CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
CyTET

Vol. LI. Cuarta época **N.º 202** invierno 2019

La Agenda Urbana Española

GOBIERNO DE ESPAÑA | MINISTERIO DE FOMENTO

Director / Editor-in-Chief

Rafael Mata Olmo
Universidad Autónoma de Madrid

Subdirector / Deputy Editor

Jorge Olcina Cantos
Universidad de Alicante

Secretario / Editorial Manager

Eduardo de Santiago Rodríguez
Ministerio de Fomento

Coordinadora / Editorial Coordinator

Mª José Hernández Sánchez
Ministerio de Fomento

Consejo de Dirección / Management Board

Presidente de Honor / Honorary President

Pedro Saura García
Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda
Ministerio de Fomento

Presidente / President

Helena Beunza Ibáñez
Secretaria General de Vivienda
Ministerio de Fomento

Vicepresidente/ Vicepresident

Francisco Javier Martín Ramiro
Director General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
Ministerio de Fomento

Vocales / Members

Ángela de la Cruz Mera
Subdirectora General de Políticas Urbanas
Ministerio de Fomento

Miguel Baiget Llompart
Subdirector General de Suelo, Información y Evaluación
Ministerio de Fomento

Alejandro Soler Mur
Director General de SEPES
Ministerio de Fomento

Francisco Javier González Matesanz
Subdirector General de Geodesia y Cartografía (IGN)
Ministerio de Fomento

Ana de las Cuevas Suárez
Directora del Centro de Publicaciones
Ministerio de Fomento

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES

CyTET

Vol. LI. Cuarta época **N.º 202** invierno 2019

La Agenda Urbana Española

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE FOMENTO

Rafael Mata Olmo – *Universidad Autónoma de Madrid*
Jorge Olcina Cantos – *Universidad de Alicante*
Omar Bouazza Ariño – *Universidad Complutense de Madrid*
Graziella Trovato – *Universidad Politécnica de Madrid*
Luis Ángel Collado Cueto – *Universidad Autónoma de Madrid*
Eduardo de Santiago Rodríguez – *Ministerio de Fomento*

Consejo Asesor Internacional/International Scientific Advisory Board

Antonio Acierno. *Universitá degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*

Arturo Almandoz Marte. *Universidad Simón Bolívar de Caracas (Venezuela) y Pontificia Universidad Católica (Chile)*

Rachelle Alterman. *Technion Israel Institute of Technology (Israel)*

Nacima Baron. *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, París (France)*

Paola Briata. *Politecnico di Milano (Italia)*

James Buckley. *University of Oregon (USA)*

Joan Busquets. *Harvard University (USA)*

Laurent Coudroy de Lille. *Université de París-Est-Créteil (France)*

Karen Chapple. *Berkeley University of California (USA)*

Fernando de Terán Troyano. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*

José María de Ureña Francés. *Universidad de Castilla-La Mancha (España)*

Juan Carlos del Castillo Daza. *Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*

Paulo V. Dias Correia. *Universidade de Lisboa (Portugal)*

Elizabeth Espinosa Dorantes. *Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco (México)*

Ana María Fernández-Maldonado. *TU Delft University of Technology (The Netherlands)*

Fania Fridman. *Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil)*

Alvaro Antonio Gomes Domingues. *Universidade do Porto (Portugal)*

Josefina Gómez Mendoza. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

Laureano Lázaro Araujo. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Jesús Leal Maldonado. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Francesco Lo Piccolo. *Università degli Studi di Palermo (Italia)*

Marta Lora Tamayo. *UNED Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)*

Ángel Menéndez Rexarch. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

Leandro Minuchin. *Manchester University (United Kingdom)*

Sergio Montero Muñoz. *Universidad de Los Andes, Bogotá (Colombia)*

Luis Moya González. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*

Demetrio Muñoz Gielen. *Radboud University Nijmegen (The Netherlands)*

Zaída Muxí Martínez. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*

Vincent Nadin. *TU-Delft University of Technology (The Netherlands)*

Michael Neuman. *University of Westminster, London (United Kingdom)*

Luciano Parejo Alfonso. *Universidad Carlos III de Madrid (España)*

Fernando Parra supervía. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

Rubén Omar Pesci. *FLACAM y Cátedra UNESCO para el Desarrollo Sustentable (Argentina)*

Héctor Quiroz Rothe. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*

Josep Roca Cladera. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*

Nelson Saule. *Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)*

Guillermo Tella. *Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires (Argentina)*

Catalina Turcu. *UCL University College London (United Kingdom)*

Antonio Vázquez Barquero. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

Fernando Viviescas Monsalve. *Universidad de Guadalajara (México) y Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*

Alicia Ziccardi. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*

Karl zimmerer. *Pennsylvania State University. (USA)*

Índice/*Contents*

Presentación/Presentation

Presentación: Agenda Urbana Española
Ángela DE LA CRUZ-MERA 671

Estudios/*Articles*

La Agenda Urbana Española
The Spanish Urban Agenda
Ángela DE LA CRUZ-MERA 675

Construyendo el nuevo Contrato Social Global desde la acción local
Shaping the new Global Social Contract from local action
Federico BUYOLO-GARCÍA 687

La Agenda Urbana en el marco europeo. Experiencias internacionales de políticas urbanas
The Urban Agenda in the European framework. International experiences on urban policies
Ignacio PEMÁN-GAVÍN 701

El Urbanismo Ecosistémico
Ecosystemic Urbanism
Salvador RUEDA-PALENZUELA 723

La Agenda Urbana Española: hacia una ciudad más saludable
The Spanish Urban Agenda: towards a healthier city
José FARIÑA-TOJO 753

La Nueva Agenda Urbana y la Reinvención de la Planificación Espacial:
del Paradigma a la Práctica
The New Urban Agenda and the Reinvention of Spatial Planning: from the Paradigm to Practice
José María EZQUIAGA-DOMÍNGUEZ 765

La Agenda Urbana 2050 de Málaga
The 2050 Urban Agenda of Malaga
Pedro MARÍN-COTS 785

Estudios Comparados/*Comparative Studies*

Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento.
II. Previsiones de la legislación urbanística y sectorial
Impact of Regional Sectorial Reports in planning
II. Provisions from urban and sectoral legislation
Nuño MARDONES-FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA & José LUQUE-VALDIVIA & Izaskun ASEGUINOLAZA-BRAGA... 799

Observatorio Inmobiliario/*Spanish Real Estate Observatory*

Desaceleración en la economía y en el mercado de vivienda
Slowdown in the economy and in the housing market
Julio Rodríguez-López 823

Documentación/*Documents*

Las sinergias entre la Agenda Urbana Española y otras agendas y estrategias
The synergies between the Spanish Urban Agenda and other agendas and strategies
Sonia Hernández-Partal & Eduardo de Santiago-Rodriguez 835

Planeamiento urbanístico en los municipios de más de 20.000 habitantes
Urban planning in Spain
María C. Jiménez-Renedo 847

Libros y Revistas/*Book Reviews*

Recensiones y reseñas de libros recibidos 857

Acuse de recibo de revistas varias 861

Índice de CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales.
Vol LI Año 2019, cuarta época, números del 199 al 202 863

Presentación

Este número monográfico de Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, no es sólo un número especial dedicado, en esta ocasión, a la Agenda Urbana española (AUE), aprobada el pasado mes febrero de 2019. Constituye, en sí mismo, una de las actuaciones que recoge su Plan de Acción para las actividades a las que se compromete, a corto plazo, la Administración General del Estado, con la finalidad de conseguir su implementación efectiva. Y ello es así porque esta Agenda se concibe como una política nacional urbana con independencia de que, además, haya sido reconocida como una política palanca para conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el horizonte 2030 y como una guía para facilitar a todos y cada uno de sus potenciales y múltiples actores la toma de decisiones con incidencia en la ciudad, dentro de un marco estratégico y con una visión integral e integrada.

En efecto, la AUE puede definirse, en función del contexto en el que se enmarque, de tres formas diferentes. Por una parte, desde la perspectiva del Plan de Acción de la Agenda 2030 para España, como una de sus "políticas palanca", entendiendo por tal la que puede "acelerar la implementación de los ODS, impulsar un desarrollo sostenible coherente y alcanzar un impacto más rápido y sostenido sobre aspectos clave para el progreso conjunto de la Agenda 2030". No en vano, se trata de un documento que traduce los objetivos globales que tienen componente urbano y que no son precisamente pocos y los ordena para facilitar su consecución, desde un perspectiva pragmática, estratégica y sistemática.

En segundo lugar, y de conformidad con la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas (NNUU), la AUE es también una política nacional urbana porque, como tal, recoge a nivel de un Estado miembro "los principios a partir de los cuales se formulan las intervenciones de política urbana y se prepara su aplicación". Se trata así de un marco de mínimos que despliega un importante "menú" de posibles acciones a emprender, que contiene todos los principios y demás elementos que permiten orientar la toma de decisiones y que los ordena de forma coherente y argumentada por bloques temáticos relevantes. Es lo que requiere

la visión holística de la ciudad que propugnan ya todos los acuerdos y documentos internacionales que tratan de superar la visión de las tradicionales políticas territoriales y urbanas como una mera suma de competencias o aspectos sectoriales que difícilmente se conectan entre sí.

En tercer lugar, la AUE es, además y como ya se adelantó, un Plan de acción en sí misma y un manual, a modo de guía metodológica, para facilitar la elaboración de los planes de acción del resto de los actores implicados en su desarrollo. Como cabe esperar, la AUE incorpora el Plan de acción de la Administración General del Estado, con actuaciones que implican a los cinco ámbitos de interés para las dos Agendas Urbanas internacionales (la de NNUU y la de la Unión Europea): la normativa; la planificación; la financiación; la gobernanza y la participación ciudadana y el intercambio y difusión del conocimiento. Y en cuanto al resto de los actores, aporta un conjunto de fichas y documentos de apoyo que sirven de guía para alinear proyectos y actuaciones concretas con los llamados retos globales: entre ellos, la difícil relación de la ciudad con su entorno territorial y con la naturaleza; la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; la eficiencia energética y el metabolismo urbano; la movilidad; la economía urbana y la búsqueda de oportunidades; los retos demográficos, las nuevas tecnologías y un largo etc.

No es de extrañar, por tanto, la variedad de contenidos de este número especial. Para abordar el análisis de este instrumento transversal con aspiraciones de conectar políticas, actores, sectores e intereses diversos en una visión común e integrada se ha contado con profesionales multidisciplinares de reconocido prestigio que, desde sus respectivos ámbitos de conocimiento (economía, sociología, ecología, política, arquitectura, urbanismo, etc.), contribuyen a enmarcarlo en ese otro contexto internacional y mucho más amplio que ayuda a comprender sus motivaciones y que justifica lo que fue su gestación y ya hoy, desarrollo e implementación. De hecho, una eficaz aplicación de la AUE permitiría cumplir más de 90 de las 169 metas de la Agenda 2030, en concreto todas aquellas que tienen componentes urbanos. También su sistema de indicadores facilitará la evaluación del cumplimiento de todos aquellos objetivos identificados por Naciones Unidas (NNUU) con un sistema homogéneo y comparable.

Los diferentes artículos que componen este número monográfico podrían dividirse en dos grandes grupos. Por un lado, estarían aquellos que responden más al esquema institucional, tanto nacional, como internacional al que se acaba de aludir brevemente, y, por otro, el resto de artículos que responden más a algunos de los retos temáticos a los que la propuesta metodológica de la AUE trata de hacer frente.

Entre los artículos de carácter más institucional se hallan los firmados por Ángela de la Cruz-Mera, Ignacio Pemán-Gavín y Federico Buyolo-García. Entre los tres se aporta la necesaria visión del encaje de esta política nacional urbana en el más amplio contexto internacional constituido por la Agenda 2030 y las Agendas Urbanas internacionales, que incluyen a la de la UE y a otros Agendas aprobadas por algunos países integrantes de la misma. En cuanto a los artículos que desarrollan la otra vertiente de este Monográfico, es decir, la referida a concretos y determinados ejes temáticos, estarían los suscritos por José María Ezquiaga Domíguez, José Fariña-Tojo, Salvador Rueda-Palenzuela y Pedro Marín-Cots. Entre todos ellos se hace un recorrido por elementos de la Agenda Urbana tan relevantes para lograr ciudades sostenibles, inclusivas, seguras y resilientes, tal y como demanda el ODS 11 de la Agenda 2030, como el modelo de crecimiento propuesto, los esquemas de planificación territorial y urbanística necesarios, la apertura de las ciudades a la naturaleza, la salud en el seno de aquéllas, los retos de la globalización, la necesaria concepción ecosistémica de las ciudades, la irrupción de las nuevas tecnologías, etc.

El monográfico se inicia con el artículo titulado “La Agenda Urbana Española”, que analiza el contexto internacional y nacional del que trae causa y los compromisos a los que responde. Alude también a su amplio y necesario proceso participativo de elaboración, que marcó un procedimiento basado en el trabajo de “abajo hacia arriba” y a su marco estratégico, en el que se hace referencia, tanto al Decálogo de objetivos a favor de la sostenibilidad, como al sistema de indicadores que permite su análisis y evaluación. Todo ello sin olvidar la metodología que la propio Agenda propone para la elaboración de los planes de acción por parte de otros posibles actores implicados (Administraciones Públicas, Universidades, Colegios Profesionales, Fundaciones, Asociaciones representativas de intereses, Sociedad civil, etc.) Está firmado por Ángela de la Cruz-Mera, Subdirectora General de Políticas Urbanas del Ministerio de Fomento a quién correspondió la dirección, el impulso y la coordinación del equipo que, durante más de dos años, trabajó en la elaboración de este documento estratégico que hoy constituye la citada AUE.

Con una indudable visión institucional se incluye también un artículo sobre la, cada vez más evidente, interconexión entre lo local y lo global, en el marco de la alianza global que plantea la Agenda 2030 y sus diecisiete ODS, para el planeta. Podría decirse que si la Agenda 2030 es una agenda de ciudadanía porque conecta la realidad del mundo

global con la local y son los principales actores generando un dialogo multinivel, la AUE es la herramienta que permite a las ciudades diseñar el marco desde el territorio y vincular a los ciudadanos en su vida cotidiana con esos objetivos globales. Su autor, Federico BUYOLO-GARCÍA, Director General del Alto Comisionado para la mencionada Agenda 2030, aborda en su artículo el papel fundamental que juegan los pueblos y las ciudades para responder a los problemas cada vez más globales de un mundo en constante avance y bajo la premisa de "no dejar a nadie atrás. Está generalmente admitido que son las Administraciones locales (que representan a esos pueblos y ciudades) las que tienen encomendadas con mayor cercanía e inmediatez la satisfacción de una gran parte de los intereses públicos que están bajo el prisma de la AUE. El expresivo título de dicho artículo "Construyendo el nuevo contrato social global desde la acción local" engloba a todos esos actores fundamentales. Y como la propia AUE reconoce "Nunca en la historia de la humanidad las ciudades habían tenido el protagonismo que tienen hoy. El mundo es urbano y la sociedad también. De ahí que retos globales de todo tipo, sociales, medioambientales, culturales, alimentarios y de salud, económicos y, por supuesto territoriales deben abordarse dentro de las ciudades y mediante estrategias de carácter integrado y holísticas".

Continúa el monográfico con el artículo de Ignacio PEMÁN-GAVÍN, titulado "La Agenda Urbana en el marco europeo. Experiencias internacionales de políticas urbanas." El objetivo fundamental del análisis que contiene es aproximar la Agenda Urbana española al contexto de la Unión Europea, comparándola más con otras experiencias de políticas nacionales urbanas con las que comparte objetivos y propuestas -aunque en muchos casos existan muchas diferencias y pocas similitudes-, que con la propia Agenda para la UE, con la que diverge en muchos aspectos. Consciente de la oportunidad que esta concreta política nacional representa, describe también las dificultades a las que probablemente se enfrentará y que, entre otros aspectos, provendrán del complejo sistema competencial existente en una España con uno de los sistemas político-institucionales más descentralizados de Europa en temas territoriales y urbanísticos y de las numerosas materias que, de manera vertical o transversal, afectan a las ciudades.

José María EZQUIAGA DOMÍGUEZ inicia con su artículo "La Nueva Agenda Urbana y la reinvención de la planificación espacial: del paradigma a la práctica" la serie de artículos que contiene este número monográfico dedicados ya a ejes temáticos concretos. Comienza, no obstante, con un interesante estudio de la Nueva Agenda Urbana de NNUU, partiendo de la hipótesis estratégica planteada en la Conferencia Hábitat III (Quito, octubre de 2016), de que el éxito en la consecución de los ODS dependerá de lo que se haga en las ciudades. Por ello analiza sus principios claves, sus componentes y las palancas impulsoras como un nuevo paradigma urbanístico, a la vez que recuerda la necesidad de contar con instrumentos de planeamiento flexibles y orientados a la innovación, que permitan dar respuesta a dichos paradigmas, o a lo que es lo mismo, a los retos de las ciudades del siglo XXI. No cabe pensar que los mismos instrumentos que sirvieron para ordenar y gestionar las ciudades y, en general, el urbanismo del siglo XX, puedan permanecer inmutables en este nuevo Siglo y permitan, además, solucionar eficazmente sus también nuevos y actuales problemas.

José FARIÑA-TOJO utiliza su artículo para analizar específicamente, y desde la perspectiva de la salud, las características de la ciudad que define el marco estratégico de la AUE. Su artículo se titula "La Agenda Urbana Española, hacia una ciudad más saludable" e identifica cuáles son, a su juicio, los principales elementos que hacen de una ciudad un entorno saludable. Por este orden serían: andar, introducir la naturaleza en la ciudad y contar con espacios para la convivencia suficientes y adecuados. Todos ellos relacionados, además, con otros elementos similares, con el propio decálogo que configura el marco estratégico de la Agenda y con los indicadores con los que están vinculados. Este análisis permite al profesor Fariña concluir que la Agenda contiene una verdadera apuesta por una ciudad más saludable y que los objetivos para conseguirla coinciden de manera considerable con aquéllos que, además, son necesarios para no superar los límites planetarios. Dichas ciudades serían las que se conocen ya como ciudades intermedias, o de mediana escala, dónde las proximidades juegan un papel fundamental en la calidad de vida y en la calidad medioambiental.

Ahondando en el papel fundamental que juega la naturaleza, el artículo de Salvador RUEDA-PALENZUELA titulado "El Urbanismo Ecosistémico", se adentra en una nueva consideración de las ciudades como ecosistemas complejos e interconectados en los que resulta preciso integrar la ecología con el urbanismo para encontrar soluciones a las disfunciones y al impacto que aquéllas generan. En palabras de su autor, la ciudad "es el ecosistema más complejo que ha creado la especie humana" y, como tal ecosistema, es posible hablar de metabolismo y de morfología y de trabajar también sobre ambos. Obviamente se trata de un ecosistema peculiar y complejo, cuyas disfunciones no son fáciles de abordar, pero no se puede seguir considerando a la ciudad como un

ente aparte de la naturaleza. De ahí que la visión transversal e integrada de múltiples intereses, fuerzas y objetivos que contiene la AUE responda adecuadamente a los retos que plantea.

Para finalizar, y desde la perspectiva de la experiencia de trabajar con Agendas en el ámbito local, Pedro Marín-Cots analiza "La Agenda Urbana 2050 de Málaga" y describe sus antecedentes más inmediatos, sus contenidos y objetivos y las dificultades con las se está encontrando para su implementación efectiva en una ciudad pujante que se acerca a los 600.000 habitantes. Dichas dificultades se identifican, por un lado, con la falta del necesario impulso político y, por otro, con la aparición de otros documentos de carácter sectorial que, aunque con objetivos en ocasiones compartidos, distraen la visión estratégica y terminan cambiando el enfoque y las prioridades, lo que hace peligrar la versión integrada que constituye una de las más relevantes señas de identidad de este tipo de documentos.

Estas dos carencias nos sirven para hacer una última reflexión relacionada con el liderazgo. Dentro del nuevo modelo de gobernanza que propugnan las Agendas Urbanas (nacionales e internacionales) uno de los principales aspectos reclamados es éste del necesario liderazgo y, sin duda, el mismo debe recaer sobre las distintas Administraciones Públicas, cada una en su respectivo ámbito de competencias. Al lado del mismo se sitúa la concienciación ciudadana, la cual requiere, como paso previo, la educación en una serie de valores que ya hoy forman parte de la conciencia universal de la sostenibilidad.

La AUE como actualización de los tradicionales objetivos que, desde mediados de los años 60 y conscientes de los límites del planeta, abogaban por la aplicación de criterios de sostenibilidad, primero estrictamente medioambientales, y más adelante sociales y económicos, permitirá incorporar además elementos de gobernanza, de transparencia, de cooperación, de participación ciudadana y, fundamentalmente, de compromiso y coherencia en las políticas a aplicar.

Ángela de la Cruz-Mera
Subdirectora General de Políticas Urbanas
Ministerio de Fomento

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. LI, Nº 202, invierno 2019
ISSN(P): 1133-4762
ISSN(E): 2659-3254
Págs. 675-686

La Agenda Urbana Española

Ángela de la Cruz-Mera

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

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

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

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

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

The Spanish Urban Agenda

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

Recibido: 21.06.2019; Revisado: 19.09.2019
Correo electrónico: adelacruz@fomento.es Nº ORCID https://orcid.org/0000-0003-4541-7443

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

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

1. La Agenda Urbana Española: antecedentes internacionales

En septiembre del año 2015 los Estados miembros que componen el sistema de las Naciones Unidas (NNUU), reunidos en una Cumbre histórica que vino precedida por un período de más de dos años de consultas públicas y de una intensa participación de múltiples actores -incluida la sociedad civil-, aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se trataba de un plan de acción para los siguientes 15 años, que heredaba los anteriores "Objetivos del Milenio", pero implicando ya a todos los países, con independencia de su nivel de desarrollo. La Agenda 2030 se define como un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad cuyos objetivos fundamentales estriban en la idea de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. Como es habitual en este tipo de documentos que plasman compromisos internacionales suscritos tras arduos y delicados procesos de negociación, la Agenda 2030 no es fácil de entender. Ello es coherente, además, con su nivel de ambición, que pretende alcanzar objetivos para los que habrá que realizar esfuerzos hercúleos, entre los que cabría citar: poner fin a la pobreza en el mundo; erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y a la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia o, por lo que a este artículo interesa, lograr ciudades sostenibles, inclusivas, seguras y resilientes. Los 17 objetivos de aplicación universal (conocidos por su acrónimo ODS –ver Fig. 1-), las 169 metas de carácter integrado e indivisible y un total de 232 indicadores para realizar su evaluación y seguimiento buscan, en suma, la necesaria acción concertada y transversal que permita ir dando solución a los graves problemas sociales, económicos y medioambientales que enfrentan globalmente el planeta y la humanidad. Busca, por tanto, y en esencia, la sostenibilidad bajo dicho triple prisma.

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

Fig.1/ **Los ODS de la Agenda 2030.**

Fuente: Plan de Acción del Gobierno de España para la Agenda 2030 (2019).

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

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

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

Fuente: www.un.org

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

España se ha sumado a todos estos compromisos internacionales con decisión y convencimiento, enfrentando obviamente sus propios retos y fijando las metas nacionales en la búsqueda del desarrollo sostenible. En junio de 2018 el Gobierno aprobó el Plan de Acción de la Agenda 2030, surgido de los trabajos coordinados del Grupo interministerial de Alto Nivel creado en septiembre de 2017, por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Dicho informe fue presentado ante el Foro Político de Alto Nivel de las NNUU en Nueva York, en julio de 2018. Distintos Departamentos ministeriales, varias Comunidades Autónomas y algunas ciudades españolas han formado parte o forman parte ya, en estos momentos, de asociaciones temáticas conformadas para definir los Planes de Acción que lleven a efecto los objetivos de la Agenda Urbana para la UE[2]. Y el pasado 22 de febrero, la Agenda Urbana Española pasó por el Consejo de Ministros para convertirse en lo que las dos Agendas Urbanas Internacionales reconocen como una verdadera "política nacional urbana", es decir "*a key building block of the framework for urban development*" (Alter, R. (2017). Son aquéllas políticas que, aprobadas por los Estados miembros, ofrecen un marco general para orientar las intervenciones públicas y privadas en las áreas urbanas, que constituyen una referencia clave para informar las reformas institucionales, normativas y de financiación necesarias y que se configuran como un buen instrumento para la concienciación y la participación pública acerca de los beneficios que conlleva abordar un desarrollo urbano con criterios de sostenibilidad.

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

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

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

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

2. Un amplio proceso participativo

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

Tras la celebración de múltiples reuniones multilaterales y bilaterales, la celebración de Jornadas y Seminarios explicativos, la circulación de textos entre unas y otras partes del proceso a lo largo de más de un año y medio, se consiguió llegar a un texto final consensuado, en el que tanto las entidades públicas, como las privadas dejaron constancia de su compromiso con este documento, si bien reconocieron por otro lado, los esfuerzos que habrá que hacer para alcanzar un desarrollo urbano sostenible, justo, cohesionado e integrador, desde una perspectiva amplia e integradora.

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

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

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

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

Fuente: Ministerio de Fomento y Plan de Acción del Gobierno de España para la Agenda 2030.

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

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

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

3.1. El Diagnóstico

El Diagnóstico se conforma con datos estadísticos que muestran la situación y punto de partida de la realidad urbana y rural de España sobre la base de ejes temáticos como el modelo urbano; la población y el territorio, la economía y la sociedad, el medio ambiente, el cambio climático y la energía, la movilidad, la vivienda y los instrumentos de intervención. Se acompaña, también, de una serie de mapas que recogen una síntesis territorial[3] de elementos relevantes para el análisis, que incluyen a todas las CCAA y a las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

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

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

[3] Esta síntesis integra los siguientes elementos: Instrumentos de planificación territorial (incluyendo los de ordenación del litoral); Sistema de ciudades (desde las que tienen más de 10.000 habitantes, a las que superan el millón); Patrimonio natural y cultural (con los Parques Nacionales, Espacios naturales protegidos y Red natura 2000, Espacios reserva de la biosfera, Camino de Santiago, Ciudades patrimonio de la humanidad, otros elementos patrimonio de la Humanidad y Campus universitarios principales); e Infraestructuras de transporte (F.C. de alta velocidad y convencional, otros F.C., autopistas y autovías, carreteras principales y otras carreteras, aeropuertos principales y secundarios, puertos comerciales o de interés general y puertos de las CCAA).

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

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

   Los datos relacionados con la vivienda no son más alentadores. Pese a que el 36,8% de las viviendas construidas entre 1951 y 2015 gozó de algún tipo de protección pública, su régimen de tenencia mayoritario en propiedad, unido a los masivos procedimientos de descalificación pasados determinados plazos temporales, han convertido en inútil el enorme esfuerzo público realizado, el cual debería haberse centrado en mucha mayor medida en la creación y mantenimiento de parques públicos de vivienda en alquiler, hoy prácticamente inexistentes.

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

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

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

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

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

3.2. El marco estratégico

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

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

  OBJETIVOS ESPECÍFICOS

  1.1. Ordenar el suelo de manera compatible con su entorno territorial.

  1.2. Conservar y mejorar el patrimonio natural y cultural y proteger el paisaje.

  1.3. Mejorar las infraestructuras verdes y azules vincularlas con el contexto natural.

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

  OBJETIVOS ESPECÍFICOS

  2.1. Definir un modelo urbano que fomente la compacidad, el equilibrio urbano y la dotación de servicios básicos.

  2.2. Garantizar la complejidad funcional y diversidad de usos.

  2.3. Garantizar la calidad y la accesibilidad universal de los espacios públicos.

  2.4. Mejorar el medio ambiente urbano y reducir la contaminación

  2.5. Impulsar la regeneración urbana.

  2.6. Mejorar la calidad y la sostenibilidad de los edificios.

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

  OBJETIVOS ESPECÍFICOS

  3.1. Adaptar el modelo territorial y urbano a los efectos del cambio climático y avanzar en su prevención.

  3.2. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

  3.3. Mejorar la resiliencia frente al cambio climático.

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

  OBJETIVOS ESPECÍFICOS

  4.1. Ser más eficientes energéticamente y ahorrar energía.

  4.2. Optimizar y reducir el consumo de agua.

  4.3. Fomentar el ciclo de los materiales.

  4.4. Reducir los residuos y favorecer su reciclaje.

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

  OBJETIVOS ESPECÍFICOS

  5.1. Favorecer la ciudad de proximidad.

  5.2. Potenciar modos de transporte sostenibles.

[5] Medida de desigualdad de la población.

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

  OBJETIVOS ESPECÍFICOS

  6.1. Reducir el riesgo de pobreza y exclusión social en entornos urbanos desfavorecidos.

  6.2. Buscar la igualdad de oportunidades desde una perspectiva de género, edad y discapacidad.

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

  OBJETIVOS ESPECÍFICOS

  7.1. Buscar la productividad local, la generación de empleo y la dinamización y diversificación de la actividad económica.

  7.2. Fomentar el turismo sostenible y de calidad y los sectores clave de la economía local.

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

  OBJETIVOS ESPECÍFICOS

  8.1. Fomentar la existencia de un parque de vivienda adecuado a precio asequible.

  8.2. Garantizar el acceso a la vivienda, especialmente de los colectivos más vulnerables.

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

  OBJETIVOS ESPECÍFICOS

  9.1. Favorecer la sociedad del conocimiento y avanzar hacia el desarrollo de las ciudades inteligentes (Smart cities).

  9.2. Fomentar la Administración electrónica y reducir la brecha digital.

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

  OBJETIVOS ESPECÍFICOS

  10.1. Lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore, también, la gestión.

  10.2. Asegurar la participación ciudadana, la transparencia y favorecer la gobernanza multinivel.

  10.3. Impulsar la capacitación local y mejorar la financiación.

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

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

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

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

Agenda Urbana Española	17 ODS: Metas	Nueva Agenda Urbana Internacional	Agenda Urbana Europea (partenariados)	EDUSI objetivos específicos periodo 14-20
3.1. Adaptar el modelo territorial y urbano a los efectos del cambio climático y avanzar en su prevención	**13.2.** Políticas Estratégicas y planes nacionales **13.3.** Educación y sensibilización	65; 68; 78; 79; 101	Transición energética Calidad del aire Cambio Climático	O.E.4.5.1. Fomento de la movilidad urbana sostenible: transporte urbano limpio, transporte colectivo, conexión urbana- rural, mejoras de la red viaria, transporte ciclista, peatonal, movilidad eléctrica y desarrollo de sistemas de suministro de energías limpias O.E.4.5.3. Mejora de la eficiencia energética y aumento del uso de energías renovables en las áreas urbanas
	11.b. Reducción de riesgos de desastres en ciudades			
3.2. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero	**3.9.** Salud medioambiental	55; 79		
	11.6. Desechos y contaminación en ciudades			
3.3. Mejorar la resiliencia frente al cambio climático	**1.5.** Resiliencia a desastres económicos, sociales y ambientales	67; 77; 78; 80; 101; 114		
	11.5. Desastres y reducción de vulnerabilidad			
	13.1. Resiliencia y adaptación			

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

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

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

> "El modelo territorial y urbano por el que apuesta […] se inspira en el principio del desarrollo territorial y urbano sostenible que establece la legislación estatal sobre suelo y rehabilitación urbana (artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) y que ya contienen numerosas leyes urbanísticas autonómicas, pero renovado y ampliado. Se trata de un principio necesario para la esperada transición económica, ecológica, social y cultural de las ciudades y también de la redefinición de un modelo productivo que se plantea desde lo urbano. Es un modelo que, además, puede aplicarse en cualquier tipo de territorio y población, con independencia de su escala y problemática porque el marco teórico, los objetivos y los principios pueden ser los mismos en cualquier realidad territorial o urbana a planificar, revisar o transformar. Lo que cambiarán serán los instrumentos técnicos, económico-financieros, normativos, organizativo-institucionales y educativo-culturales, porque será preciso adaptarlos a cada realidad y contexto. Pero los principios y las bases de actuación serán compartidos".

3.3. Los indicadores

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

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

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

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

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

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

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

3.4. Los Planes de Acción

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

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

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

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

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

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

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

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

La Administración General del Estado, bajo el paraguas del liderazgo que ejerce el Ministerio de Fomento como Departamento impulsor y responsable último de la Agenda Urbana Española incorpora a la misma su propio Plan de Acción. En él se identifican acciones concretas que van desde reformas e innovaciones normativas a estrategias de carácter específico, pasando por propuestas en materia de financiación, gobernanza, participación ciudadana e intercambio y difusión del conocimiento, tanto a nivel nacional, como internacional. No incorpora la Agenda un plan de financiación propio que permita asignar fondos públicos a los diferentes Planes de Acción que se vayan aprobando, pero sí dos compromisos que son, sin duda, un punto de partida en la consecución de dicha finalidad. De un lado, el trabajo interministerial en el seno de la propia AGE y también a nivel internacional, con la Comisión europea, para que la programación del nuevo marco financiero plurianual europeo 2021-2027 (fondos FEDER), esté alineado con las políticas nacionales urbanas. En el caso de España, con su Agenda Urbana y con los Planes de implementación con los que llegue a contar la misma. De otro, la identificación y puesta en común de todas las fuentes de financiación que, nuevamente a nivel interno y a nivel internacional, y en el marco de las competencias estatales, tienen incidencia en cualesquiera de los objetivos estratégicos que conforman el Decálogo, dándoles la necesaria publicidad.

4. Conclusiones

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

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

> "incorporando una de las transformaciones más profundas y aceleradas de la historia de la humanidad" Vegara, A. y de las Rivas, J.L. (2016).

[6] *Baukultur*, la cultura del habitar, comprende la calidad del espacio construido y promueve las políticas públicas que lo impulsen, desarrollen y sitúen en el centro de las transformaciones urbanas.

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

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

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

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

> "es más probable que la solución de los problemas urbanos proceda de la iniciativa local que de la política federal" (Glaeser 2011),

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

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

Bibliografía

Agenda para el Desarrollo Sostenible o Agenda 2030 (2015): http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/

Agenda Urbana Española (2019): http://www.aue.gob.es

Agenda Urbana para la Unión Europea (2016): Pact of Amsterdam (30/05/2016) https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf

Alter, R. (2017): "National Urban Policy en OECD Countries". OECD. ALTER, R. (2017): ".

Clos J. (2016): *Prólogo de la Nueva Agenda Urbana. Habitat III.* ONU-Habitat, p. 6-8.

De Santiago, E. (2017): "El Pacto de Amsterdam y la Agenda Urbana de la UE" en *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Vol. XLIX. Cuarta época Nº 191, primavera 2017.

Glaeser, E. (2011): *El triunfo de las ciudades: Cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices.* Taurus. España, 2018.

Jiménez, L. (2017): *Desarrollo Sostenible. Transición hacia la coevolución global.* Ediciones Pirámide. Grupo Anaya S.A.

National Urban Policy 2023 approved by the Council of Ministers of the Republic of Poland, on 20 October 2015. ISBN 978-83-7610-610-6, (2016).

Nueva Agenda Urbana (2016): Hábitat III. ONU-Habitat http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf

Plan de Acción del Gobierno de España para la Agenda 2030 (2019): http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf

Serrano, A. (2018): "¿Qué hay que cambiar para que el mundo cambie? 10 claves sobre ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente", en *Revista Ciudad Sostenible*, Cuarto cuatrimestre 2018, página 59.

Vaquer, M. (2018): "La potestas diabólica: los retos y las debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español", en *Revista Planur-e*, Invierno 2018. ISSN 2340-8235.

Vegara, A. & de las Rivas, J. L. (2016): "La inteligencia del territorio: Supercities. *Fundación Metrópoli.*

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. LI, Nº 202, invierno 2019
ISSN(P): 1133-4762
ISSN(E): 2659-3254
Págs. 687-700

Construyendo el nuevo Contrato Social Global desde la acción local

Federico Buyolo-García

Director General Alto Comisionado para la Agenda 2030

RESUMEN: En un mundo hiperconectado y en permanente cambio, donde los problemas globales requieren soluciones locales, tanto como los problemas locales necesitan de intervenciones globales, entender el papel que han de jugar las ciudades y los pueblos, en este nuevo mundo de amenazas y oportunidades, ha de estar ligada a una acción compartida de transformaciones en la que a través de la cultura, la educación, la ética y la convivencia se generen ciudades y pueblos económicamente productivos, socialmente inclusivos, y medioambientalmente sostenibles. Todo ello desde un cambio de paradigma en la gobernanza sustentado en la co-creación, la trazabilidad de las decisiones, la evaluación permanente y rendición de cuentas y la comunicación, con el fin de fortalecer el empoderamiento de la ciudadanía, tanto social, personal, cultural y económico.

DESCRIPTORES: Agenda 2030. Desarrollo sostenible. Agenda Urbana. Contrato social. Ciudadanía global.

Shaping the new Global Social Contract from local action

ABSTRACT: In a hyperconnected and ever-changing world, where global problems require local solutions and local problems need global interventions, it is very important to understand the role that cities and towns have to play. In this new world of threats and opportunities, this role must be linked to a shared set of transformative actions -through culture, education, ethics and coexistence- leading to economically productive, socially inclusive, and environmentally sustainable cities and towns. All this should be done from a paradigm shift in governance, based on co-creation, traceability of decisions, permanent evaluation and accountability and communication, in order to strengthen the social, personal, cultural and economic empowerment of citizens.

KEYWORDS: 2030 Agenda. Sustainable development. Urban Agenda. Social contract. Global citizenship.

Recibido: 25.08.2019; Revisado: 23.09.2019 Correo electrónico: fbuyolo@presidencia.gob.es

1. La Agenda Urbana Española: antecedentes internacionales

Es el momento de actuar. El momento de ponernos en marcha y hacer realidad aquellas ideas que harán de este mundo un lugar sostenible. El mundo cambia de una manera muy rápida, no sólo gracias a las tecnologías de la información y la comunicación que sin duda alguna son un acelerador del cambio, sino que, además, la sociedad está sometida a la presión económica, geopolítica y medioambiental constante, tanto global como local. Hoy no podemos esperar que las soluciones lleguen de manera espontánea, sino que tenemos que ponernos manos a la obra para hacer realidad los cambios que permitan que todas las personas tengan garantizados sus derechos, y consecuentemente, puedan desarrollar su proyecto de vida en un planeta sostenible donde nadie quede atrás.

Por primera vez en la historia tenemos tanto la certeza de que el cambio es la única constante que vamos a vivir a partir de ahora, como que, al mismo tiempo, esta incertidumbre se ha de transformar en una voluntad global para crear una alianza global y liderar los cambios para hacer de nuestros territorios espacios de convivencia en un planeta amenazado y esquilmado. Es el momento de tomar las riendas del futuro y el presente, de pasar de las palabras y las utopías a las acciones concretas, locales y globales, que hagan de nuestro planeta un lugar sostenible, de nuestros territorios unos espacios inclusivos y de nuestra forma de vida un modo responsable y ético de convivencia.

Frente a esta visión de cambio permanente e inexorable, disponemos del conocimiento y los recursos necesarios para radicalmente apostar por la equidad y la justicia social. El proceso para la determinación de la Agenda 2030 y el resto de documentos que configurar la nueva forma de entender el multelateralismo, ha abierto un espacio nuevo de confluencia y cooperación entre distintos actores que operan en múltiples espacios del planeta. Todos con distintas responsabilidades y todos con una misma voluntad: “que nadie quede atrás”

En este mundo global, cambiante e interconectado, ya no es posible acometer los problemas y los retos, así como aprovechar las nuevas oportunidades, desde una mirada simplista, jerárquica o unidireccional. Los cambios necesarios han de venir de la mano de la confluencia de muchos actores encomendados en hacer real aquello que ya hemos plasmado en grandes acuerdos internacionales. Una alianza global que no sólo implica a los mandatarios de los países, sino que se convierte en un compromiso ético de todos y cada una de las personas e instituciones.

2. Los compromisos internacionales

Entre el año 2015 y el año 2016 se aprobaron cuatro grandes documentos que están marcando el devenir de las próximas dos décadas. El 15 de Julio de 2015, en Addis Abeba, se aprobó la *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)* que establece las necesidades e instrumentos pertinentes para disponer de los recursos suficientes que permitan avanzar a todos y cada uno de los países. Ese mismo año, el 25 de septiembre, en la Asamblea General de Naciones Unidas, 194 países ratificaron el acuerdo de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, una agenda participada por miles de agentes durante más de 3 años de negociación y acuerdo, una apuesta decidida por la transformación del mundo que vivimos que configura la Agenda 2030. El 12 diciembre reunidos en Paris en la COP21 se sella el acuerdo del clima que viene a completar un año completo de grandes acuerdos globales que habría de establecer las nuevas pautas del desarrollo sostenible para todos.

Sin embargo, estos tres grandes acuerdos globales no podrían ser suficientes sin la visión del mundo local adoptada en Quito, Ecuador, del 17 al 20 de octubre de 2016 en la III edición de Hábitat, después de la celebración de una primera y una segunda conferencia en 1976 y en 1996 (respectivamente). La nueva Agenda Urbana de Habitat III sienta las bases para lograr ciudades más sostenibles proporcionando a los Estados las directrices para poner en marcha, en coordinación con los distintos niveles de Gobierno, las medidas oportunas y necesarias. De esta manera con la aprobación de estos cuatro documentos quedó establecida una visión global y local que permite afrontar las acciones necesarias para transformar el mundo en que vivimos poniendo a las personas y el planeta en el centro de todas las acciones, no sólo como objetos, sino – además- como sujetos de la configuración de un mundo justo y equitativo.

Bajo este prisma y teniendo en cuenta la realidad del mundo actual, se hace necesario entender que disponemos de los conocimientos y acuerdos globales que nos permitan aterrizar estos grandes preceptos internacionales a la realidad de cada uno de los territorios y sobre todo, con la aportación indispensable de las personas e instituciones. No se puede entender la necesaria

puesta en marcha de actuaciones holísticas que faciliten que nadie quede atrás, sin que esta nueva forma de actuar este sustentada sobre la realidad de las necesidades y aspiraciones de las personas.

3. De lo global a lo local, de lo local a lo global

En este momento de inicio de una nueva era de la sostenibilidad, tenemos que tener en cuenta que nuestra acción es global pero también local, es colectiva e individual, y sobre todo es integral e integrada. La aprobación de las cuatro Agendas, en algo más un año, nos hace comprender que necesitamos conectar el conocimiento y los acuerdos para dar respuesta a los retos actuales y construir un futuro justo e igualitario en un planeta finito. Hoy ya no sólo vale pensar globalmente y actuar localmente, ya que, en la actualidad, y cada vez más, comprobamos que hay problemas locales que requieren soluciones globales, al igual que hay problemas globales que requieren soluciones locales.

Esta conexión de soluciones y problemas globales y locales es patente en muchos aspectos del cotidiano día a día. Desde la necesidad de un cambio energético, hasta la mejora de la movilidad en las ciudades, de la lucha contra el calentamiento global hasta la descarbonización de las ciudades, desde una ciudadanía global interconectada y comprometida hasta sociedades inclusivas que no dejen a nadie atrás. El territorio ciudadano es tanto el planeta, como hasta el menor de los asentamientos urbanos. Una acción que desde lo micro impacte en lo macro, y que desde la acción global mejore la calidad de vida de las personas en las ciudades y pueblos.

Pero al igual que hablamos de la territorialización de las actuaciones, tanto global como local, no podemos olvidar que para lograr avanzar en la era de la sostenibilidad ha de favorecerse la interacción de las tres dimensiones del desarrollo: social, económico y medioambiental, desde una visión integral e integrada que genere las sinergias necesarias para un desarrollo sostenible inclusivo. El desarrollo sostenible no es más que un enfoque ético y científico encaminado a la resolución de problemas y el establecimiento de nuevos modelos de transformación que no generen distorsiones entre las diferentes dimensiones del desarrollo. Una actuación hacia la cohesión social y territorial, el respeto al planeta y una prosperidad inclusiva.

Fig.1/ **Nuevas forma de movilidad en la ciudad. Sevilla.**

Fuente: Archivo Subdirección General Políticas Urbanas

Hemos de garantizar que, a través de la implementación de un estado de bienestar, todas las personas tengan acceso a bienes públicos globales para poder desarrollar su proyecto de vida en cualquier parte donde se encuentre. Una acción que tenga en cuenta la puesta en marcha de mecanismos que eviten que las limitaciones que puedan existir mermen la capacidad de desarrollo de las personas. Una acción que sólo será posible gracias a un sistema institucional y de gobernanza sustentado en un estado social de derecho que ponga en el frontispicio de su actuación a las personas.

4. Los grandes retos

Vivimos en un planeta finito que año a año ve como su capacidad de regenerar los recursos naturales es consumida en poco más de siete meses entrando así a ser deudores y esquilmando los ya limitados recursos del planeta. Por ello, hemos de evitar las graves consecuencias de todas las formas de contaminación, así como proteger el planeta contra la degradación y tomar las medidas necesarias para hacer frente al cambio climático y revertir la degradación de todos los recursos naturales y la protección de los ecosistemas terrestres y marinos. Una acción que ha de ser compartida por todos y cada uno de los actores en cualquier parte del mundo. Es imprescindible revertir de manera inexorable la emergencia climática que estamos viviendo.

Un planeta sostenible e inclusivo que apueste por un progreso económico, social y tecnológico que, a través de un trabajo digno, favorezca la creación de valor añadido a la economía y a la sociedad, cambie los sistemas de producción y consumo y abra un nuevo espacio para la convivencia de las personas en un entorno que garantice que la economía esté al servicio del desarrollo de todos y todas.

Para estas tres dimensiones clásicas del desarrollo sostenible, que de manera inexorable han de ser vistas como una sola dimensión integrada, es necesario establecer igualmente la influencia e interrelación entre cada una de ellas abriendo así una nueva visión reforzada de la acción por la sostenibilidad. De esta manera podemos hablar de cohesión social y territorial, transición ecológica y salud ambiental.

La solidaridad ha de ser entendida más allá de la aportación puntual o esporádica a una causa social, ha de ser vista como el compromiso ético individual con el desarrollo colectivo, una acción del día a día, del quehacer en cada una de nuestras actividades cotidianas. Que nadie quede atrás y que todas las personas tengan garantizados sus derechos ha de ser la máxima de la acción tanto individual como colectiva. Fortalecer la democracia como forma de gobernanza local y global, elevarla a una democracia expansiva que vele por la participación y la construcción de una sociedad inclusiva basada, tanto en la lucha contra todas las desigualdades, como en la generación de espacios de convivencia y desarrollo inclusivo.

Es necesario que redefinamos los medios de producción y consumo teniendo en cuenta la variable de los recursos finitos de un planeta que está agotando sus reservas. Emprender un nuevo modelo de progreso socioeconómico donde la economía, el empleo y el planeta tenga como objetivo primordial una transiciónn económica hacia una sociedad que fomente el uso de los recursos naturales y la creación de nuevos empleos verdes en cada uno de los ámbitos, liderando así un nuevo modelo de sociedad y planeta sostenible.

El medioambiente es nuestra base, nos proporciona el espacio de vida, trabajo y futuro. Que todas las personas puedan desarrollar su modelo de vida en un entorno saludable, donde se favorezca la movilidad sostenible y los cambios necesario para avanzar hacía un consumo responsable, en una sociedad justa y pacífica para que las personas disfruten de una vida plena, ha de llevarnos a repensar además nuestro pacto con la sostenibilidad ambiental y la salud global. Un medioambiente saludable favorece un mejor clima de trabajo y desarrollo personal, a la vez, que reduce los riesgos de contraer enfermedades ligadas a un medioambiente insalubre.

5. Un nuevo contrato social

Las antes mencionadas tres dimensiones, reforzadas, constituyen -a través de la eficiencia, es decir, el uso razonable de los recursos finitos del planeta, y la equidad- un vector que permite garantizar que nadie quede atrás. Establecen la base de actuación para la determinación de un nuevo Contrato Social Global para la gobernanza mundial. Valores, principios y acciones ligadas bajo un mismo prisma establecen los pilares que dan certidumbre a un mundo que vive el cambio como una constante permanente. La Agenda 2030, junto al resto de las agendas aprobadas entre 2015 y 2016, representan la renovación del compromiso de los pueblos por un multilateralismo incluyente que ahora, además, se convierte en un contrato social global, en una alianza multiactor y multinivel.

Compartir valores, principios y propósito en un mundo global requiere que los diferentes actores dispongan del mismo lenguaje, de los mismos valores, de los mismos principios. Desde esta visión compartida, ya definida a través de las diferentes agendas, la acción de los diferentes actores sustenta la materialización del nuevo contrato social global. Un avance multiplicador donde el resultado enriquece el propio sistema fortaleciendo los derechos, las libertades, las vocaciones, compromisos y transformaciones necesarias para que nadie quede atrás.

Para hacer efectivo este cambio de paradigma es imprescindible que las instituciones públicas, las empresas y la ciudadanía, se erijan en líderes individuales y colectivos de un bien global superior determinado y puesto en marcha a través del desarrollo sostenible. Todos los actores juntos constituyen un ecosistema de transformación para la implementación de los nuevos valores, acciones y aspiraciones de una ciudadanía ética.

Este ecosistema de transformación tiene un claro propósito: establecer una visión compartida del futuro mediante una voluntad inequívoca de trabajar desde una cooperación radical, conseguir que la prosperidad social, económica y medioambiental se conjugue desde la primera persona del plural a través de una acción integral e integrada de desarrollo sostenible.

Las personas vivimos en sociedades complejas, construimos ciudad a través de la participación de diversos actores. Sumamos y crecemos cuando somos capaces de compartir las aspiraciones y las limitaciones de cada uno de nosotros para la construcción de un espacio de convivencia donde todas las personas puedan desarrollar su proyecto de vida. Vivimos en comunidad, en espacios físicos de convivencia local sin dejar de renunciar a nuestro compromiso y solidaridad con todas y cada una de las personas que habitan el planeta. Somos ciudadanos de un territorio, el que nos vio nacer, que sin renunciar a sus orígenes aspira a ser parte de una ciudadanía global comprometida con un desarrollo sostenible inclusivo.

Por ello, hablar hoy de prosperidad y de personas ha de ser visto globalmente pero además también desde una mirada local, desde una acción que nace desde nuestra propia idiosincrasia, de nuestro paisaje, nuestras tradiciones y nuestra cultura. Una cultura, que lejos de ser excluyente, se convierte en un elemento de integración social. La cultura no puede ser un arma arrojadiza utilizada por la intolerancia de un egoísmo patrio excluyente, es ante todo la base de la convivencia, el instrumento de la transformación y la aspiración máxima de construir una ciudadanía global de tolerancia y respeto.

Las ciudades y pueblos son un espacio fundamental de socialización, de culturización, de construcción de ciudadanía, de convivencia. Construir las ciudades es más que diseñar en un plano la ubicación de cada uno de los elementos, de decidir qué servicios e infraestructuras sean los más adecuados, de entender la historia que atesora cada territorio o de definir un espacio de producción y consumo que genere una economía local. En la era de la sostenibilidad, las ciudades y los pueblos están llamadas a convertirse en los nuevos espacios globales de democracia cívica expandida.

6. El papel de las ciudades: la calidad urbana

En este momento que necesitamos poner en marcha ecosistemas de transformación que sumen las voluntades y trabajos de cada uno de los actores en una determinación clara de construir un desarrollo sostenible inclusivo, las ciudades se convierten en el primer elemento de implementación de los valores que ha de representar el nuevo contrato social global. Redefinir el papel de las ciudades, no sólo como espacios que sujetan un entramado social, sino como territorios de conexión y empoderamiento de una ciudadanía comprometida con el desarrollo sostenible.

Las ciudades no pueden estar ajenas a la realidad que les circunda, cercana o lejana, de su propia vida internan y de los grandes movimientos mundiales que cambian los modelos sociales y económicos. Las ciudades crean, en su interacción, una red de conexiones sociales, económicas, medioambientales y más importante, humanas, que hacen real la transformación del mundo en que vivimos. El desarrollo sostenible o es local o no lo será, la transformación o viene desde la acción coordinada de cada uno de los actores de los municipios, unidas a las acciones de otros municipios, o no seremos capaces de atajar las causas que nos han traído hasta este momento de emergencia climática y de insostenibilidad social y económica.

Junto a esta acción local, no podemos renunciar a que la gobernanza mundial sea llevada bajo los principios emanados de los grandes acuerdos internacionales ratificados por los países y trasladados a compromisos éticos globales que nos comprometen a todos. Una acción local y global que no sólo cohabite, sino que, además, genere un espacio de concertación que fortalezca la acción en los territorios con las actuaciones que buscan que nadie quede atrás en cada uno de los rincones del planeta. Esto será posible si somos capaces de entendernos, de compartir un mismo lenguaje, una misma aspiración y millones

de voluntades de trabajar en la misma dirección desde una acción diferenciada.

Tenemos los recursos necesarios para afrontar los retos más inminentes, sin embargo, seguimos persistiendo en modelos obsoletos que nos hacen ver, al contrario de lo que pueda parecer, que tenemos la capacidad de remover las causas de esta insostenibilidad. Actualmente existen más personas obesas que personas con su seguridad alimentaria garantizada. Disponemos de la tecnología para producir energía más económica y llevarla a los lugares más recónditos, sin embargo, millones de personas aún no tienen acceso a una fuente de energía que satisfaga sus necesidades básicas. En la última década la desigualdad ha disminuido en el eje Norte-Sur al mismo tiempo que se ha instalado en el corazón de los países avanzados elevando la desigualdad interna a límites insostenible.

Por eso, no podemos obviar que cualquier actuación ha de ser conjugada tanto desde una visión de corto y largo recorrido, como de proximidad y global, todo al mismo tiempo. Desde este punto de vista y con el cambio de modelo de gobernanza que ha de llevarnos a conjugar las acciones globales y locales en una sola agenda, los territorios juegan ese papel de equilibrio y reconstrucción de nuestros espacios de convivencia más cercanos. Desde las certezas y la realidad de cada territorio, inserto en un mundo interconectado, las capacidades de cada uno de los espacios, los actores que configuran las propias ciudades y pueblos, y la voluntad de construir un proyecto de desarrollo sostenible se genera en las ciudades y pueblos un ecosistema de transformación sostenible.

El papel que han de jugar las ciudades y los pueblos, en este nuevo marco global, ha de estar ligado a una acción compartida de transformaciones en la que, a través de la cultura, la educación, la ética y la convivencia se generen ciudades y pueblos económicamente productivos, socialmente inclusivos, y medioambientalmente sostenibles. Todo ello desde un cambio de paradigma en la gobernanza sustentado en la co-creación, la trazabilidad de las decisiones, la evaluación permanente y rendición de cuentas y la comunicación, con el fin de fortalecer el empoderamiento de la ciudadanía, tanto social, personal, cultural y económico.

Pensar las ciudades y los pueblos requiere un ejercicio de conexión, una visión clara hacia donde se quiere transitar, sin perder los valores que sustentan el acervo cultural de cada uno de los pueblos y ciudades atesoran, hacia un territorio de prosperidad social y económica, fomentando una mayor sostenibilidad ambiental. Construir los nuevos espacios de convivencia, tal como se ha realizado en la Agenda Urbana Española, nace del análisis riguroso de la realidad, la participación en la toma de decisiones de los diferentes actores, el alineamiento con las agendas internaciones, la co-creación en ecosistemas de transformación y una gobernanza ética.

Las ciudades son espacios de innovación permanente, de implementación de acciones que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, durante algunas décadas hemos visto como las ciudades se han transformado sin enraizar en sus valores urbanos aquellas innovaciones que enriquecieran el entramado social, económico y territorial. Sin embargo, empujadas por la necesidad de crecer en un momento de expansión urbanística y social, algunas ciudades han adoptado modelos de proyectos megalíticos y mediáticos, o un mal entendido "*CityMarketing*" así como una atomización de espacios comercializados sin valor social más allá del económico. Durante algunos años hemos visto como las ciudades competían entre ellas con grandes ofertas culturales, turísticas e incluso residenciales. Un modelo que se alejaba de los valores tradicionales de una cultura urbana de calidad.

La calidad urbana va más allá de disponer de determinados servicios, continentes culturales o deportivos. La ciudad es un espacio de vida, de relaciones, de múltiples miradas, de necesidades y aspiraciones de una ciudadanía que necesita que aquella le facilite. La calidad urbana es precisamente eso, entender la ciudad desde una visión multidimensional y multisensorial, una ciudad que combine todas y cada una de las actividades con la realidad de su ciudadanía, y donde las calles y plazas se convierta en algo más que un tablero de juego. Es ante todo un espacio de construcción humana.

Para ello es necesario que la ordenación del territorio permita hacer un uso racional del suelo, no sólo conservarlo y protegerlo, sin además acrecentar su valor para la ciudad y su ciudadanía. Construir ciudad desde el respeto al espacio físico sobre el que se asienta la historia, cultura y tradición hacia un espacio multisensorial que genere las dinámicas necesarias para aprovechar los recursos y crecer de una manera sostenida y sostenible. Ordenar el territorio va más allá de los usos de cada uno de los espacios, es la integración de una red de espacios donde la cohesión social se vea favorecida por la cohesión territorial.

La planificación urbana puede ser considerada como la primera política social donde se diseñan las relaciones entre ciudadanía, territorio y progreso. Espacios que conectan el pasado y el futuro en su entramado urbano. La definición de

Fig.2/ **Plaza de la Catedral de León.**

Fuente: Archivo Subdirección General Políticas Urbanas (Eduardo de Santiago).

las ciudades ha de tener en cuenta la realidad de su población y la limitación de sus recursos al mismo tiempo que fortalece el patrimonio propio, diferenciado y constructor de identidad a la hora de establecer los nuevos parámetros de progreso. Los usos económicos se conjugan con las aspiraciones de una ciudadanía que desea vivir su ciudad, un espacio de convivencia que ofrezca una calidad urbana donde todas y cada una de las personas puedan convivir.

Estos mismos valores son igual de válidos para las grandes urbes como para las asentamientos y pueblos más pequeños. Cuando hablamos deordenación no solo hemos de pensar en las grandes planificaciones a desarrollar en las megaciudades o ciudades intermedias, sino, además, hemos de hacer real el principio de una ordenación racional que acreciente el valor del territorio en cada uno de los pueblos y ciudades. Por ello es indispensable basar la construcción de esta planificación en los valores intrínsecos de cada uno de los espacios inherentes en cada uno de los pueblos y ciudades donde la construcción del entramado urbano ha de poner a las personas en el centro de las actuaciones.

Devastar el paisaje actual, malgastar los recursos naturales, desatender el valor cultural de un pueblo o avanzar hacía modelos alejados de la realidad social en la que se circunscriben las actuaciones, es perder de vista el camino de un progreso sostenido y sostenible en un entramado urbano de respeto y puesta en valor del patrimonio. Crecer con equidad y eficiencia obliga a dimensionar el desarrollo desde un prisma de sostenibilidad.

La ciudad dispersa que durante unos años ha ido avanzando como modelo de crecimiento exponencial a base de barrios residenciales o “urbes de diseño” carentes de identidad, ha constatado que con su implementación ha producido una ruptura de los valores de la ciudad compacta generando así, no sólo problemas de integración e identidad, sino incluso de gestión de los espacios. Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente ha de configurarse como una acción integral de la gestión urbana.

Frente a esa dispersión, que tan solo ha beneficiado a unos pocos y que hoy sume en una gestión casi insostenible a los gobiernos locales que han apostado por este modelo poliurbe que consume

Fig.3/ **Vista aérea de Zaragoza.**

Fuente: Archivo Subdirección General Políticas Urbanas.

territorio, recurso y gestión en su mantenimiento, es necesario apostar por la conjunción entre un crecimiento ordenado continuo y la apuesta por la rehabilitación, regeneración y renovación tanto del espacio público como de las edificaciones existentes.

Este proceso ha de ser visto como un repensar la ciudad desde la innovación y adaptación permanente a los usos y necesidades de la ciudadanía. Repensar las ciudades para dotarlas de servicios y bienes más próximos a los ciudadanos, con una distribución equitativa de cargas y beneficios estructurales que hagan de las ciudades espacios cohesionados tanto territorial, como socialmente. La acumulación de servicios en lugares determinados, fundamentalmente el centro de las ciudades cuando se refiere a establecimientos públicos, periféricos para el ocio, así como otros servicios básicos de consumo, configura ciudades desequilibradas y fuertemente descohesionadas. Revertir esta situación dependerá de la voluntad de actuar en el espacio urbano entendiéndolo como un todo integral e integrado que requiere de atención micro conforme a la población de habita en cada uno de los barrios y distritos y macro para lograr la cohesión territorial irrenunciable.

Entendemos las ciudades como espacios de convivencia, de igualdad de oportunidades para una ciudadanía cohesionada. Los desequilibrios económicos, entre los distintos espacios urbanos, han de ser conjugados desde una visión de acción pública para no dejar a nadie atrás. Actuaciones que garanticen el acceso a bienes y servicios por parte de la ciudadanía independientemente de dónde vivan: Un desequilibrio económico que no puede traducirse en desequilibrios territoriales dentro de un mismo espacio de convivencia urbana.

Para que la dispersión no se vea como la mejor solución para reinventar las ciudades, se requiere de una apuesta clara pública de actualización urbana fundamentada en los valores de un urbanismo social y cultural. Repensar las ciudades no puede ser realizada mediante la construcción de nuevos asentamientos alejados de la urbe social con la falsa premisa de una eficiencia económica, sino con la reactualización de la ciudad a las necesidades y aspiraciones de una ciudadanía activa que ve en su ciudad un espacio de desarrollo personal y colectivo.

El modelo de ciudad dispersa, además de romper con el equilibrio social y cultural de las ciudades, ha generado un consumo excesivo, tanto de recursos

económicos, como medioambientales. El incremento de esta urbanización y su posterior conexión necesaria con la urbe social ha generado barreras medioambientales que restan permeabilidad del territorio.

La urbanización del espacio físico no puede llevar aparejado un impacto negativo sobre el cambio climático, por ello es necesario trabajar además por reducirlo y prevenir estas actuaciones medioambientalmente insostenibles que ponen en peligro la vida propia de las ciudades y ciudadanos. Las actuaciones que deben afrontar de manera inmediata las ciudades para evitar estas situaciones, como también ocurre en el ámbito global, han de ir encaminadas hacia la mitigación, y adaptación frente al cambio climático. Las ciudades y los pueblos son fundamentales en la puesta en marcha de estas actuaciones desde el territorio más cercano.

7. Las acciones integradas

La adaptación del modelo territorial con el fin de mitigar los efectos del cambio climático en las ciudades ha de estar configurado desde una visión integral e integrada de actuación. Acciones que han de ir desde la descarbonización de la ciudad que facilite la eliminación de la huella ecológica de las actividades urbanas, hasta la mejora de la eficiencia energética o la producción de energía limpia local, impulsado no solo desde el ámbito público, sino a través de la generación de alianzas locales por el clima.

La innovación tecnológica y las tecnologías de la información juegan un papel crucial en la gestión de uso y control de demanda energética y la gestión de necesidades, una gestión eficiente que propicia una eficiencia en el ahorro de energía y un uso racional de los recursos. Esta acción ha de ser parte de la comunicación entre administración y administrado, favoreciendo así, la mejora de la sensibilización medioambiental y fomentando una acción compartida de transformación liderada por ciudadanos concienciados, empresas socialmente responsables y una administración eficiente.

Esta integración de diferentes agentes y actuaciones, configura un nuevo ecosistema de transformación energética que pasa por acciones en múltiples ámbitos mediante la creación de patrones de eficiencia energética puestos en marcha a través de la rehabilitación, renovación e innovación tecnológica. La acción local concertada de agentes está llamada a convertirse en el vector de aceleración de los procesos de mitigación del cambio climático. La lucha contra la contaminación atmosférica, la generación de energía limpia, la conservación mejora de la calidad de los recursos naturales, la concienciación social, cultual y empresarial han de llevar a que las ciudades sean las impulsoras de la reducción del calentamiento global del planeta.

Las economías locales son motor de impulso de la prosperidad de las personas, pero al mismo tiempo son grandes consumidores de recursos naturales. La vida de las ciudades genera, además, residuos que han de ser tratados de manera diferenciada para lograr el ciclo de los materiales y facilitar su reciclado y reutilización.

Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular ha de configurarse en una visión conjunta dentro de las ciudades. La sostenibilidad pasa en este sentido por una eficiencia en la utilización de los recursos naturales como el agua y la energía, pero además con la reutilización de materiales o una buena gestión de los desechos, así como de la recogida selectiva de los materiales para su posterior reciclado.

Las economías locales pueden asumir de manera más efectiva la implementación de procesos de economía circular gracias al papel que juegan una ciudadanía comprometida y unas instituciones que fomenten y propicien el tratado diferenciado de desechos para su recirculación y alargamiento de la vida útil de los materiales. Una economía local que de esta manera se convierte en generador de dinámicas de sensibilización y cambio de usos y maneras en pro de una gestión sostenible de los recursos y desperdicios utilizados en el quehacer diario de la ciudad.

El desperdicio alimenticio es uno de los factores que hoy en día más ponen de relieve el desequilibrio global entre consumo y producción. Actualmente se estipula que un 30% de los productos se convierten en basura sin tan siquiera ser consumidos. En las ciudades podemos comprobar como esta situación afecta también a los modelos de agrícolas que se ven amenazados por productos externos de menor calidad que a precios de mercado inferior, pero con una huella ecológica mucho más agresiva copan la distribución local.

Hablar de acabar con el desperdicio alimenticio pasa por mejorar las condiciones de producción de las ciudades fomentando una economía alimenticia de proximidad y avanzar hacía modelos de consumo responsable por parte de la ciudadanía. Las ciudades han de trabajar en el desarrollo de sistemas alimentarios sostenibles que reduzcan los desperdicios alimenticios y favorezca la preservación de la diversidad. Una economía local alimenticia que de la mano de administración, sector económico y ciudadanía transiten hacía modelos sustentados en la práctica sostenible

e inclusiva de una alimentación saludable de kilómetro cero.

La movilidad de productos y personas genera una parte muy destacada de la huella ecológica global. Una cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero en España corresponde al transporte, tanto urbano como nacional. Actuar sobre los diferentes componentes que intervienen en la movilidad hace de esta una actuación multinivel y con una visión integral que favorezca la proximidad y la movilidad sostenible.

La apuesta por una movilidad sostenible ha de ir más allá del concepto de desplazamiento de un lugar a otro, es una visión además de justicia espacial que genere nuevos modelos de movilidad combinando diferentes medios de transportes, mejorando las vías de comunicación, sensibilizando a la ciudadanía y apostando por una movilidad negativa. Además, es un cambio de concepto de la presencialidad física de las personas en la gestión administrativa de sus vidas. El avance en la digitalización de la administración y de las empresas, la conciliación de los horarios laborales y personales, el comercio de cercanía, el fomento de las medianas superficies de barrio frente a los grandes espacios comerciales en el exterior de las ciudades, así como la descentralización del ocio y la cultura favorece la creación así ciudades policéntricas cohesionadas.

Hablar de movilidad negativa es apostar por modelos de ciudad compacta donde el acceso a los bienes y servicios por parte de la ciudadanía se realice en el torno cercado de su vida cotidiana. Modelos que prevean la recuperación del entramado vial por parte de la ciudadanía y la utilización de vehículo de emisión cero como modo habitual de movilidad.

Llegar a esta visión de movilidades negativas requiere el establecimiento de pactos de movilidad entre todos y cada uno de los agentes, de tal manera que aquellas medidas puestas en marcha tengan como objetivo último reducir el impacto de las movilidades necesarias para el desarrollo de las ciudades y de los ciudadanos. Frente a la sociedad industrial donde el fomento del vehículo motorizado era signo de modernidad y progreso, hoy en la sociedad de la información y el avance de la cuarta revolución ligada al avance digital, disponemos de mayores recursos para avanzar hacia un nuevo paradigma que combine todos y cada uno de los instrumentos desde una visión sostenible de la movilidad.

La recuperación del espacio físico por parte de la ciudadanía, ligado al fomento del transporte público ha mejorado no solo el control y flujo del tráfico en las ciudades, sino que ha propiciado modelos de convivencia más acordes y equitativos para que todas las personas puedan circular a lo largo y ancho de la ciudad. Iniciativas públicas que han de ser combinadas con nuevas acciones desde los sectores económicos locales con nuevas fórmulas de movilidad compartida y con una acción ciudadana comprometida con los valores que se emanan de una movilidad sostenible.

8. La ciudadanía

La acción directa de la ciudadanía constituye el elemento fundamental para la generación de espacios de convivencia y de democracia cívica. Por ello, la ciudad ha de fomentar la cohesión social y buscar la equidad. Disponer de desequilibrios estructurales en las ciudades genera problemas ligados a la falta de igualdad de oportunidad entre todos y cada una de las personas, además de la necesaria implementación de programas de compensación y lucha contra la pobreza en todas y cada una de sus dimensiones.

La desigualdad que hace unos años solo se medía entre países, hoy se ha instalado en las ciudades de cada uno de los países más avanzados. Una desigualdad que, además de ser económica, se ha convertido en desigualdad social, de género, territorial e incluso generacional. La devastación del planeta y el consumo de recursos por encima de la capacidad del planeta de recuperarse, hace que el modelo social y económico actual esté en peligro y ponga en riesgo la subsistencia de las futuras generaciones. Las ciudades, como principales territorios donde las personas desarrollan su vida personal y profesional se establecen, así como el factor principal para acabar con las desigualdades. La falta de acceso a recursos, bienes y servicios que sufren determinados espacios dentro de las ciudades genera una merma en la calidad de vida de las personas, así como en los derechos y libertades de los ciudadanos.

En este sentido, el empoderamiento de la ciudadanía ha de ser el vector que permita avanzar hacia modelos de convivencia y crecimiento de las ciudades en todos y cada uno de los aspectos.

Un empoderamiento que pasa por un empoderamiento personal a través del fortalecimiento de los sistemas educativos y la configuración de las ciudades como espacios educativos a lo largo de la vida donde las personas puedan, a través de los diferentes recursos puestos a su disposición, afrontar los retos y cambios necesarios para actualizar y liderar su transformación.

Un empoderamiento cultural que permita a las personas entender el mundo en el que viven, conocer la realidad sobre la que desarrollar su proyecto de vida, comprender el acervo cultural que atesora la historia de su ciudad y las conexiones globales de un mundo cada día más interrelacionado e interdependiente donde las acciones en cualquier parte del planeta tienen repercusiones a nivel mundial y local.

Un tercer empoderamiento económico, las ciudades como primer motor económico han de trabajar además para que la sostenibilidad lleve al establecimiento de trabajos decentes y un crecimiento económico inclusivo desde la acción concertada de los diferentes agentes sociales y económicos. Igualmente, las ciudades tienen la capacidad de poner en marcha nuevos modelos empresariales ligados a la economía circular y los nuevos modelos de economías sostenibles. El empoderamiento económico de la ciudadanía facilitará, desde las ciudades, que las personas dispongan de los recursos necesarios para desarrollar su proyecto de vida.

Junto a estos cuatro factores de empoderamiento ciudadano, es imprescindible que la ciudadanía adopte además un rol activo y crítico. El empoderamiento social de la ciudadanía requiere la toma de conciencia del poder de las personas en la configuración de la sociedad y en particular de la vida en las ciudades. Un rol que no solo sitúa a los ciudadanos en la reivindicación justa o en la participación reglada en los procesos electorales, sino que lo configura como un actor principal, no sólo en la toma de decisiones, sino en la ejecución y en la evaluación de las acciones emprendidas.

Las personas constituyen la base del progreso de las ciudades y los pueblos. Garantizar su acceso a los bienes públicos globales y sus derechos para avanzar hacia una vida plena y saludable hace necesaria la puesta en marcha de políticas y alianzas para que todas las personas tengan garantizados sus medios de vida básicos y las capacidades para liderar su desarrollo en un espacio de inclusividad. La vivienda, al hablar de ciudades y personas, es -sin duda alguna- el primero de los elementos básicos a proteger y garantizar.

Las políticas públicas, así como las iniciativas empresariales, deben de no obviar en ningún momento el derecho de las personas a disponer de viviendas dignas que cuenten con los servicios básicos que faciliten su habitabilidad. El acceso a una vivienda a precios asequibles, tanto en compra como en alquiler, se ha convertido en uno de los caballos de batalla en estos últimos años. La crisis económica global de 2008 llevó al sobre-endeudamiento de las familias, la pérdida de la vivienda habitual que afectó a muchas personas situándolas en riesgo de exclusión social, y a la imposibilidad de acceso a su primera vivienda de muchos jóvenes que buscaban su emancipación.

Fig.4/ **Vista aérea del ensanche de Barcelona.**

Fuente: Archivo Subdirección General Políticas Urbanas.

Cambiar esta situación pasa por un impulso decidido por nuevas formas de acceso a la vivienda y la rehabilitación y reutilización de viviendas que permitan el renovar las estructuras y edificaciones existentes desde una visión de mejora de la sostenibilidad y habitabilidad. La construcción de nuevos parques de vivienda, tanto en régimen de compra como de alquiler, bajo los principios de una urbanización inclusiva y con la calidad urbana de una ciudad compacta, ha de considerar la realidad actual de los nuevos inquilinos y la necesaria dignificación de la vivienda como primer espacio de socialización y desarrollo personal. Una urbanización inclusiva qué favorezca un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

9. Las nuevas tecnologías

La innovación digital y las tecnologías de la información permiten liderar la digitalización de las ciudades y con ello mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, la eficacia en la gobernabilidad y la mejora de un modelo económico local abierto para la mejora socio-económica de la ciudad. Las ciudades inteligentes son aquellas que ponen al servido de la ciudadanía las ventajas de la digitalización de los servicios públicos de la ciudad.

Las tecnologías desplegadas a través de las "smart-cities" aportan instrumentos para la gestión y el desarrollo de la ciudadanía. Más que de ciudades inteligentes debemos hablar de ciudadanía inteligente a través de las tecnologías aplicadas a la gestión de la ciudad. Esta combinación de desarrollo urbano sostenible y sociedad del conocimiento produce un avance en la transparencia de la acción de gobierno y el compromiso ciudadano con la puesta en marcha de las iniciativas necesarias para la mejora de la calidad urbana y la eficiencia y equidad.

Pero esta digitalización de las ciudades inteligentes pasa además por la puesta en marcha de programas e infraestructuras que favorezcan el aprovechamiento de estos instrumentos y los datos que de ella se desprenden por parte de toda la ciudadanía. Las transformaciones necesarias en las ciudades y en definitiva a nivel global han de venir de la mano de la creatividad y la innovación social. Soluciones de índole práctica a problemas reales de cada uno de los pueblos y ciudades. Una gestión de vanguardia que permitirá a las ciudades avanzar hacia un liderazgo en la gestión pública desde los principios del "Open Government".

Igualmente, esta digitalización de las ciudades favorece, a través del "Big Data" en código abierto, la aparición de nuevos nichos de economía local focalizada en la puesta en marcha de servicios y gestión de los recursos locales. Acciones de una nueva economía desmaterializada que apuesta por la gestión de datos y el aporte de soluciones tecnológicas, a un menor coste, a través de operadores locales a los problemas reales de las ciudades. Las administraciones locales pueden disponer de beneficios sociales y de eficacia en su gestión a través de la puesta en marcha de iniciativas tecnológicas emanadas de la generación de alianzas entre la Academia, el sector empresarial y la administración. Sin embargo, no podemos obviar que los recursos económicos de los municipios son escasos y las competencias impropias que han asumido cercenan la posibilidad de afrontar grandes transformaciones como es la digitalización de la ciudad.

Aun cuando esta tarea es compleja por la falta de recursos, este es el único camino para la gestión futura de las ciudades. Una tecnología al servicio de la ciudadanía que le permita liderar los cambios necesarios para hacer de la ciudad un entorno económicamente productivo, socialmente inclusiva y medioambientalmente sostenible. La mejora manera de predecir el futuro en un mundo dónde el cambio es la única constante que estamos viviendo, es liderarlo. Es una tarea irrenunciable.

10. Una nueva gobernanza

Para hacer frente a esta tarea es necesario que los ayuntamientos avancen hacia la mejorara de los instrumentos de intervención y la gobernanza apostando por la innovación tecnológica y social donde la ciudadanía, empoderada, tome el papel de agente activo en el desarrollo de la ciudad. Una nueva cultura ciudadana basada en la comunicación multidireccional, la trazabilidad de las decisiones, la co-creación a través de la participación y la evaluación y rendición de cuentas. Una gobernabilidad que bajo los principios de equidad y eficiencia amplíe la calidad de vida de las personas y por consiguiente la calidad urbana de la ciudad.

Esta transformación ha de ser liderada y puesta en valor desde las administraciones públicas a través de la puesta en marcha de actuaciones de capacitación y mejora permanente, tanto de las personas al frente de los servicios públicos, como por parte de la ciudadanía. La modernización de la administración pasa por un cambio en el modelo organizativo de procesos y métodos que tienda a la simplificación y el aumento de la confianza en el administrado. Por su lado,

la ciudadanía ha de contar con los instrumentos necesarios para acceder a la información pública que le permita una relación de confianza con la propia administración. Hablar de trazabilidad en el ámbito administrativo supone conocer, por parte de todos los agentes, el origen, motivo, decisores y metodologías de las actuaciones llevadas a cabo por parte de la administración. Una trazabilidad que a través de la transparencia aporta valor y confianza al ciudadano.

Por ello, la comunicación, ya no solo bidireccional sino ya multidireccional, ha de aportar valor al receptor, no se trata de informar solamente, sino además de aportar un canal abierto para que la comunicación crezca en el mismo sentido que esta se produce. Comunicación que genera comunicación y nuevamente confianza y pertenencia. Una comunicación que genera valor y que sumada a la participación de la ciudadanía en la co-creación y puesta en marcha de acciones que beneficien a la ciudad, hace de la nueva gobernanza el factor clave de la generación de alianzas de transformación.

El papel de la ciudadanía ha de ir más de la participación, más o menos reglada, en aspectos concretos de la actividad municipal, o las actuaciones a desarrollar en el municipio. Una participación ha de configurarse como una cooperación radical de generación de ecosistemas de transformación. Un modelo que alianza que bajo visiones compartida ponga en marcha iniciativas, diferenciadas pero sumatorias entre todos los agentes implicados en la ciudad. Esta visión de co-creación permite, además, reconfigurar aquellas actuaciones emprendidas desde una metodología de alianza múltiple donde todos los actores son copartícipes.

Esta acción de concertación ciudadana no ha de entenderse como una acción bidireccional diferenciada, sino como una alianza compartida de toma de decisiones, puesta en marcha, revisión y reconfiguración abierta y permanente que a su vez genere espacios de diálogo y alianzas multiactor. Hemos de pasar de la acción individual a la construcción colectiva y a la generación de un entramado social que conecte a las diferentes sensibilidades, aspiraciones, necesidades e ideas de una ciudadanía que comparte un espacio físico común.

Es necesario que todas estas acciones sean revisadas, evaluadas, y expuestas a los diferentes actores con el fin de reconfigurar y redefinir las futuras actuaciones. La rendición de cuentas va más allá que un mero listado de cumplimiento de las acciones planificadas, es sobre todo un ejercicio de aprendizaje colectivo donde todos los actores toman conciencia de los avances logrados y afrontar los nuevos retos en un nuevo ejercicio de construcción de ecosistemas de transformación local en base a las lecciones aprendidas.

La gobernanza de las ciudades tiene tanto de digitalización como de construcción de ciudadanía activa. Una acción que fomenta la generación de inteligencias colectivas para la mejora de la calidad de vida de las personas y el avance hacia un desarrollo local sostenible e inclusivo.

Una inteligencia colectiva que se apoya en las grandes agendas que han de marcar el devenir del planeta desde la acción directa de los ciudadanos en las ciudades. El desarrollo sostenible solo será posible desde lo local. Al mismo tiempo, solo desde el liderazgo de una ciudadanía global que, desde los valores de la cohesión social y territorial en pueblos y ciudades, se podrá construir un nuevo contrato social global donde las personas y el planeta están en el centro de todas las decisiones para lograr transformar el mundo en que vivimos y no dejar a nadie atrás.

Bibliografía

Eurostat (2018): *Desarrollo Sostenible en la Unión Europea*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Gobierno de España (2018): *Plan de Acción del Gobierno de España para la Implementación de la Agenda 2030*. http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf

Ministerio de Fomento (2018): *La Agenda Urbana Española*, Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, Madrid.

Ministerio de Vivienda (2010): *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*, Servicio de publicaciones del Ministerio de Vivienda, Madrid.

Naciones Unidas (2002): *Declaración del Milenio*, 55/2.

— (2015): *Agenda para el Desarrollo Sostenible o Agenda 2030*. http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/

— (2016). Nueva Agenda Urbana. Conferencia Hábitat III. ONU-Habitat. http://habitat3.org/wp-content/uploads/N UA-Spanish.pdf

— Consejo Económico y Social (2017): *Aplicación coordinada del programa de Habitat. Informe del Secretario General*, E/2017/61.

— (2018): *Progresos realizados en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana. Informe del Secretario General,* E/2018/62.

Un-Habitat (2011): *Cities and climate change global report on human settlements*, Earthscan, London-Washington DC.

— (2013): *Planning and design for sustainable urban mobility. Global Report on Human Settlements*, Routledge, Abingdon.

— (2014): *Urbanization and sustainable urban devolopment: Towards a United Nations Urban Agenda, High Level Committee on Programmes*, Twenty-Eighth Session, New York.

— (2015): *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*, UN-Habitat, Nairobi.

— (2015): *International Guidelines on Urban Territorial Planning: Towards Compendium of Inspiring Practices,* UN-Habitat, Nairobi.

— (2016): *Urbanization and Development: Emerging Futures. World Cities Report 2016,* UN Urban Settlements Programme, Nairobi, Kenya.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. LI, Nº 202, invierno 2019
ISSN(P): 1133-4762
ISSN(E): 2659-3254
Págs. 701-722

La Agenda Urbana en el marco europeo. Experiencias internacionales de políticas urbanas

Ignacio Pemán-Gavín

Presidente del Consejo Europeo de Urbanistas (ECTP-CEU)

RESUMEN: La implantación de la Agenda Urbana Española constituye tanto una oportunidad para desarrollar políticas urbanas de acuerdo con los parámetros del ODS 11 de la Agenda 2030, como un reto no exento de dificultades dado que incluye un variado elenco de materias, que afectan transversal y verticalmente a diversas Administraciones. Los desafíos de la ciudad del siglo XXI tales como el cambio climático, la transición energética, la vivienda, la economía circular, las relaciones complementarias campo-ciudad o la dinamización del tejido urbano, exige un cambio de paradigma en la planificación y gestión como consecuencia de la transversalidad y complejidad de las materias. Dentro de este contexto tanto la Agenda Urbana Europea como las Agendas Urbanas que han elaborado otros países constituyen referencias importantes por su innovadora metodología fundada en los principios de la gobernanza multinivel, así como por la concreción de sus acciones y su vinculación con los programas económicos que dota a estos documentos de un contenido y alcance práctico y eficaz. A su vez, una mirada comparada sobre ciudades que han llevado a cabo proyectos urbanos relacionados con el modelo de ocupación, vivienda y transición energética con éxito puede dar también algunas claves para garantizar la consecución de resultados concretos en las políticas urbanas. Como veremos en todos ellos concurren estrategias estables a largo plazo, planes con enfoques integrados y acciones concretas vinculadas a programas económicos que garantizan su implantación, así como una evaluación de resultados en el tiempo, una participación colaborativa de la sociedad civil y un liderazgo de la Administración que ejerce un rol activo en la coordinación y gestión de los proyectos vinculado una función de intermediación. En definitiva, unas claves conectadas con la gobernanza multinivel vertical y transversal que la Agenda Urbana Española podría constituir la oportunidad para introducirla en el contexto de su implantación.

DESCRIPTORES: Agenda Urbana. Unión Europea. Partenariados. Políticas Urbanas. Gobernanza multinivel.

Recibido: 12.06.2019; Revisado: 03.10.2019 Correo electrónico: ignaciopeman@futurnet.es
Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7572-6338

The Urban Agenda in the European framework. International experiences on urban policies

ABSTRACT: The implementation of the Spanish Urban Agenda constitutes both an opportunity to develop urban policies in accordance with the parameters of the 2030 Agenda SDG 11, and a challenge that is not without difficulties since it includes a varied list of subjects, which affect transversally and vertically various Administrations. The challenges of the 21st century city such as climate change, energy transition, housing, circular economy, complementary urban-rural relations or the revitalization of the urban fabrics, demand a paradigm shift in planning and management, as a consequence of the transversality and complexity of all these subjects. Within this context, both the European and the Urban Agendas that have been developed by other countries constitute important references for its innovative methodology, based on the principles of multilevel governance, as well as for the concretion of its actions and its link with the economic programs, giving these documents a practical and effective content and scope. In turn, a comparative view of cities that have successfully carried out urban projects related to the model of land occupation, housing and energy transition can also give some keys to guarantee the achievement of concrete results in urban policies. As we will see, all of them have long-term stable strategies, plans with integrated approaches and concrete actions linked to economic programs that guarantee their implementation, as well as an evaluation of results over time, a collaborative participation of civil society, and a strong leadership of the Administration that plays an active role in the coordination and management of projects linked to an intermediation function. In short, some keys connected with vertical and transversal multilevel governance, that the Spanish Urban Agenda could constitute the opportunity to introduce in the context of its implementation.

KEYWORDS: Urban Agenda. European Union. Partnerships. Urban Policies. Multilevel Governance.

1. Introducción

La Agenda Urbana Española responde al compromiso adquirido por los Estados en el marco de las instituciones internacionales y en concreto de la Nueva Agenda de Quito[1], que situó las políticas urbanas en el centro de las políticas públicas, como consecuencia de la evolución de una sociedad cada día más urbana y la relevancia de la ciudad en la solución de los grandes desafíos en las sociedades del siglo XXI; el documento describe en 175 puntos los objetivos de las políticas urbanas[2] en términos de igualdad, inclusividad y desarrollo sostenible y tiene por destinatarios a los Estados miembros y demás Administraciones Públicas.

La Agenda Española, en la estela de la Nueva Agenda de Quito, ha desarrollado los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS en adelante- de la Agenda 2030[3] en el ámbito urbano y muy especialmente su ODS11, que establece como objetivo

> "conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles"[4].

La Agenda Urbana Española[5] constituye un documento no normativo que establece las estrategias y acciones que debe impulsar el Estado en conjunto con el resto de las Administraciones públicas para lograr adecuar la realidad de las ciudades españolas a los paradigmas de la ciudad sostenible.

El reto de la Agenda Urbana Española, una vez aprobada, es cómo garantizar la efectiva

[1] La Nueva Agenda Urbana fue adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo urbano sostenible (Hábitat III) en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016.

[2] El documento plantea como objetivos temas tan amplios como son la lucha contra la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones; reducir las desigualdades; promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible; lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas para aprovechar plenamente su vital contribución al desarrollo sostenible; mejorar la salud humana y el bienestar; fomentar resistencia; y proteger el medio ambiente. La visión que subyace es la de "ciudades para todos": por lo tanto, la agenda es un respaldo global a promover la inclusión y asegurar que todos los habitantes, de las generaciones presentes y futuras, sin discriminación de ningún tipo, sean capaces de habitar y producir justos, seguros, saludables.

[3] La Agenda 2030 aprobada en la Cumbre del Desarrollo Sostenible en Nueva York celebrada entre los días 25 a 27 de septiembre de 2015, por más de 150 jefes de Estado y de Gobierno.

[4] Contiene 17 objetivos que el propio documento resume en tres pilares básicos: Terminar con la pobreza extrema; luchar contra la desigualdad y la injusticia; y reparar el cambio climático. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/

implantación de los objetivos que por su amplitud, transversalidad y diversidad resultan de una evidente complejidad; por otra parte, la implantación de la Agenda Urbana constituye una oportunidad y un verdadero desafío para las Administraciones españolas para innovar, conforme a los principios de gobernanza multinivel, la forma de entender la planificación y la gestión de las políticas urbanas, hoy día caracterizadas por una fragmentación derivada tanto de la concurrencia competencial como de la forma de ejercer sus competencias.

En este marco, en la implantación de los ejes temáticos de la Agenda Urbana Español[6], la Agenda Urbana Europea[7] constituye una referencia importante, tanto por su innovadora metodología de trabajo como por tener como objetivo esencial la adecuación de los programas económicos de la Unión Europea a los desafíos reales de las ciudades; y en este contexto, las experiencias de políticas urbanas, tanto de otros países europeos como de ciudades que han obtenido resultados reseñables en sus políticas, constituyen un marco que puede resultar de utilidad en la definición de las acciones futuras que proponga la Agenda Urbana Española para adoptar los necesarios cambios que necesita la planificación y gestión de las políticas urbanas.

Para ello, analizaré en un primer momento las claves que se encuentran en la propia Agenda Urbana Europea como referente para los nuevos desafíos que plantea la Agenda Urbana Española para centrarme a continuación en los documentos elaborados por otros Estados y gobiernos regionales europeos desde la perspectiva de sus posibles aportaciones a la implantación de la Agenda española y recorrer, finalmente, los resultados de políticas urbanas y soluciones de ciudades europeas que limitaré -dada la amplitud inabarcable de la materia- a los ejes temáticos relacionados con el modelo de ciudad, vivienda y energía.

2. La Agenda Urbana en el marco europeo

2.1 Antecedentes y Objetivos de la Agenda Urbana

La Agenda Urbana Europea constituye la culminación de un largo proceso de elaboración de documentos y estrategias en el marco de la Unión Europea por el que ha venido a considerar las políticas urbanas como elemento articulador de políticas económicas de la Unión Europea.

La Agenda Urbana integra dos perspectivas, la primera relativa al modelo de ciudad y requisitos que deben cumplir las políticas urbanas, y la segunda perspectiva y no menos importante, la relativa al método de trabajo, fundada en los principios de la gobernanza multinivel como metodología para la elaboración e implantación de la Agenda Urbana, en el que las autoridades locales y el intercambio de experiencias urbanas constituyen la base que permite dotar a las políticas económicas de la Unión Europea de un adecuado enfoque acorde con las buenas prácticas y resultados.

La inclusión del modelo de ciudad sostenible, compacta y regeneradora de la ciudad existente y gestionada a través de proyectos que respondan a un desarrollo urbano integrado ha sido objeto de un paulatino engranaje que se inició en el año 1999 con la Estrategia Territorial Europea -Postdam-, que vino a incluir una visión territorial en las políticas económicas, acorde con un sistema de ciudades europeas equilibrado y policéntrico y una relación ciudad-campo fundada en funciones complementarias[8].

Posteriormente, la ciudad compacta fue objeto directo de las estrategias de las políticas ambientales

[5] El Ministerio de Fomento lo presentó en el Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2019.

[6] Los ejes temáticos de la Agenda Urbana Española son los siguientes: 1.- Territorio paisaje y Biodiversidad; 2.- Modelo de ciudad; 3.- Cambio climático; 4.- Gestión sostenible de los recursos y economía circular; 5.- Favorecer la proximidad y movilidad sostenible; 6.- Cohesión social y buscar la equidad; 7.- Favorecer la economía urbana; 8.-Garantizar el acceso a la vivienda; 9.- Liderar y fomentar la innovación digital; 10.-Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

[7] Los ejes temáticos de la Agenda Urbana Europea son los siguientes: 1.- Inclusión de migrantes y refugiados. 2.- Pobreza urbana. 3.- Empleos y habilidades en la economía local. 4.- Economía circular. 5.- Adaptación al clima (incluidas las soluciones de infraestructura verde). 6.- Calidad del aire. 7.- Transición energética. 8.- Transición digital. 9.- Vivienda. 10.- Uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza. 11.- Movilidad urbana. 12.- Contratación pública innovadora y responsable. 13.- Patrimonio cultural. 14.- Seguridad en espacios públicos.

[8] La Estrategia Territorial Europea (ETE) –en su versión inglesa European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union (ESDP)–, establece las bases de una política territorial y espacial de la Unión Europea, aprobada en la reunión de ministros responsables de la Ordenación del Territorio celebrada en Potsdam (Alemania) en 1999. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:g2440

de la Unión Europea -año 2004[9]-, y en el año 2007 se integró en el concepto de desarrollo urbano integrado[10] -Carta de Leipzig Sobre Ciudades Europeas Sostenibles-[11], particularizada en la idea de la regeneración de la ciudad en la declaración de Toledo del año 2010[12]. Finalmente, incorporó también la necesidad de elaborar políticas urbanas de acuerdo con una metodología de trabajo eficaz acorde con los principios de la gobernanza multinivel, tal como reflejaron tanto la Declaración de Gödollö del año 2011, que aprobó la Agenda Territorial de la Unión Europea[13], como en la declaración de Riga de 2015, que bajo el título "Hacia una Agenda Urbana de la UE" anunció el compromiso de disponer de una Agenda Urbana operativa[14], finalmente aprobada en el Pacto de Ámsterdam en el año 2016[15].

La primera idea que interesa resaltar de los documentos y estrategias es su vinculación con la política concreta de la Comisión Europea, ya que no constituyeron meras declaraciones, sino que tuvieron consecuencias concretas al tener un reflejo paralelo en los programas económicos de la Unión Europea. Por una parte, en los propios Fondos Estructurales, al incluir el criterio del desarrollo urbano integrado -en especial en barrios en crisis- a través del programa Iniciativa Comunitaria Urbana[16], que se integró dentro de los sucesivos programas de los fondos a partir del período 1994-1999. Posteriormente, bajo una visión más amplia de la regeneración urbana en la programación de los fondos 2007-2013 y en la programación 2014-2020, el objetivo de los fondos estructurales en este ámbito se centró en la ejecución de proyectos de desarrollo urbano sostenible integrado[17], es decir, en proyectos de regeneración urbana de carácter transversal en los que junto con la regeneración de los espacios públicos, y del patrimonio edificatorio se incluyeran medidas de mejora del medio ambiente e incentivadoras de la economía y empleo del barrio o distrito.

[9] En el Sexto programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente de 11 de febrero de 2004, posteriormente desarrollado en enero de 2006, se establecieron siete estrategias temáticas y una de ellas bajo el título "Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano" definía su política en 4 líneas de actuación que afectan directamente a cuestiones estrictamente urbanísticas, como es la gestión de las ciudades, la construcción, el urbanismo y el transporte. El modelo de ciudad compacta apareció bajo esta perspectiva medioambiental como repuesta a los efectos insostenibles de la dispersión y expansión urbana que conllevaba un crecimiento de las ciudades hacia zonas rurales limítrofes, la creación de viviendas de baja densidad y el aumento de los problemas de transporte y proponía acciones ante el elevado número de terrenos abandonados y propiedades vacías o la necesidad de multiplicar y proteger los espacios verdes.

[10] Encuentro Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrado en Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007 en el que se aprobó la Carta de Leipzig Sobre Ciudades Europeas Sostenibles, y la Agenda Territorial Europea de 2007. La Carta de Leipzig (2007) sobre Ciudades Europeas Sostenibles https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/pdf/91B5958A-585C-4E92-8B1F-C06F5CB-C4C4B/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf

[11] La Carta de Leipzig incluye dos grandes ejes de recomendaciones relacionadas con las políticas urbanas: -Hacer un mayor uso de de las políticas integradas de desarrollo urbano, entendiendo por tales aquellas donde 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 espacios públicos de alta calidad, el impulso de la eficiencia energética, etc. -Prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de las ciudades, impulsando actuaciones integradas que conjuguen la mejora del medio ambiente físico, con el impulso a la economía y el empleo, la cohesión e inserción social y el fomento de un transporte urbano eficiente y asequible.

[12] Bajo la presidencia española fue aprobada la Declaración de Toledo en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano celebrada el día 22 de junio de 2010, que se complementa con un documento de referencia sobre la Regeneración Urbana Integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa. http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/1A96C491-E5B2-4EE0-8C3A-7FB551D031E9/95943/Decla_Toledo_aproba.pdf

[13] La Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 bajo el título Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas fue aprobada en la reunión ministerial informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungría), y en dicha declaración se insiste en ideas anteriores sobre la necesidad de fomentar un desarrollo territorial policéntrico y equilibrado a través de proyectos que respondan a un desarrollo integrado de las ciudades; además se hace referencia a la gobernanza multinivel como método de trabajo que permitiría garantizar la participación equilibrada y coordinada de los agentes locales, lo que exige una coordinación vertical y horizontal entre órganos decisorios a distintos niveles y políticas relacionadas con los sectores.

[14] En el mes de junio de 2015 bajo la Presidencia de Letonia se adoptó la Declaración sobre la futura Agenda Urbana. Bajo el título 'Hacia una Agenda Urbana de la UE'", la declaración adoptada identifica los elementos a tener en cuenta para el desarrollo de la Agenda Urbana de la UE.

[15] Un recorrido completo sobre el proceso que transcurrió entre la Declaración de Toledo y el Pacto de Amsterdam y la evolución de los programas económicos se encuentra en el estudio de De Santiago: 2017.

[16] El programa "Iniciativa Comunitaria Urban" promovía la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible con especial incidencia en áreas urbanas con dificultades. La creación de este programa en el año 1994 constituyó un hito esencial en la inclusión de las políticas urbanas dentro de las políticas económicas comunitarias y la inclusión de una perspectiva integrada de las políticas sectoriales. Fue desarrollado en tres períodos: 1º Periodo 1994-1999, 2º Periodo 2000-2006, 3º Periodo 2007-2013. Este último período 2007-2013 conforme al Reglamento (CE) Nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.

Junto a los Fondos Estructurales, la ciudad ha sido objeto también de programas económicos sectoriales, y entre los más relevantes se encuentran los desarrollados en el marco de la Estrategia 2020 para la implantación de ciudades inteligentes[18], y dentro de los específicos, los relacionados con la transición energética[19], el desarrollo de un sistema equilibrado de ciudades [20] o, bajo una perspectiva amplia, en la financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI)[21].

La acumulación de programas económicos vino a generar una situación compleja por la propia superposición, que restaba eficiencia a sus resultados y transparencia en el acceso a las líneas de financiación por parte de las autoridades locales, en especial de las ciudades pequeñas.

En este contexto, la Agenda Urbana Europea formula un triple objetivo consistente en mejorar el contenido y claridad de las normas que afectan a las políticas urbanas, la financiación de las inversiones europeas y la información mediante el intercambio de experiencias entre las ciudades europeas[22]. La Agenda Urbana incluye los ejes temáticos que considera que definen las políticas urbanas y sus desafíos en las próximas décadas dentro de una visión muy amplia del fenómeno urbano, al incluir desde los modelos de desarrollo, política de vivienda y movilidad, hasta la economía, el trabajo y la emigración.

Objetivos que plantea alcanzar mediante una nueva metodología de trabajo dentro de la mejor tradición de la gobernanza multinivel, que en el marco de la Unión Europea se encuentran en el Método Abierto de Coordinación[23] y en el Libro de la Gobernanz[24]. Dichos documentos constituyen los antecedentes en la nueva forma de entender la elaboración y gestión colaborativa y abierta a las ciudades y sociedad civil de los planes de acción de la Agenda Urbana. En gran parte, el interés decreciente de los ciudadanos por las instituciones europeas explica el objetivo de la Agenda Urbana de fundar la acción política en los principios y mecanismos de la gobernanza multinivel como vehículo de participación abierta y acercamiento de las instituciones, en este caso a la escala de la ciudad en el que se generan los problemas y se desarrollan las soluciones. Y, por tanto, siendo la ciudad verdadero laboratorio de las políticas urbanas, la Agenda Urbana entiende que, en el aprendizaje común, es decir, en el

[17] La sujeción del acceso a los fondos al cumplimiento de los Objetivos temáticos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos exigía la elaboración de una Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado -EDUSI- F.

[18] En el período 2014-2020 el Programa Marco "Horizonte 2020"(H2020) incluye tres pilares: abordar los principales retos sociales, promover el liderazgo industrial en Europa y reforzar la excelencia de su base científica. El presupuesto disponible asciende a 76.880 M€. y ha invertido 1.500 millones de euros (2014-2017) en acciones de investigación e innovación urbana, de los cuales 435 millones de euros (2014-2017) se han dedicado a acciones de innovación para ciudades inteligentes y sostenibles. https://eshorizonte2020.es/que-es-horizonte-2020

[19] El Programa JESSICA fomenta el desarrollo urbano sostenible mediante la financiación de infraestructuras urbanas, el patrimonio histórico o cultural, la reconversión de terrenos industriales abandonados, la creación nuevos espacios actividades comerciales para las PYMES, y el fomento de los sectores de las TI y la I+D y la mejora de la eficiencia energética. https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/es/funding/special-support-instruments/jessica/

[20] Dentro de Interreg V-C, el programa ESPON -European Territorial Observatory Network- 2020 Cooperation Programme que fue aprobado por la Comisión Europea el 26 de Mayo de 2016, con un presupuesto de 41 millones €, tiene por objeto realizar estudios territoriales y el sistema de ciudades para dotar de una mayor eficacia a la Política de Cohesión de la UE y otras políticas y programas sectoriales con fondos de Inversión Estructural Europea (ESI), en sus políticas de desarrollo territorial nacional y regional. https://www.espon.eu/programme/espon/espon-2020-cooperation-programme

[21] El Banco Europeo de Inversiones (BEI) invirtió 116.000 millones de euros (2011-2016) en el desarrollo urbano de la UE y prestó directamente a más de 150 municipios con una población superior a 75.000 habitantes, mediante instalaciones con bancos promocionales. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-investment-bank_es

[22] El objetivo esencial de la Agenda Urbana junto con la mejora de la regulación y la financiación es mejorar el conocimiento (base de conocimiento e intercambio) sobre temas urbanos y el intercambio de buenas prácticas y conocimiento, dado que las políticas, la legislación y los instrumentos de la UE también deben basarse en soluciones sólidas y fiables sobre cuestiones urbanas.

[23] El Método Abierto de Coordinación (OMC). El MAC es un método o herramienta de "soft law", que se convirtió oficialmente en un instrumento de gobernanza de la UE durante la Cumbre de Lisboa de 2000. Su objetivo tiene como objetivo estructurar la colaboración entre la UE con Estados miembros, sin dar lugar a medidas legislativas de la UE vinculantes, ni exigir que los países de la UE cambien su legislación propia. La OMC tiene sorprendentes similitudes con la Agenda Urbana para la UE. Como la Agenda Urbana, la OMC conlleva un principio basado en tres direcciones, local, horizontal y vertical: localmente, los gobiernos nacionales pueden actuar de acuerdo con las necesidades de sus contextos nacionales específicos; horizontalmente, las prácticas de implementación se comparan constantemente con el propósito de aprendizaje; y verticalmente, el nivel de gobierno de la UE establece el marco de la política.

[24] Dictámenes del Comité De Las Regiones 80º Pleno 17 y 18 de junio de 2009 Libro Blanco del Comité de las Regiones Sobre La Gobernanza Multinivel (2009/C 211/01) https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:ES:PDF
De acuerdo con el Libro Blanco distintos niveles de gobierno y privados –organizaciones empresariales y sociedad civil- interactúan mediante la coordinación del Estado o de la Administración en todo caso sujeta a una evaluación de sus resultados de acuerdo con los principios básicos de la gobernanza multinivel a) Principio de participación b) Principio de transparencia c) Principio de responsabilidad o rendición de cuentas. d) Principio de eficacia bajo un enfoque integrado. e) Principio de colaboración y cooperación entre Administraciones. f) Principio de subsidiariedad en el nivel más adecuado.

intercambio de experiencias, se encuentra la vía para alimentar los objetivos y focos de atención de los programas económicos.

De esta manera, en el marco de la Agenda Urbana Europea las ciudades se convierten en agentes activos en la elaboración de los planes de acción para mejorar la regulación y coordinación económica[25], cuyas propuestas se alimentan, a su vez, por los resultados y buenas prácticas generadas en el ámbito local, potenciando de esta manera la mirada horizontal derivada de la experiencia entre ciudades "learning by doing".

Se trata de un enfoque y planteamiento asentado en el contexto europeo y que la Agenda Urbana hace suyo; en efecto, la Agenda Europea recoge un bagaje anterior en la forma de definir sus estrategias y políticas a partir de experiencias concretas entre ciudades[26] como laboratorio para elaborar soluciones que a su vez alimenten las orientaciones de los programas económicos; es el caso del programa "*Urbact*", o la red "*Eurocities*" fundada en 1986 por seis ciudades europeas para compartir conocimientos, o la red de ciudades que giran alrededor de "Energy Cities and Climate Alliance" que comenzó en la década de 1990 para influir en los responsables políticos de la UE. Y, en fin, dentro del ámbito privado, resultan destacables las iniciativas de soluciones creativas urbanas[27], como es el caso de "European Network of Living Labs" que reúne a laboratorios urbanos en el entorno europeo que influyen de forma directa o indirecta en la construcción de soluciones para los problemas urbanos.

2.2. Una mirada retrospectiva de la Agenda Urbana Europea

Transcurridos tres años desde la aprobación de la Agenda Urbana Europea, los resultados han supuesto el cumplimiento de las expectativas iniciales; se han finalizado los planes de acción de los ejes relativos a la pobreza, inclusión, vivienda y calidad del aire; se encuentran en la fase final los planes de los ejes relativos a la transición digital, economía circular, movilidad urbana y empleo; y están en fase de consultas los borradores de los planes del cambio climático, contratación pública, adaptación climática y transición energética; y, en fin, recientemente se han creado dos nuevos partenariados: patrimonio cultural y seguridad en los espacios públicos.

Los resultados han sido objeto de evaluación anual por parte del Comité de las Regiones, que -en la mejor tradición de la evaluación de resultados- ha intentado mejorar su funcionamiento. El primero, a finales del primer año[28], daba cuenta de las cuatro asociaciones piloto -que abordaban la vivienda, la integración de los migrantes y refugiados, la pobreza y la contaminación del aire[29]. En el segundo informe[30], del año 2018, hacía hincapié en la necesidad de establecer objetivos realistas, plazos, indicadores y metas para alcanzar los objetivos específicos, y de implantar los objetivos en colaboración con los diversos niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

Pero más allá de sus resultados como documento interno, de la Agenda Urbana Europea cabe

[25] La Agenda Urbana para la UE tiene como objetivo permitir a las Autoridades locales trabajar de una manera más sistemática y coherente en la consecución de los objetivos de la ciudad sostenible y como reverso pretende que la política de la UE sea más cercana el medio urbano, efectiva y eficiente. Así, la Agenda reconoce que las ciudades se deben involucrar en la concepción y la implementación de las políticas Europeas, al tiempo que éstas se deben adaptar mejor a las realidades urbanas donde se llevan a cabo.

[26] También dentro Interreg V-C el Programa UrbAct III financia con un presupuesto de 96,3 millones euros el intercambio de experiencias entre ciudades europeas (2014-2020). https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/interregional/

[27] Financia Urban Innovative Actions, con un presupuesto de 370 millones de euros (2015-2020), nuevas soluciones para el desarrollo urbano. De acuerdo con el artículo 8 del FEDER, la Iniciativa UIA está gestionada por la DG Política Regional y Urbana. https://www.uia-initiative.eu/en/about-us/what-urban-innovative-actions

[28] Informe de la Comisión al Consejo sobre la Agenda Urbana para la UE COM (2017) 657 20.11.2017 COM (2017) 657 Final. Y Dictamen del Comité Europeo de las Regiones. Evaluación de la aplicación de la Agenda Urbana de la UE (2018/C 387/03).

[29] De acuerdo con los informes de la Comisión, un gran número de ciudades y socios expresaron su interés en participar en las Asociaciones (con aproximadamente 250 solicitudes recibidas en total). La cobertura de las Asociaciones es muy amplia: 22 Estados miembros, 84 ciudades, 13 Direcciones Generales, 10 de la Comisión, 2 asociaciones de ciudades (Eurocities y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa), el BEI (en 8 Asociaciones) y varias partes interesadas como asociaciones, organizaciones no gubernamentales, organismos de investigación y educación y representaciones empresariales (por ejemplo, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con las personas sin hogar, Polis, la red de ciudades y regiones europeas que trabajan en el transporte local, Vivienda Europa). También resulta de interés subrayar que la composición de las Asociaciones está equilibrada con la participación de la mayoría de los Estados miembros, con ciudades de todos los tamaños, de todas las partes de la UE y de todos los niveles de desarrollo económico y social, así como con algunas redes regionales de ciudades y Regiones.

[30] Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Evaluación de la aplicación de la Agenda Urbana de la UE (2018/C 387/03). Informe de la Comisión al Consejo sobre la Agenda Urbana para la UE COM (2017). Diario Oficial de la Unión Europea. 25.10.2018. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IR6120&from=EN

extraer dos valoraciones finales en relación con el marco español, tanto en relación con la implantación de la Agenda Urbana Española, como respecto a su incidencia en las políticas urbanas de los Municipios.

Por lo que se refiere a la implantación de la Agenda Urbana Española conviene tener en cuenta que los buenos resultados en la elaboración de los planes de acción en el marco europeo se explica por la concurrencia de algunos elementos determinantes: el liderazgo colaborativo para la elaboración de los planes de acción, que de forma voluntaria han asumido tanto Estados como ciudades, la efectiva participación de Administraciones de diferente nivel y de organizaciones sociales, el cumplimiento de plazos previstos, los contenidos concretos y propositivos de los planes de acción, la sujeción a evaluación continuada, el liderazgo compartido y la garantía de que la participación y resultados conllevarán una eficaz influencia en las políticas económicas de la Unión Europea. Y, a todo ello, la existencia por parte de la Comisión de apoyo económico y la dotación de una Secretaría para los partenariados que ha permitido dotar de continuidad a los trabajos de cada asociación. La propia elaboración de los planes de acción constituye un importante referente para lograr unos resultados efectivos en la implantación de la Agenda Urbana Española.

Por lo que se refiere a las políticas urbanas de los Ayuntamientos, la Agenda Urbana supone un paso más en la influencia de la Unión Europea en el diseño de las políticas urbanas de los Municipios y, por tanto, supondrá una mayor limitación en el grado de decisión de las políticas propias de los Ayuntamientos. El modelo de ciudad, la política de movilidad, vivienda y economía urbana, por citar los ejes más relevantes, estarán cada día más condicionados a los programas de inversión urbanos de la Unión Europea y del Estado; de esta manera, posiblemente el margen de decisión no estará tanto en la elección de modelos de ciudad alternativos, como en la jerarquización y priorización de las acciones en función de las necesidades de cada ciudad. Y para lograr una mayor claridad y coherencia, unas futuras Agendas Urbanas de los Ayuntamientos con alcance similar a las de la Unión Europea y al Estado podrían constituir los documentos que recojan las estrategias a largo plazo[31] con similares ejes temáticos[32].

2.3. Las agendas urbanas de carácter estatal en el contexto europeo

En el marco de los Estados de la Unión Europea no ha existido una respuesta homogénea, ni por el tipo de documento, ni por su alcance y concreción, ni por el grado de integración formal en los objetivos de la Agenda 2030. Pero en todos ellos cabe extraer como referencia la concreción de sus objetivos y la instrumentalización de medios para llevarlos a cabo.

Fig.1/ **Agenda Urbana de Holanda.**

Fuente: © Sgenda Stad.nl

Además de España, entre los países que han elaborado una Agenda Urbana se encuentran Alemania y Holanda -precursores tanto de la Carta de Leipzig como del Pacto de Ámsterdam y de la propia AUUE-, así como Escocia[33], con una larga tradición de planificación estratégica urbana a escala estatal y regional por cuanto en todos ellos prevalece una perspectiva territorial y económica del sistema de ciudades, y de los que cabe extraer algunos aspectos relevantes en este estudio.

[31] La Agenda Urbana local podría constituir el documento estratégico integrado llamado a coordinar y justificar las inversiones que en la escala local cuya financiación debe tener siempre en cuenta la Agenda Urbana estatal y europea.
[32] En el ámbito local se echa en falta un documento base que defina una visión integrada de la política urbana que permita articular las acciones y programas económicos. Esta carencia se pone de manifiesto en el propio documento de Diagnóstico del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 que considera necesario que las solicitudes de fondos para proyectos urbanos se justifiquen en una visión general de la ciudad función que no cumplen los Planes Generales frente a Agendas 21 o a los Planes Estratégico, aunque a su vez -cabría añadir- estos documentos carecen de la necesaria visión espacial de la ciudad.
http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/pa/Paginas/inicio.aspx
[33] Más información en:
https://www.gov.scot/Publications/2016/03/3178/3

La Agenda holandesa tiene un carácter fundamentalmente económico[34] y por tanto con escasas conexiones con la española pero en el caso de Alemania el documento -denominado Política Urbana Nacional (PUN) alemana ("Stadtentwicklungspolitik")- del año 2007[35], contiene dos características que conviene tener en cuenta porque garantizan su implantación: Por una parte, el hecho de que el documento alemán constituya una iniciativa conjunta del Gobierno Federal, de los Länder y de las autoridades locales garantiza desde su propia elaboración y aprobación una amplio consenso en su desarrollo.[36] Y por otra parte, la vinculación entre estrategias y programas económicos concretos constituye una garantía de la implantación de sus objetivos.

Del documento de Escocia denominado "Scotland's Agenda for Cities"[37] cabe resaltar la previsión de instrumentos concretos para conseguir la consecución de los objetivos mediante fórmulas colaborativas para el desarrollo económico mediante la creación de la entidad "Scottish Cities Alliance"[38], constituida entre las siete ciudades de Escocia y el gobierno escocés, para atraer inversiones y empleos a sus ciudades y para lograr un crecimiento económico sostenible[39].

Junto a estos modelos de planificación territorial económica, las Agendas de Polonia e Italia han elaborado desde diferentes instituciones documentos con ejes temáticos similares a la española y en ellos cabe resaltar asimismo la concreción de sus objetivos: Polonia aprobó en el año 2015 el documento denominado Política Urbana Nacional (PUN) 2023 -"Krajowa Polityka Miejska 2023"[40] que define fines y acciones diferentes en función del tamaño y potencial económico de las distintas áreas y ciudades, establece un horizonte temporal para obtener resultados –el año 2023-, y vincula sus acciones a los programas económicos con especial apoyo de información a las ciudades pequeñas y medianas.

En el caso italiano, "Agenda per lo Sviluppo Urbano Sostenibile"[41] constituye un documento elaborado por la Alianza Italiana para el Desarrollo Sostenible y el Centro Nacional de Estudios sobre Políticas Urbanas, en el que también cabe resaltar como característica específica su grado de concreción en la definición de objetivos para el año 2030, quizás en este caso por no tratarse de un documento oficial del Estado[42].

3. El modelo de ocupación de suelo de la ciudad compacta

3.1. El control de nuevas ocupaciones de suelo en la Agenda Urbana Europea. *Sustainable Use of Land and Nature-based Solutions (SUL_NBS)*

El proceso continuo de antropización del suelo como consecuencia de la ocupación de nuevo suelo para la instalación de usos de carácter

[34] En el caso holandés, la Agenda Urbana Holandesa -"Agenda Stad"- responde, al igual que en el caso alemán, a una larga tradición histórica en el desarrollo integrado de las políticas urbanas. El documento plantea sus líneas de actuación -al igual que en el caso alemán- bajo un carácter básicamente socioeconómico de su territorio, sus regiones y sus ciudades. Resume claramente el documento su objetivo esencial al señalar que pretende "fomentar la innovación, la calidad de vida y el crecimiento económico en las regiones urbanas holandesas". www.urbanagenda.nl

[35] Contiene un diagnóstico del documento sobre las necesidades y objetivos que no son muy diferentes a los problemas urbanos de las ciudades españolas, de manera que en gran parte se puede reconocer la política urbana española -la presión inmobiliaria la reurbanización de centros históricos, la pobreza, o la polarización socio-espacial-.

[36] Todo ello sin perjuicio del liderazgo indiscutible de la Oficina Federal para la Construcción y Planificación Regional (BBR) que mantiene competencias y un presupuesto importante en esta materia a pesar de la organización territorial federal del Estado alemán.

[37] Dentro del documento cabe resaltar dos aspectos que ponen de manifiesto su enfoque fundamentalmente económico: la priorización y concreción de la acción relativa a la economía circular, que considera el centro de la "Estrategia económica de Escocia" y el Plan de Acción de la Industria que desarrolla en cinco áreas prioritarias: la reducción de los residuos de alimentos y el crecimiento de la bio-economía; la reutilización de la infraestructura energética en los sectores renovables y de petróleo y gas; la reducción de los residuos, en especial en la construcción y edificios; el fomento del sector de fabricación; la creación de entes intermediarios en la cooperación tanto de carácter exclusivamente públicos como de colaboración sector público-privado.

[38] https://www.gov.scot/Publications/2016/03/3178/3

[39] Dentro de este campo de colaboración Administración-sociedad cabe también citar la entidad Scottish Funding Council, que en colaboración con los agentes sociales tiene por objeto mejorar la formación de profesionales en diferentes áreas de la economía y garantizar que Escocia tenga los profesionales necesarios para su planificación económica.

[40] Documento aprobado por resolución del Consejo de Ministros el 20 de octubre de 2015. https://www.miir.gov.pl/media/11579/Krajowa_Polityka_Miejska_2023.pdf

[41] http://asvis.it/public/asvis/files/Agenda-sviluppo-urbano-sost-02.pdf

[42] El documento plantea objetivos muy concretos en mucha de sus ejes temáticos. A título de ejemplo cabe citar el objetivo planteado en relación con el consumo de nuevo suelo, consistente en reducir el 20% "il proprio consumo netto da 2 a 1,6 mq/ab l'anno". Y en el apartado 3.3 dedicado a la política de vivienda y regeneración urbana plantea como objetivo para el año 2030 reducir la población que experimenta graves problemas de vivienda en dos tercios del 11,3% a un nivel inferior al 4% (la media de la UE 28 es del 4,8%). O en fin en el objetivo relativo a la eficiencia energética que plantea conseguir en el año 2030 "ridurre di almeno il 40% i consumi rispetto allo scenario tendenziale. Per il settore civile, comprendente i servizi e il residenziale del 20-25% rispetto al 2015".

urbano, y la tendencia hacia modelos de uso residencial de baja densidad ha llevado a las instituciones europeas a adoptar medidas de prevención del modelo de dispersión en el territorio. La existencia de un amplio consenso sobre los efectos negativos del desarrollo de este modelo en la pérdida de tierras agrícolas fértiles, la fragmentación del paisaje, el incremento de emisiones de gases de efecto invernadero, los mayores costos de infraestructura para el transporte, así como el uso ineficiente del agua y la energía eléctrica, entre otros, ha tenido su reflejo en los programas económicos de la Unión Europea, en especial en los programas vinculados al medio ambiente, y ha llevado a la Agenda Urbana a incorporar como un eje temático específico el objetivo de un uso sostenible del suelo fundado en una ciudad compacta.

El eje temático "Sustainable Use of Land and Nature-based Solutions" (SUL_NBS) plantea

> "asegurar el uso eficiente y sostenible de la tierra y otros recursos naturales para potenciar la creación de ciudades europeas compactas, habitables e inclusivas para todos".

Y para ello propone que, ante nuevas actuaciones económicas, se planteen soluciones que permitan una adecuada integración de la ciudad y su entorno natural; considerando la naturaleza y el paisaje como una herramienta para construir espacios urbanos sostenibles[43]. Para ello propone que toda decisión de nueva ocupación de suelo exija un análisis de las alternativas y la adopción de la más adecuada y ajustada a un modelo de ciudad compacta.

El Plan de acción temático de la Agenda Urbana propone integrar el análisis de los problemas de ocupación de suelo en los procedimientos de evaluación existentes a fin de armonizar las formas en que los Estados miembros están integrando los criterios de ocupación de suelo. El objetivo consiste en plantear diferentes alternativas en la ordenación propuesta e incluso compensar, con intervenciones específicas de regeneración, aquellas decisiones que puedan suponer el vaciamiento de las áreas urbanas interiores, tales como la densificación en áreas de transición de la ciudad central, actuaciones sobre de espacios o áreas abandonadas, o incluso de forma más puntual, sobre locales y viviendas vacías existentes.

Se trata, por tanto, de una perspectiva que se enmarca en sucesivos documentos y programas económicos ambientales de la Unión Europea en esta misma línea de fomento de la ciudad compacta. Constituye una política de propuestas innovadoras en algunas regiones y ciudades europeas, tanto en los planteamientos sobre nuevas ocupaciones de suelo, como en los de intervención en el tejido urbano existente.

3.2. Ejemplos de buenas prácticas en el contexto europeo

3.2.1. La limitación de nuevas ocupaciones de suelo en el planeamiento territorial. El caso de Plan Estratégico de Flandes[44]

El Plan Estratégico de Flandes plantea una ambiciosa propuesta de cambio y transformación a largo plazo -año 2040- que garantice una alta calidad de vida y una posición relevante en el mundo globalizado. Para ello considera esencial conservar espacios suficientes para mantener la actividad agraria y la biodiversidad, así como potenciar un modelo de ciudad fundado en la cercanía de servicios y un transporte público que garantice una adecuada movilidad para los ciudadanos. El dato relevante no es su diagnóstico, ampliamente compartido, de potenciar el modelo de ciudad compacta, sino el planteamiento transversal de sus objetivos y la concreción de sus acciones.

Por una parte, se propone reducir en el año 2015 la media actual de 6 hectáreas por día de nueva ocupación a 3 hectáreas diarias, y en el año 2040 alcanzar el nivel de ocupación 0 de nuevo suelo. Para ello, se plantea dotar a los proyectos de expansión de un carácter excepcional e intentar que los nuevos proyectos se asienten en la ciudad existente, mejorando lo que denomina la eficiencia espacial. El Plan formula este objetivo bajo una mirada transversal, al entender que la limitación de nuevas ocupaciones únicamente será posible en caso de intervenir en la ciudad existente bajo el principio de eficiencia del uso del suelo. No se trata tanto de prohibir como de desarrollar políticas activas que permitan albergar nuevos usos.

[43] https://ec.europa.eu/futurium/en/sustainable-land-use/sustainable-use-land-and-nature-based-solutions-partnership-presents-final

[44] En Julio de 2018 el Gobierno de Flandes aprobó la estrategia cuyos contenidos están disponibles en https://www.ruimtelijkeordening.be/Publicaties/articleType/ArticleView/articleId/9079

FIG.2/ **Strategic visión. Flanders in 2050.**

Fuente: © Departament Omgevin. Vlaanderen

Para lograr dicha eficiencia en la ocupación del suelo plantea la combinación de diferentes medios: a) aumentar la capacidad para albergar viviendas y usos en la ciudad existente, entre los que cita el aumento de densidad, alturas, uso del subsuelo, etc; b) potenciar los usos mixtos, posibilitando el desarrollo de varias funciones, productivos y de equipamientos en un mismo espacio; c) potenciar la reutilización de edificios antiguos, vacíos urbanos y sitios abandonados o demolidos; y d) permitir el uso temporal en espacios, con usos diferentes a los previstos, permitiendo construcciones reversibles y adaptables, etc.

Se trata, por tanto, de medidas correctoras de un modelo previo disperso, en ciudades caracterizadas por la existencia de zonas de transición urbana de baja densidad que permiten una densificación en grandes áreas urbanas, pero otras resultan extrapolables a nuestro contexto urbanístico, tales como la actuación sobre vacíos, edificios abandonados o la potenciación de usos temporales que, como veremos a continuación con ejemplos concretos, exigen potenciar el urbanismo de pequeña escala y fortalecer la colaboración público-privada.

3.2.2. Densificación del centro y planeamiento flexible

En los últimos años, ciudades de escala y situación coyuntural muy distintas han planteado políticas urbanas de densificación de los centros urbanos en zonas de transición y se han formulado propuestas de reutilización de edificios para albergar usos privados y públicos con el objeto de evitar la dispersión de la ciudad. A través del programa URBACT sub>urban se han planteado políticas de densificación con buenos resultados en ciudades tan distintas como Amberes, con un importante crecimiento de la población fuera del centro de la ciudad, Oslo que plantea una densificación de áreas industriales mono funcionales dentro de la ciudad, Brno en situación de estancamiento, o Casoria en situación de declive poblacional[45, 46].

Se trata, no obstante, de una política que no está exenta de debate y que requiere una planificación flexible (BERGEVOET & MAARTEN VAN TUIJIL: 2016), una gestión compleja y medios financieros. Además, sus resultados no siempre responden a un equilibrio entre los aspectos ambientales y sociales, al conllevar en algunos casos procesos de gentrificación[47].

3.2.3. Intervenciones para la recuperación de usos de locales vacíos de los centros de las ciudades

En muchas ciudades europeas la crisis económica y el impacto de los nuevos modelos de comercio han conllevado un vaciamiento de la ciudad existente como centralidad comercial. Los programas para la implantación de usos en locales, en especial en las ciudades centro europeas, constituyen una innovadora política de intervención en la recuperación de la ciudad existente.

Las claves del éxito pueden atribuirse al esfuerzo en la elaboración de bases de datos inmobiliarios completas y detalladas; la creación de instrumentos de gestión para mediar entre propietarios y usuarios potenciales; la colaboración de ciudadanos y empresarios en la revitalización de propiedades vacías; la previsión de un tratamiento

[45] El programa URBACT dentro del programa de Cooperación Territorial Europeo tiene por objeto mejorar el desarrollo urbano integrado sostenible en las ciudades europeas.
[46] En el proyecto Abracadabra se plantearon medidas de densificación como la previsión de nuevas plantas residenciales en edificios públicos como escuelas o la ubicación de jardines en los tejados.
[47] El programa "URBACT Action Plannig Network sub>urban" tenía por objeto analizar medidas de densificación en el centro de la ciudad: "Densification beyond the city centre: urban transformation against sprawl".

fiscal adecuado; la agilización en la tramitación de las autorizaciones; y la creación de fondos y préstamos (Daniela Patti & Levente Polyak: 2015).

Se trata nuevamente de adoptar en la gestión una aproximación integrada, liderada por la Administración a través de intervenciones de pequeña escala, incluso en el limitado espacio de una calle. La mayor dificultad se encuentra en los planes y normativas aplicables[48] que no siempre consideran compatibles estos usos y cuyas soluciones se plantean desde lo que en términos ingleses se denomina "legally twist", es decir, desde la necesaria flexibilidad de la aplicación del plan.

La ciudad de Neunkirchen ubicada en la Baja Austria -11.600 hab. aproximadamente - llevó a cabo un interesante proyecto subvencionado por el gobierno regional –"Program of Community Renewal"- para la renovación de usos en locales vacíos, con la participación de la población local. El éxito del programa, tras un año en el que se implantaron diversas actividades[49], tuvo en su metodología la clave del éxito: una primera fase de análisis del estado de los locales, un cuestionario a los propietarios a los que se proponía el uso para fines no comerciales temporales en condiciones especiales (alquileres reducidos) y una posterior fase de intensa participación, que dieron como resultado el éxito de implantación de usos.

Por su parte, la ciudad de Bremen (Alemania) llevó a cabo el proyecto ZwischenZeitZentrale (ZZZ) dentro del proyecto TUTUR "Temporary Use as a Tool for Urban Regeneration"[50] que intervino en 50 propiedades vacantes de diferentes escalas y naturaleza lo que permitió recuperar las áreas industriales abandonadas junto al río Weser como consecuencia del cierre de los astilleros y el puerto viejo.

Y como modelo de gestión continuada ha tenido unos resultados importantes la Agencia Coopolis (Berlín), que tiene por objetivo el desarrollo urbano

Fig.3/ **Urban labs and strategic temporary use.**

Fuente: ©https://urbact.eu/sites/default/files/media/refill_magazine_6.pdf

cooperativo en Berlín, y lleva a cabo acciones para la reutilización de locales vacíos para usos temporales, ejerciendo una función de intermediación con los propietarios y potenciales usuarios en el proceso de recuperación de usos[51].

4. La política de vivienda en marco europeo

4.1. La Vivienda digna y asequible como desafío europeo

La política de vivienda constituye uno de los desafíos más importantes de las políticas urbanas dadas las dificultades que, con carácter general, concurren en el acceso a una vivienda

[48] Dentro del programa Urbact, REFILL es una asociación de ciudades (Amersfoort, Athens, Bremen, Cluj, Ghent, Helsinki, Nantes, Ostrava, Poznan y Riga) de intercambio de experiencias sobre usos temporales en los centros urbanos. Sus trabajos han sido objeto de varios trabajos publicados diferentes números de REFILL MAGAZINE. El de noviembre de 2016 está dedicado al tema "Fitting temporary use in the legal framework". El trabajo final está disponible en: https://urbact.eu/sites/default/files/media/refill_final_publication.pdf

[49] Actividades tales cono organización de conferencias, tiendas pop-up, cursos de costura, guardería infantil, o sábados de compras.

[50] En tres años recibieron alrededor de 500 iniciativas para implantar actividades en oficinas vacías desde espacios de trabajo, culturales o actividades económicas con fines de lucro; y recuperaron espacios de diferentes escalas y usos; desde pequeñas tiendas de 30 m² hasta áreas industriales de 4.500 m² o 10,000 m² de superficie en edificios y recuperaron 80.000 m² de espacios abandonados. Disponible en www.urbact.eu/tutur

[51] Dentro de este objetivo ha logrado resultados efectivos en la revitalización de calles en declive, potenciando el uso temporal de propiedades vacantes en siete distritos de Berlín usando el modelo "zwischennutzungsagentur" (agencia para uso temporal), de manera que más de 250 empresas y autónomos se han establecido en varios lugares como parte de una serie de proyectos llamados "Gewerbeleerstand als Resource / zwischennutzungsagentur" ("espacio comercial vacio como recurso / agencia para uso temporal"). Disponible en: https://www.creative-city-berlin.de/en/network/member/coopolis_2/

asequible, bien en compra o en alquiler. La crisis económica ha dejado como uno de los sus efectos negativos más palpables el aumento de población con dificultades para acceder a una vivienda. De acuerdo con los datos ofrecidos por "Eurostat", para el 1,4% de la población UE-28, la vivienda supone el 40% o más de sus "ingresos disponibles equivalentes"[52].

Además del coste de compra y de alquiler se detecta la falta de financiación pública y privada, la presión que ello supone sobre la demanda de alquiler, la presión adicional en algunas ciudades del turismo, la existencia de un parque inmobiliario obsoleto en la ciudad central e ineficiente desde un punto de vista energético que obligan a superar las políticas tradicionales de construcción de vivienda social, o la intervención en barrios degradados o históricos para incorporar una línea de actuación en la vivienda más transversal tanto desde el punto de vista social, como económico y ambiental.

El impacto que tiene en la calidad de vida de los ciudadanos europeos ha llevado a incluir entre los ejes temáticos de la Agenda Urbana la política de vivienda a pesar de la falta de competencias en esta materia, por entender que el acceso a una vivienda asequible de calidad constituye un requisito necesario para garantizar los derechos de los ciudadanos europeos.

Así, el diagnóstico del Plan de Acción del Partenariado de vivienda recuerda que tras la crisis económica 82 millones de hogares -de un total de 220 millones- tienen un coste que califica de excesivo, en muchos casos con riesgo de exclusión por desalojo, entendiendo que el umbral de referencia del costo total de la vivienda no debe ser superior al 25% de la renta disponible al calcular la tasa de sobrecarga de viviendas. Y recuerda que conlleva también un problema generacional, ya que el 48% de los adultos jóvenes viven con sus padres.

El diagnóstico común para todo el entorno europeo alcanza también al desafío de los nuevos fenómenos de alquileres a turistas, que supone una parte sustancial de las viviendas asequibles en muchas ciudades, así como de la existencia de un gran parque inmobiliario construido en la década 1970 y 1980 que exige una renovación en muchos casos con medidas de mejora de la eficiencia energética.

La existencia de un fenómeno generalizado que afecta a la calidad de vida de los europeos explica la inclusión de la política de vivienda en la Agenda Urbana de la Unión Europea. Y para ello se propone no solo la construcción de viviendas asequibles, sino también la renovación de las existentes. Y no solo potenciar una vivienda de calidad y asequible, sino también la integración en vecindarios inclusivos.

La Agenda Urbana es consciente de la variedad de problemas y soluciones existentes en las políticas de vivienda llevadas a cabo todas las ciudades, regiones y países de la UE, con diferentes soluciones e intervenciones en el patrimonio inmobiliario, pero considera que existen determinados parámetros que pueden y deben ser promovidos desde la Unión Europea. De acuerdo con ello, las recomendaciones del Plan de acción se centran entre tres objetivos diversos que reflejan una triple visión social, económica y ambiental: a) la protección de grupos vulnerables; b) las medidas antiespeculación; y c) el fomento de la renovación del patrimonio edificado para la mejora de la eficiencia energética.

En concreto, el Plan de acción propone un conjunto de 13 acciones sustanciales y recomendaciones. Cabe destacar dos de ellas. Por una parte, la propuesta de ampliar el alcance de la calificación de la vivienda como Servicio de Interés económico General SIEG 2012, actualmente limitada a los "ciudadanos desfavorecidos o grupos socialmente menos favorecidos[53]", a fin de aumentar las ayudas económicas de la Unión europea en materia de vivienda a un espectro social más amplio[54]. En segundo lugar, una guía para ayudas estatales con el fin de facilitar las medidas desde los Estados de acuerdo con las ayudas de la Unión europea ("Guidance Paper on EU regulation and public support for Housing"[55]).

Desde la Agenda Urbana no se establecen criterios concretos dado que, como señala el propio documento, las tradiciones culturales en

[52] Informe titulado "Affordability of Housing: A new stake for The Union" elaborado por Housing Europe, red europea constituida por diversas instituciones como "European Federation of Public" y "Cooperative and Social Housing". Más información en: www.housingeurope.eu/file/616/download

[53] Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest. Official Journal of the European Union 11.1.2012 http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/j_23_05_12_en.pdf

[54] Sentencia del Tribunal de Justicia de fecha 27 de febrero del 2014 en el caso C-132/12 P, que anula la decisión adoptada por la Corte General con fecha 16 de diciembre del 2011 en el caso T-202/10 (Stichting Woolinie y otros c. la Comisión Europea). http://curia.europa.eu/juris/

materia de vivienda varían enormemente dentro de la Unión Europea, si bien explora la variedad de problemas y soluciones existentes en el rico tejido de las políticas de vivienda en todas las ciudades, regiones y países de la UE.

Al igual que en otras materias, las soluciones planteadas en la escala local, desde la propia ciudad, constituyen el bagaje más importante para modular e impregnar las orientaciones y enfoques que deben plantearse las políticas económicas europeas, algunas de las cuales se describen a continuación a título de ejemplo dada la riqueza de situaciones y arquitectura que existe en esta materia.

4.2. Ejemplos de intervención en mejora de vivienda

La política de vivienda ha dado lugar a intervenciones de diferente alcance y naturaleza que pueden alimentar las líneas de actuación de la Agenda Urbana Española. La consecución de una vivienda asequible requiere la concurrencia de una mirada transversal, una visión de la vivienda como manifestación del derecho a la ciudad sostenible, es decir, económicamente accesible, ambientalmente adecuada, en especial eficiente energéticamente, en un entorno adecuado e integrada en la ciudad. En efecto, se trata de una política compleja pues no solo el urbanismo condiciona un buen resultado, sino también la intervención en el mercado, en la regulación de las relaciones privadas, en los precios la renta, o los límites en el precio venta cuyos resultados no siempre resultan proporcionados.

El marco de intervención de las políticas nacionales y locales de la vivienda es ampliamente compartido. Las diferencias se encuentran en los resultados que en gran parte dependen la concurrencia de una serie de factores como: una política continuada, un fuerte liderazgo municipal, la existencia de amplios recursos económicos, un buen diseño arquitectónico y urbanístico, la integración social en la comunidad, una sociedad civil madura y una gestión fundada en una interacción sociedad-Administración.

4.2.1. Vivienda. El ejemplo por excelencia de política pública integrada de vivienda

Entre los ejemplos más reconocidos se encuentra la ciudad de Viena, que acuerdo con los datos ofrecidos por el Ayuntamiento sobre una población de 1.700.000 aproximadamente, 500.000 personas viven en viviendas municipales y el 76,70 por ciento viven en régimen de alquiler. El éxito de los resultados se funda en una política continuada a largo plazo desde los inicios del siglo pasado[56], un liderazgo de la Administración, una inversión pública muy relevante[57] y una intervención en el mercado de vivienda[58] incluida la regulación de las rentas de alquiler[59].

4.2.2. Ejemplos de enfoques innovadores en la política de vivienda

La vivienda no sólo ha sido objeto de una política general para garantizar un adecuado

[55] EU Urban Agenda - Housing Partnership. Guidance Paper on EU regulation & public support for housing Document adopted at the 6th Partnership Meeting Brussels, 23 March 2017. Propone medidas legislativas de diversa naturaleza tanto encaminadas a proteger al inquilino, como para garantizar una adecuada política que garantice la construcción de viviendas sociales que la legislación española recoge en gran medida. Así, las medidas propuestas abarcan la regulación sobre alquileres (control de alquileres, seguridad de ocupación), protección jurídica contra los desalojos y medidas contra comportamientos antisociales de los propietarios a fin de evitar acciones con la intención de ahuyentar a los ocupantes la propiedad o aumenten los alquileres. Así mismo establece medidas que garanticen el acceso a la vivienda basados en los niveles de ingresos u otros requisitos para proporcionar una vivienda adecuada y una planificación urbanística para nuevos desarrollos que reserven cuota mínima de viviendas sociales.

[56] Se trata del resultado de una política continuada. Una política que se inició en el llamado período rojo de Viena bajo el control de los partidos socialdemócratas del período entreguerras e incluso anteriormente tuvo su antecedente en la protección de las mujeres de soldados en el frente en la primera guerra mundial para evitar su desalojo. Viena se convirtió en el promotor principal de nuevas viviendas que utilizó de forma inteligente al contar para su diseño con Arquitectos reconocidos para los Proyectos de viviendas social.

[57] En total, la partida destinada a política de vivienda para 2019 será de 678,69 millones de euros, lo que supone un incremento del 41 % sobre los 481,46 millones de euros dedicados a esta materia en 2018, en tanto que el Estado español destinó en su presupuestos del año 2018 un importe de 446.952,67.

[58] Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (Ley de Rehabilitación y Rehabilitación de Viviendas de Viena - WWFSG 1989). Contiene disposiciones para subsidiar nuevas construcciones residenciales, así como para la renovación de edificios y apartamentos residenciales existentes. Las leyes de los respectivos gobiernos locales determinan el tipo y el alcance del subsidio (préstamos subsidiados, subsidios de anualidades, contribuciones, etc.) y también los beneficios para el individuo (préstamos para fines personales, beneficios de vivienda). Disponible en https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011509

[59] Mietrechtsgesetz. Regula los derechos y obligaciones de los propietarios e inquilinos. Y proporciona un marco legal seguro y regula la renta del alquiler en áreas definidas de vivienda. Disponible en: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002531

acceso especialmente de los segmentos más vulnerables, sino que, en ocasiones, la política de vivienda ha tenido en cuenta por sus especiales circunstancias demográficas, enfoques específicos en sus políticas. La necesidad de mantener población en las ciudades centrales, de asentar población joven o profesionales formados en las propias universidades, han llevado a gestionar proyectos con enfoques específicos de algunas políticas urbanas, pero también en estos casos el liderazgo de la Administración ha sido clave en el éxito de los proyectos.

A. Proyectos de viviendas para jóvenes

La ciudad polaca de Poznan (Polonia) llevó a cabo el Proyecto "apartamento para graduados" en el año 2013 través de la sociedad municipal de vivienda -Poznań Social Housing Association (PTBS)- para dotar de vivienda asequible a jóvenes licenciados en la Universidad con el objeto de retener a jóvenes profesionales en la ciudad dada la falta de una vivienda adecuada para este segmento social que provocaba su salida de la ciudad. La construcción de los

Fig.4/ **Proyecto de apartamentos para graduados en Poznan (Polonia)**

Fuente: © Paznan Social Housing Assotiation (PTBS)

Fig.5/ **Título Proyecto de "Kompott" en Chemnitz.**

Fuente: © http://kompott.cc/im-kompott/

apartamentos tenían una superficie y ubicación adaptada a sus necesidades y el arrendamiento tenía carácter temporal[60].

Como ejemplo de las nuevas fórmulas de co-propiedad propuestas por la Agenda Urbana y de co-gestión tiene interés el proyecto liderado por el Instituto Federal alemán de vivienda y urbanismo (BBSR),[61] en algunas ciudades de la antigua Alemania del Este, de rehabilitación de edificios vacíos para facilitar el acceso a jóvenes a un primera vivienda. La innovación de estos proyectos se encuentra en que la gestión de la rehabilitación se realiza a través de la participación directa en su gestión. Entre ellos, el Proyecto de "Kompott" en Chemnitz, que tenía por objetivo la rehabilitación con material de reciclaje de un grupo de cuatro edificios para un grupo de 20-30 jóvenes entre 16 y 35 años para apartamentos y espacios comunes, en que los estudiantes eran también los promotores.

4.2.3. Ejemplos de intervención en el mercado

Las medidas de intervención en el mercado contra el incremento de los precios de alquiler y de la vivienda mediante medidas de control del alquiler o sobre viviendas vacías han tenido respuesta en países como Francia, Alemania o el Reino Unido si bien con enfoques distintos dependiendo en muchos casos de las tradiciones jurídico-culturales de los distintos países europeos.

A. Intervención en el alquiler

En relación con la intervención en el alquiler, tanto Francia como Alemania han aprobado leyes que permiten establecer un sistema de control de las rentas mediante la limitación de las rentas máximas por áreas. En ambos casos su aplicación ha sido muy limitada por la complejidad del sistema de cálculo por zonas, por las dificultades del control de su efectiva aplicación por los propietarios y por la conflictividad judicial que ha generado. En el caso de Francia, la Ley que data del año 2014, ha tenido una aplicación limitada a Paris y Lille y sin resultados reseñables dada la suspensión de su aplicación acordada en sede judicial para el ámbito de Lille[62].

Y en el caso alemán, la Ley de 2015[63] autorizó a los Estados alemanes para promulgar leyes con el objetivo de limitar las rentas de alquiler bajo determinadas condiciones[64]. Berlín de forma pionera desarrolló la legislación básica aprobando su propia Ley si bien por las mismas razones de conflictividad social y judicial su incidencia en el mercado tampoco resulta reseñable.

B. Intervención en la vivienda vacía

El fenómeno de las viviendas vacías constituye un problema común a muchas ciudades europeas, si bien varían las medidas adoptadas para introducirlas nuevamente en el mercado inmobiliario. Entre ellas resulta interesante resaltar, con sus luces y sombras, las medidas de carácter público-tributario del sistema francés, así como las medidas previstas en la legislación británica que se han mostrado más eficaces, de fomento y asesoramiento individual, acompañadas de otras medidas complementarias de carácter coactivo en caso de comportamientos antisociales.

La política de intervención en Francia tiene su origen en la Ley 29 de julio de 1998[65] por la que se creó un impuesto sobre viviendas

[60] En concreto, los inquilinos se deben haber graduado en los últimos cinco años, ser menores de 36 años y no tener otro apartamento en Poznań así como trabajar y pagar sus impuestos en la ciudad. El plazo máximo previsto del arrendamiento es de 10 años ya que se consideró suficiente para dar estabilidad laboral y personal. https://ptbs.pl/

[61] Más información en: http://kompott.cc/im-kompott/

[62] Ley ALUR (Accès au Logement et pour un Urbanisme Rénové) du 24 mars 2014 que modificó la Ley de 6 de julio de 1989. La ley de 24 de marzo de 2014 establece como medida de protección de los inquilinos contra el incremento abusivo de las rentas de alquiler, que, al firmar un nuevo contrato de arrendamiento o una renovación, el alquiler de una casa no puede exceder la cantidad de un alquiler fijada por decreto prefectural de más del 20%, de la renta media de la zona que fija el Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (OLAP). Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028772256&categorieLien=id

[63] Disponible en: https://www.bundestag.de/resource/blob/545000/db0d80f0b566b6433b4f4790861b8ad2/littipp_mietpreisbremse-data.pdf

[64] El baremo para establecer el límite era de complejo cálculo ya que lo establecía en el 10% respecto a las que aplican las viviendas equivalentes de la zona excluyendo los pisos de nueva construcción puestos en alquiler por primera vez después del 1 de octubre de 2014 y aquéllos que hayan sido rehabilitados. La ciudad de Berlín aprobó una Ley con medidas especificas para las viviendas públicas y sociales . Disponible en: https://www.tagesspiegel.de/berlin/neues-wohnraumgesetz-fuer-berlin-senat-will-30-000-neue-sozialwohnungen-foerdern/12578902.html.

[65] El artículo 51 de la Ley n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions estableció la "Taxe sur les logements vacants (TLV). Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000206894

vacías[66], con resultados efectivos al disminuir el censo de viviendas vacías de 180.000 viviendas en el año 1999 a 96.837 viviendas en el censo de año 2007, lo que pone de manifiesto un efecto directo sobre la incorporación de viviendas vacías al mercado de vivienda[67].

El modelo de intervención en el Reino Unido obedece a criterios más amplios con mayor intervención de la sociedad civil en la que tienen especial relevancia las propuestas y actividades que ejerce en este campo la entidad "Empty Homes Agency" hoy día denominada "Action on empty home"[68]. Se trata de una agencia independiente creada en 1992 para proponer al gobierno soluciones al problema de las viviendas sin ocupar, incentivando a las autoridades locales a reducir su número y asesorando a los propietarios individuales sobre su reutilización con unos resultados generales relevantes[69].

El modelo británico prevé medidas, tanto coactivas o tributarias como de intermediación con los propietarios. Entre las de carácter coactivo la Ley de vivienda de 2004 -Housing Act 2004-[70] establece la obligación de las entidades locales de publicar anualmente un listado de las viviendas privadas desocupadas y contempla penalizaciones a los propietarios, que discurren desde la pérdida de la posesión ("*empty dwelling management orders*") hasta medidas más drásticas como la expropiación o la venta forzosa si bien con unos resultados escasamente relevantes. Mayores logros se han detectado en la gestión realizada a través de las estrategias aprobadas a escala municipal en los que se prioriza la gestión de intermediación con el propietario de manera que únicamente cuando se detecta un comportamiento antisocial se adoptan las medidas coactiva[71].

En definitiva, las medidas sobre viviendas vacías ha tenido una aplicación y resultados desiguales y también en este ámbito los instrumentos de mediación y asesoramiento frente a los meramente coactivos o tributarios se han revelado más eficaces y el pequeño municipio o barrio una escala más adecuada para aplicar estos instrumentos.

5. Transición energética

5.1. El diagnóstico de la Agenda Urbana. La necesidad de mejorar los resultados

5.1.1 La eficiencia energética en el contexto europeo, un objetivo por conseguir

La importancia de la escala local para llevar a cabo una transición real a un modelo energético sostenible ha tenido un amplio eco en la trayectoria de las políticas europeas desde el momento en que el 80% de la energía producida se consume en las ciudades. Se trata de una política que tiene ya un largo recorrido desde que la Comisión Europea lanzara en el año 2008 el Pacto de Alcaldes como vía de apoyo para la implantación de los objetivos de la Estrategia 2020 relativos a la «Energía y Cambio Climático», es decir la reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero y la elevación de la contribución de las energías renovables al 20 % del consumo, y mejorar la eficiencia energética en un 20 %[72].

[66] Ley n° 2006-872 de 13 de julio de 2006 aplicable a las que hubieran estado durante dos años vacías en ciudades con más de 200.000 habitantes y posteriormente mediante la Ley de 13 de julio de 2006 denominada "Engagement National pour le Logement" amplió a ciudades de 50.000 habitantes. Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000238980

[67] Más información en el estudio publicado en la "FEANTSA and Fondation Abbé Pierre review" titulado "Access to dignified and affordable housing in Europe: Case studies and Innovative Solutions". https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/long_version_en.pdf.pdf
Según indica dicho informe la vivienda vacante disminuyó más en las áreas urbanas afectadas por el impuesto que en el resto del país (particularmente la vacante a largo plazo de más de dos años): entre 1999 y 2005. La tasa se redujo entre un 12,5% y un 48% para las ocho áreas urbanas afectadas, mientras que solo disminuyó un 8,5% en Francia en general.

[68] http://www.actiononemptyhomes.org/campaign-for-community-investment/

[69] En Inglaterra en el año 2012 había 23.178.396 viviendas en Inglaterra de las cuales 710.140 estaban vacantes. A su vez del total de viviendas vacantes, 259.842 lo estaban por un período superior a seis meses y según los datos del año 2018 las viviendas vacías en un periodo largo se habrían recudido a 216.000 viviendas.

[70] http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/contents

[71] A título de ejemplo resulta de interés la estrategia aprobada por el Brentwoold Brough Council, con buenos resultados por su escala pequeña y de las que cabe resaltar que con anterioridad a la adopción de cualquier medida se prioriza conocer las razones de los propietarios para no usar la vivienda de forma prolongada, a partir de lo cual asesora el Municipio sobre las diferentes alternativas y solamente cuando se comprueba la existencia de una actitud antisocial se actúa de forma coactiva.
www.brentwood.gov.uk/pdf/27092017102821000000.pdf
En la misma línea cabe citar el Municipio Stoke-on-Trent que aprobó una estrategia similar denominada de Homesteading & Empty homes strategy. En la vigente estrategia para el periodo 2014-19 se da cuenta del éxito de la anterior estrategia que de 574 viviendas vacantes por un período superior a seis meses existentes en los años 2013 y 2014, al menos 150 viviendas retornaron al mercado inmobiliario.

Los resultados no han sido generalizados como consecuencia de la escasa implantación por parte de los Ayuntamientos de los Planes de Acción de Energía Sostenible (SEAP abreviaturas en inglés) que asumen con su adhesión, ya que constituyen los instrumentos llamados a definir medidas y políticas a desarrollar para alcanzar los requisitos exigidos en relación con cuatro líneas de actuación (movilidad, edificios residenciales, producción local de energía y sectores productivos)[74].

La Agenda Urbana encuentra, por tanto, una situación que exige reforzar el apoyo a los Ayuntamientos, dado que la transición energética constituye todavía un objetivo pendiente. En este contexto, la Agenda Urbana sitúa los campos de acción en la ineficacia energética de los edificios que son responsables del 40% del consumo total de energía y del 36% de las emisiones de CO_2. De acuerdo con este objetivo de la Agenda Urbana, el correspondiente Plan de Acción del Partenariado de la AUUE propone un cambio estructural en el funcionamiento de los sistemas de energía en la escala local y en especial en la modernización de los edificios a través de la recuperación del calor residual, así como el aumento de las energías renovables[75].

El Plan de Acción del Partenariado de Transición Energética es consciente de las dificultades que ha entrañado la falta de resultados hasta la fecha pero insiste en considerar a los planes de energía en la escala local como el eje sobre el que se debe articular el cambio de paradigma que integre las previsiones sobre demanda y oferta de energía y previsiones de nuevas demandas, así como posibles alternativas para establecer un sistema de energía alternativo a medio y largo plazo[76]. Y para lograr unos resultados más allá de la mera planificación, plantea desarrollar acciones para apoyar la carencia de recursos personales y económicos de los Ayuntamientos en esta materia.

Considera, en concreto, que debe reforzarse la herramienta existente "Reference Framework for Sustainable Cities (RFSC)"[77], creada con el objetivo de ayudar a las ciudades y los municipios a mejorar el enfoque integrado de las estrategias de desarrollo local y mejorar la gestión y el acceso a la financiación por parte de los Ayuntamientos mediante las oficinas de asesoramiento "Deployment Desks"[78]. Y por último, plantea acercar las líneas de financiación europeas a estas necesidades (en especial a través de la "Energy Efficiency Financial Institutions Group" (EEFIG) con el objeto de solventar el problema de la financiación que actúa como elemento más importante en la mejora de la eficiencia energética de los edificios dados los altos costos iniciales y rendimiento a largo plazo. Los problemas de la falta de información, tanto de los Ayuntamientos como de los ciudadanos, así como las dificultades para encontrar una adecuada financiación aparecen como los problemas pendientes de solución.

5.2. Experiencias concretas de implantación

En el contexto de las políticas europeas, se han promovido buenas prácticas desde diferentes instituciones para implantar los objetivos de transición energética. Existen proyectos reseñables desarrollados tanto desde las ciudades como desde los Estados, y desde Unión Europea se ha promovido el intercambio de experiencias -el programa URBACT- que ha dedicado también sus esfuerzos a incentivar dicho intercambio en la

[72] La Directiva 2012/27/UE, de eficiencia energética, obliga a que los Estados miembros establezcan, también, una estrategia 2020 a mejorar el rendimiento energético del conjunto del parque inmobiliario.

[73] Además del Plan de acción los Ayuntamientos se comprometen a preparar un inventario de emisiones (BEI Baseline Emission Inventory), publicar cada dos años una evaluación de los avances en la ejecución de los programas y los resultados, promover actividades, comprometer a sus ciudadanos, organizar jornadas energéticas locales y difundir el mensaje del Pacto de los Alcaldes,

[74] En el especial llama la atención la masiva adhesión de Municipios de Italia y España y la falta de desarrollo posterior de las obligaciones adquiridas en especial la implantación del necesario Plan de acción. De Acuerdo con los de diciembre de 2013 de un total de 5.092 municipios adheridos al Pacto de Alcaldes 2.637 eran municipios italianos y 1.465 eran españoles. Frente países con una mayor implicación en los desafíos relacionados con la transición urbana energética que como el caso de Alemania únicamente se habían adherido 53 municipios.

[75] Como objetivos concretos propone mejorar la eficiencia energética urbana través de la recuperación y el uso del calor residual y la intervención en los edificios; fomentar enfoques innovadores para el almacenamiento y suministro de energía (por ejemplo, sistemas locales); y aumentar la cantidad de energía local y renovable.

[76] La necesidad de adoptar un enfoque integrado de las acciones sobre transición energía y urbanismo es una constante en las propuestas de la Asociación.

[77] Se trata de una herramienta "on line" para asesorar a las autoridades locales estén dispuestos a iniciar un proceso de desarrollo urbano integrado y sostenible no sólo limitado a la energía sino en el conjunto de las acciones urbanas a las que se refiere la Carta de Leipzig.
https://urbact.eu/reference-framework-sustainable-cities

[78] En el campo concreto de la intervención en edificios para su renovación energética se plantean los problemas actuales de falta de asesoramiento adecuado de municipios y propietarios. Funcionaría principalmente como unidades de desarrollo de proyectos, para asesoramiento a los municipios y propietarios. En definitiva, oficinas públicas dedicadas, a nivel local o regional, a impulsar la regeneración urbana y la modernización de la energía con una gestión amplia, incluida la mediación para llegar a acuerdos (edificios de viviendas con diferentes dueños), asesoramiento sobre soluciones técnicas, gestión de ayudas públicas, control de calidad de las obras, ayuda para obtener préstamos bancarios favorables, etc.

búsqueda de soluciones, en especial para la mejora de la eficiencia energética de los edificios. Desde diferentes instituciones privadas se han promovido premios a las buenas prácticas[79]. Y el éxito de los proyectos muestra la importancia del ejercicio integrado de las competencias relativas tanto a la planificación como en la gestión en la materia de urbanismo, vivienda y energía; la importancia de superar la escala de edificio para actuar en el distrito o barrio; y la necesidad de un liderazgo público en la función de intermediación, asesoramiento y financiación individualizada; y, en fin, la relevancia de la colaboración público-privada.

5.2.1. Las medidas de mejora de la eficiencia energética

A. La visión integrada del planeamiento urbanístico, vivienda y energía. Las acciones a escala de barrio o distrito

Como señalaba anteriormente, las ciudades que han llevado a cabo con éxito los objetivos de transición energética han partido de una visión de la planificación y gestión integrada del urbanismo, vivienda y energía; y su mirada no se ha limitado a la escala de edificio sino a la de barrio y distrito, dado que sólo en esta escala cabe actuar de una forma integral en la implantación de sistemas alternativos de energía. Planteamientos que resultan más factibles de llevar a cabo en ciudades pequeñas e intermedias.

Montmélian, una ciudad pequeña francesa de 4.000 habitantes en la región de Combe de Savoie, está reconocida por constituir un escenario experimental para las nuevas tecnologías solares[80] cuyo Plan urbanístico aprobado en 2012, incrementó en un 20% los requisitos estándar nacionales y previó el suministro del 50% de su energía primaria a partir de fuentes de energía renovables, especialmente a partir de energía solar[81].

Fig.6/ **Sonderborg Masterplan 2029.**

Fuente: © www.projectzero.dk

Con similar enfoque, la ciudad danesa de Sonderborg (con una población de 76.000 habitantes aproxiadamente) lanzó en el año 2007[82] el ProjectZero[83] con éxito, ya que ha conseguido en la ciudad el ambicioso objetivo de reducir en -25 % la emisión de CO_2 en el año 2015. El éxito se debió, en esencia, a la concurrencia de tres líneas de actuación: la superación de la escala del proyecto de edificio para intervenir en áreas, distritos o barrios interviniendo en las redes, y la producción de energía[84]; además, su gestión integral permitió integrar a empresas, ciudadanos y Administración a través de un modelo de partenariado público-privado. Medidas que fueron completadas con la formación específica de los ciudadanos a través de un programa "Family econ" y con un esfuerzo de gestión individualizada lo que implicó la visita personal a 1.200 propietarios[85].

[79] Cabe resaltar el estudio-informe elaborado dentro del programa titulado: Building energy efficiency in European cities. Cities of Tomorrow – Action Today. URBACT II. May 2013. Más información: http://urbact.eu

[80] En 2007, Montmélian recibió el sello europeo Cit'ergie, el premio europeo de la energía y en el año 2014 el "10th European Urban and regional Planning Awards" por demostrar cómo una pequeña ciudad puede ser un ejemplo para otros en la generación y el uso de energía renovable. La ciudad tiene 390 m² por cada 1.000 habitantes de paneles solares térmicos, diez veces más que el promedio nacional francés.

[81] Se trata de un ejemplo que –como en todos estos casos- cumple con los requisitos de buena gobernanza multinivel, liderazgo público y una política a largo plazo, como lo demuestra que su situación es el resultado de un compromiso solar que comenzó hace más de 30 años. Cuenta con un planeamiento integral que incluye la ordenación urbana, energía, vivienda bajo un enfoque integrado. La escala en la que se trabajó de barrio permitió el establecimiento de una red de distribución de calor e instalaciones de almacenamiento para garantizar un suministro de calor suficiente durante la temporada de invierno. Y en fin, la participación e implicación de los ciudadanos fue básica a fin de garantizar un convencimiento indispensable sobre las metas planteadas y su gestión documento de planificación de la ciudad.

[82] El Proyecto que incluyó además de Sønderborg las ciudades de Nordborg, Broager y Sydals, tenía por objetivo convertir en carbono cero para el 2029. Su éxito se encuentra en plantearlo como una empresa conjunta entre la población, los políticos y las empresas del municipio.

[83] Más información en: https://urbact.eu/sonderborg

[84] La intervención no se limitó a los edificios, sino que abarcó la escala de barrio, de manera que no solamente se mejoró el aislamiento de los edificios sino que se intervino en las redes, se sustituyó el gas natural en la calefacción por energía geotérmica, solar, biomasa, etc. La producción de biogas fue parte esencial del proyecto a partir de estiércol de cerdo, orgánico residuos y cultivos energéticos.

[85] Más información en:
https://urbact.eu/cash-cities-action-sustainable-housing

Fig.7/ **Esquema de inversiones.**

Fuente: © www.KredEx.ee

La visión integrada en la escala local necesita no obstante una visión paralela en las escalas de la Administración regionales y estatales como lo acredita el cantón de Ginebra (Suiza) en el que las materias de vivienda, energía y planeamiento urbano están integradas en un mismo departamento[86], lo que ha permitido elaborar un planeamiento integrado del urbanismo y energía, y de esta manera, gestionar de forma coordinada diversos proyectos desconectados en el espacio y con planteamientos urbanos distinto[87].

B. Las difíciles soluciones para su financiación

Posiblemente el mayor escollo que encuentra la implantación generalizada de la ejecución de las medidas relacionadas con la eficiencia energética se encuentre en las dificultades para gestionar la financiación de la ejecución de las obras necesarias ante la falta de una financiación privada suficiente para lograr objetivos a gran escala, a lo que se debe añadir la edad de los propietarios y la falta de una cultura energética sobre el beneficio de la implantación de estas medidas.

Ejemplo de fomento de la financiación a través de inversores privados es el denominado "Earn back model" llevado a cabo en el proyecto "Manchester's Low Carbon Hub" (Lewis&Ní Hógáin&Borghi: 2013) en el que la ciudad establece ayudas para obras de eficiencia energética por la vía de reducción de impuestos. -Claudia Fruhmann and Nina Knittel (2016) -, o el caso del conocido programa estatal de Reino Unido, Green Deal-UK[88] que prevé el descuento en la factura energética de manera que

[86] La denominación completa es: DALE - Département de l'Aménagement, du Logement et de l'Energie. Más información en: https://www.genie.ch/company/h/etat-de-geneve--dale.html

[87] En concreto, el plan conjunto ha permitido ejecutar el "Projet GéniLac ®" para la generación de energía geotérmica en el lago Léman conectado con el proyecto de la "Jonction ferroviaire", un tercer proyecto en la zona industrial de Plan-les-Ouates y el cuarto proyecto de viviendas des Cherpines que si bien todos ellos se encuentran ubicados en diferentes lugares del Cantón responden a un plan coordinado de implantación de energías renovables. Más información en: https://www.ge.ch/parcourir#territoire_et_environnement-energie Por su innovador planteamiento organizativo y de coordinación de proyectos fue reconocido por The Xth European Urban and Regional Planning Awards 2014. Más información en: http://www.ectp-ceu.eu/index.php/en/awards/2014-awards

[88] Entre sus objetivos se encuentra la ayuda a realizar obras para la mejora de ahorro de energía y generación de energía renovable, como paneles solares o bombas de calor en la vivienda y ayuda y asesora sobre la mejor manera de financiarlas, para lo que cabe solicitar un asesor y evaluador que en algunos casos debe ser abonados por el interesado. https://www.gov.uk/energy-grants-calculator

son los inversores privados quienes financian el capital necesario, recuperando su dinero por medio de la factura de energía bajo la regla básica de que el ahorro en la factura debe ser siempre igual o mayor al coste de las reformas[89].

Pero lo cierto es que todavía, hoy día, los buenos resultados que incidan en un efecto cambio de paradigma, dependen en gran medida de la financiación pública en los proyectos que actúan a gran escala. Ejemplo de esta escala de intervención es el proyecto Fund KredEx[90] en Estonia (Lewis&Ní Hógáin&Borghi: 2013). Dicho fondo fue creado en el año 2001 por el Estado con el propósito de mejorar la financiación de las empresas, y permitir a las personas construir o renovar su vivienda. Incluía tanto la mejora del aislamiento y del sistema de calefacción como la inclusión de dispositivos de energía renovable. Su éxito, como adelantaba, se debió a la escala de intervención, que fue posible por contar con la financiación europea mediante el plan de préstamos del Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB) y subvenciones a cargo del FEDER por un importe de 36 millones €[91].

5.2.2. Nuevas formas de colaboración en la producción de energía

Uno de los objetivos más importantes y más complejos de los nuevos modelos de ciudad sostenible se sitúa en convertir a los vecinos en consumidores y productores de de energía. En esta dirección se encaminan los denominados "Community energy projects" en los que los ciudadanos son propietarios o participan en la generación de energía sostenible, de manera que la energía renovable generada por tales proyectos se vende colectivamente a los servicios públicos de energía locales, y las ganancias se dividen entre los ciudadanos participantes (Roberts & Bodman & Rybski:2014).

Aunque existen abundantes ejemplos puntuales de gestión colaborativa en la escala de comunidades de propietarios en países en los que la Administración ha desarrollado una política estable durante décadas, promueve la participación del ciudadano en la generación de energía, interviene a escala de barrio o de ciudad, y tiene una larga tradición de gestión colaborativa Administración-sociedad civil.

Por ello los ejemplos más relevantes se encuentran en países como Dinamarca o Alemania en los que concurre el conjunto de estas circunstancias. En el campo de la energía eólica, Dinamarca ha desarrollado una política estable desde la década de 1970, recientemente renovada con la reciente Ley de promoción de Energía Renovable[92] de 2019 que requiere que al menos el 20% de la población local coparticipe como propietaria de todos los proyectos eólicos nuevos, todo lo cual posibilita ejemplos como el parque eólico de Middelgrundens en el que la entidad gestora del parque eólico es coparticipada por el Ayuntamiento y los vecinos en un 50% respectivamente (Fruhmann & Knittel: 2016)[93].

Alemania también constituye un ejemplo con buenos resultados ya que el Gobierno Federal, desde principios de los años 90[94], viene desarrollando una política de fomento de generación de energía renovable de propiedad de las comunidades locales. En el año 2014 el 50% de la generación renovable era de propiedad comunitaria (Roberts & Bodman& Rybski:2014). Ello hace posible ejemplos de gestión colaborativa entre los vecinos y la empresa pública como el del pequeño Municipio de Dardesheim (Sajonia-Anhal)[95]. Se trata de un buen resultado que nuevamente encuentra su explicación en la concurrencia de un claro liderazgo de la Administración y una fuerte sociedad civil que articula sus intereses comunes de forma colaborativa.

[89] Más información en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/47978/1010-green-deal-summary-proposals.pdf

[90] Fund KredEx fue fundado en el año 2001 por el Ministerio de Asuntos Económicos y Comunicaciones con el propósito de mejorar las posibilidades de financiación de las empresas, administrar los riesgos crediticios relacionados con la exportación, permitir a las personas construir o renovar su hogar y desarrollar una forma de gestionar de forma eficiente el uso de la energía. A lo largo de los años, KredEx se ha convertido en un gestor-mediador entre las instituciones financieras de Estonia y los solicitantes de préstamos, los exportadores y los compradores extranjeros.

[91] En el año 2012, 420 edificios o aproximadamente 15.500 apartamentos habían solicitado préstamos. Un ahorro de energía de 36,5% se logró en los apartamentos reformados.

[92] Más información en: https://www.iea.org/policiesandmeasures/pams/denmark/name-24649-en.php

[93] El 50% del parque eólico de Middelgrundens (20 turbinas, 2 MW cada una) es propiedad de la empresa de servicios públicos local de la ciudad de Copenhague, y el otro 50% es propiedad de los miembros de Middelgundens Vindmollelaug I / S. que es una asociación de ciudadanos.

[94] Del año 1991 la Ley de suministro de energía eléctrica renovables (Stromeinspeisegesetz, StrEG), modificada por la Ley de fuentes de energía removable Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG) del año 2000, que han fomentado el desarrollo de las energías renovables durante estas décadas.

[95] Aunque son muchos los ejemplos de ciudades alemanas con buenas prácticas, Windpark Druiberg en Dardesheim, es un ejemplo interesante como ciudad que ha desarrollado proyectos comunitarios de energía ya que en el año 2014, aproximadamente el 90% de los residentes de Dardesheim estaban implicados en el proyectoFuera del núcleo urbano, se han instalado 31 aerogeneradores (66 MW) desde principios de los años 90 y la propiedad de las acciones de los parques eólicos se limitaba a los residentes locales de manera http://www.go100re.net/properties/dardesheim/

6. Valoración final

La Agenda Europea Española constituye una oportunidad para impulsar desde el Estado el desarrollo de políticas urbanas de acuerdo con los parámetros del ODS 11 de la Agenda 2030, aunque lo cierto es que su implantación no está exenta de dificultades. En efecto, se exige un esfuerzo importante dado que afecta a un gran elenco de materias, que inciden de manera transversal y vertical en las competencias de diversas Administraciones y en la actividad de la sociedad civil, pero que puede convertirse en una ocasión para innovar en la forma de aproximarse a la cuestión urbana y ejercer las competencias inherentes a las políticas urbanas.

La Agenda Urbana europea aparece como una referencia importante por su innovadora metodología fundada en los principios de la gobernanza multinivel; y las Agendas de otros países europeos pueden aportar enfoques novedosos por la concreción de los objetivos y su vinculación con los programas económicos que dota a estos documentos de un carácter práctico y eficaz.

Por otra parte, el impulso desde las instituciones europeas y españolas de un modelo de ciudad sostenible constituye una oportunidad para implantar Agendas Urbanas locales como documentos llamados a estructurar una visión integrada de las políticas urbanas locales a partir del cual desarrollar los diferentes planes de urbanismo, movilidad, energía, vivienda, medio ambiente y economía.

La ciudad del siglo XXI deberá enmarcase en el ODS 11, es decir, “inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” y sus políticas deberán ejercerse en el marco de la Agenda Urbana Española y europea dentro de los programas económicos de la Unión Europea y del Estado, todo lo cual conllevará como efecto una previsible limitación del ámbito de discrecionalidad de las políticas urbanas locales en la determinación de las prioridades que en cada momento la ciudad establezca de conformidad con las necesidades y agenda política de la ciudad.

Las ciudades españolas constituyen en muchos aspectos una referencia en el contexto europeo por su tradicional modelo de ciudad compacta, y una larga tradición de planeamiento y política urbanística que ha permitido actuar con rigor en la regeneración de centros y reforma interior. Incluso en la última década algunas ciudades han llevado a cabo intervenciones ejemplares en movilidad e infraestructura verde. El reto pendiente de las ciudades españolas, se encuentra en adecuar su planificación y gestión urbana a una visión más transversal e integrada, con mayor dosis de interacción con la sociedad, adecuada a unas necesidades y exigencias en campos de acción como la vivienda y usos de locales, la transición energética o la economía circular. Las propias experiencias y ejemplos descritos en el contexto comparado europeo muestran la relevancia que tiene una adecuada planificación y gestión en la consecución de resultados.

En efecto, los desafíos de la ciudad del siglo XXI, tales como el cambio climático o la transición energética, la economía circular, las relaciones complementarias campo-ciudad o las intervenciones en el tejido urbano, la recuperación de usos en edificios, locales o viviendas, exige un cambio de paradigma en la planificación y gestión, dada la complejidad y transversalidad de los objetivos y la necesaria implicación de la sociedad civil en la consecución de los objetivos. En definitiva, constituye un escenario necesitado de un liderazgo de la Administración que ejerza un rol activo en la coordinación y gestión de los proyectos, vinculado a una función de intermediación y actividad colaborativa con la sociedad civil.

Junto a ello, la política urbana necesita estrategias estables a largo plazo y planes con enfoques integrados y acciones concretas vinculadas a programas económicos que garanticen su efectiva implantación y permitan una evaluación de resultados en el tiempo. En definitiva, la aplicación de los principios de una adecuada gobernanza multinivel.

Los proyectos descritos ponen de manifiesto que es necesario un planeamiento urbano flexible en el detalle que permita la reutilización de vacíos urbanos u edificios obsoletos y la revitalización de calles, espacios públicos y edificios en declive, con usos temporales que permitan la recuperación de los usos comercial y residencial de la ciudad central.

Los éxitos analizados en la política de vivienda se han fundado en una política continuada a largo plazo, importantes recursos económicos y humanos y un liderazgo municipal claro tanto en la planificación como en la función de intermediación. Las nuevas formas de co-propiedad y tenencia permiten enfocar las políticas para segmentos específicos de la sociedad, como son los jóvenes, o profesionales jóvenes como parte de una política urbanística de revitalización de los centros de las ciudades.

Y en relación con las intervenciones en el campo de la transición energética, sus buenos resultados han partido de una planificación integrada estatal, regional y local de la energía junto con el urbanismo y la vivienda. Junto a ello aparecen como garantes del éxito la localización de los recursos energéticos en el entorno de los núcleos e incluso en los vacíos urbanos para evitar los costes del transporte, la intervención de forma integral desde el aislamiento, hasta las redes de suministro a escala de distrito o de barrio y la potenciación de la participación de los ciudadanos como productores de energía renovables.

Todo ello pone de manifiesto, en definitiva, que para alcanzar los retos de la ciudad del siglo XXI es preciso superar la todavía visión de la administración "weberiana" con escasa interconexión con la sociedad civil, así como el tradicional particularismo que limita la actividad colaborativa de la sociedad. Posiblemente el logro de estos retos exigiría un replanteamiento de la formación, no solo en el ámbito de la función pública sino también en el de los ciudadanos.

Bibliografía

Agenda Urbana de Holanda –Urban Stad. www.urbanagenda.nl

Agenda Urbana de Polonia -Krajowa Polityka Miejska 2023-https://www.miir.gov.pl/media/11579/Krajowa_Polityka_Miejska_2023.pdf

Brentwoold Brough Council Strategy www.brentwood.gov.uk/pdf/27092017102821000000.pdf

Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest. Official Journal of the European Union 11.1.2012 http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/j_23_05_12_en.pdf

Commission to the Council on the Urban Agenda for the EU. Brussels, (20.11.2017) https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/report-commission-council-urban-agenda-eu

Comité Europeode las Regiones — Evaluación de la aplicación de la Agenda Urbana de la UE (2018/C 387/03). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IR6120&from=EN

De Santiago E. (2017): The development process of the Urban Agenda of the EU: from the Toledo Declaration to the Pact of Amsterdam/Il processo di sviluppo dell'agenda urbana dell'UE: dalla dichiarazione di Toledo al patto di Amsterdam. Territorio della Ricerca Su Insediamenti E Ambiente International Journal Of Urban Planning. – Vol. 10-1 June, 2017.

Dijkstra L. (2016): Cities leading the way to a better future State of European Cities Report, DG Regional and Urban Policy European Commission. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/cities-report/cityreport_pres.pdf

European Urban Agenda: https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda

Fruhmann C.& Knittel N. (2016): "Community Energy Projects: Europe's Pioneering Task", Climate Policy Info Hub, 03 March 2016. https://climatepolicyinfohub.eu/community-energy-projects-europes-pioneering-task

Guidance Paper on EU regulation & public support for housing Document adopted at the 6th Partnership Meeting Brussels, 23 March 2017. https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/housing_partnership_-_guidance_paper_on_eu_regulation_and_public_support_for_housing_03-2017.pdf

Integrated Plans. Cash network. Urbact program. https://urbact.eu/cash-cities-action-sustainable-housing

Housing Europe. The State of Housing in the EU 2017. Housing is still Europe's challenge. Brussels, (publicado: 17-10-2017). http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017

Integrated Plans. Cash network. Urbact program. https://urbact.eu/cash-cities-action-sustainable-housing

Libro Blanco del Comité de las Regiones Sobre La Gobernanza Multinivel (2009/C 211/01) https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:ES:PDF

Owen J. & Ní Hógáin S.& Borghi A. (2013) Building energy efficiency in European cities. Cities of Tomorrow – Action Today. URBACT II Capitalisation. May 2013 http://urbact.eu

Patti D. & Polyak L. From practice to policy: frameworks for temporary use Eutropian Association, Budapest, Hungary | Published online: 25 Feb 2015. https://www.researchgate.net/publication/276836238_From_practice_to_policy_Frameworks_for_temporary_use

Potjer S. & Hajer M. (2017): Learning with cities, learning for cities The Golden OPPORTUNITY OF THE URBAN AGENDA FOR THE EU: Urban Futures Studio. Utrecht The Netherlands. https://www.uu.nl/ufs

Roberts J.&Bodman F.& Rybski R. (2014): "Community Power: Model Legal Frameworks for Citizen-owned Renewable Energy", https://www.academia.edu/37019807/Community_Power_Model_Legal_Frameworks_for_Citizen-Owned_Renewable_Energy

Refill Urbact Program. Temporary use in the legal framework. https://refillthecity.wordpress.com/media/magazines/fitting-temporary-use-in-the-legal-framework/

Tödtling Schönhofer H& Frangenheim A. & Hamža Ch. Pucher J.,& Schausberger W. (2016): The growth potential of an integrated EU Urban Agenda. European Union.

Bergevoet T. & Van Tuijl, M. (2016): The Flexible City - Sustainable Solutions for A Europe in Transition, nai010 publishers

White Paper on the Brv - Policy Plan for Town & Country Planning in Flanders https://www.ruimtelijkeordening.be/Publicaties/articleType/ArticleView/articleId/9079

Urbact TUTUR Temporary Use Agencies from around Europe. www.urbact.eu/tutur

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. LI, Nº 202, invierno 2019
ISSN(P): 1133-4762
ISSN(E): 2659-3254
Págs. 723-752

El Urbanismo Ecosistémico

Salvador Rueda-Palenzuela

Director de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona

RESUMEN: Las disfunciones de las ciudades y metrópolis en todo el mundo, y los impactos que estas provocan sobre los sistemas de la tierra, la probable explosión demográfica y la incidencia de las nuevas tecnologías y la Inteligencia Artificial (IA) en los sistemas urbanos son problemas creadores de una gran incertidumbre que nos obliga a aumentar nuestra maltrecha capacidad de anticipación. El urbanismo actual no tiene, en mi opinión, el marco teórico ni instrumental para abordar los retos de este inicio de siglo. El urbanismo ecosistémico considera la ciudad como un ecosistema (una de las características de los ecosistemas es su escalaridad) y se establece el modelo urbano y los principios del urbanismo ecosistémico que lo llenan de contenido, definiendo, a la vez, el sistema de proporciones y equilibrios urbanos. Se establece, también, la supermanzana (ff 20 ha) como el ecosistema urbano mínimo capaz de integrar el conjunto de principios del urbanismo ecosistémico.

DESCRIPTORES: Urbanismo. Ecosistémico. Sostenible. Resiliencia. Ecología urbana. Planificación.

Ecosystemic Urbanism

ABSTRACT: The dysfunctions of cities and metropolises throughout the world, and the impacts they cause on the Earth's systems, the probable population explosion and the incidence of new technologies and Artificial Intelligence (AI) in urban systems are problems that create great uncertainty that forces us to increase our battered anticipation capacity. Current urban planning does not have -in my opinion- the theoretical or instrumental framework to address the challenges of this beginning of the century. Ecosystem urbanism considers the city as an ecosystem (one of the characteristics of ecosystems is its scalarity) and establishes the urban model and the principles of ecosystem urbanism that fill it with content, defining - at the same time- the system of proportions and urban balances. The superblock (20 Ha) is also established as the minimum urban ecosystem unit capable of integrating the set of principles of ecosystemic urbanism.

KEYWORDS: Urbanism. Ecosystems. Sustainability. Resilience. Urban Ecology. Planning.

Recibido: 19.04.2019; Revisado: 25.09.2019 Correo electrónico: rueda@bcnecologia.net
Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2532-6771

1. Introducción

El Urbanismo Ecosistémico es un instrumento para la planificación de ciudades y metrópolis. Es un instrumento para la regeneración de las ciudades existentes y para los nuevos desarrollos urbanos. Es, seguramente, la herramienta operativa adecuada para la implantación de las **agendas urbanas** en cualquier parte del mundo

Con el fin de saber el grado de acomodación del Urbanismo Ecosistémico al contenido de la Agenda Urbana se ha analizado detalladamente el texto del documento aprobado en Quito y se comprueba que no hay ningún concepto relevante que no se encuentre reflejado en la propuesta del Urbanismo Ecosistémico.

La diferencia de uno y otro texto es el grado de operatividad. La propuesta del Urbanismo Ecosistémico permite aterrizar los grandes conceptos propuestos en la Agenda Urbana, también de la Agenda 2030, proponiendo un sistema de proporciones urbano que asegure los equilibrios entre las variables clave para abordar los retos y desafíos que más abajo se exponen.

Además, el sistema de proporciones es evaluable y el Urbanismo Ecosistémico define un paquete de indicadores que objetiva los principios de dicho urbanismo y dibuja el conjunto de restricciones del sistema.

En relación a la Agenda Urbana Española, si se hace una lectura atenta de la misma, se podrá comprobar que, aunque la estructura de apartados de la Agenda es distinta a la planteada en este artículo, una parte de los apartados se corresponden y casan tanto en enunciados como en contenido. Es lógico que así sea puesto que, aunque la redacción de la Agenda fue realizada por el propio Ministerio, tuve el honor de participar en las sesiones de debate (aporté también un texto) del grupo de expertos convocados por el Ministerio de Fomento. La Agenda, no obstante, no aterriza en las propuestas operativas y el sistema de proporciones urbano que sí aporta este artículo con el fin de abordar de manera práctica los retos y desafíos que se exponen a continuación.

2. Diagnóstico de los retos y problemas a diferentes escalas

2.1. Los grandes problemas de la ciudad actual y las incertidumbres que vienen con las nuevas tecnologías

Sin pretender ser exhaustivos, a continuación, se presentan algunos de los principales problemas y disfunciones urbanas que se repiten y que pueden manifestarse en su totalidad o en parte, dependiendo del contexto y la trayectoria de cada ciudad. (Velázquez, I. & Verdaguer, C. & Rueda, S. 2012).

A. **Producción de ciudad sin planificación o con recursos insuficientes para integrar a los recién llegados**

La ciudad y las grandes metrópolis son lugares de oportunidades que, como es sabido, no son las mismas para todo el mundo.

De un tiempo a esta parte, se producen flujos migratorios, en ocasiones masivos, que ocupan determinadas ciudades y los territorios que las circundan. Dependiendo de la región geográfica, los procesos migratorios encuentran escenarios planificados, en otros casos, se produce una ocupación informal del territorio, que a veces coincide con lugares de riesgo y alta vulnerabilidad por inundaciones, deslizamientos, incendios, etc. Suelen ser lugares de elevada precariedad e inhabitabilidad donde se busca sobrevivir como objetivo casi único. La precariedad suele ir acompañada de la ausencia de "Estado" o de su debilidad. Suele ocurrir que la ausencia de Estado se substituya por organizaciones oportunistas con objetivos alejados del bien común.

Ese tipo de territorios se caracteriza por su baja calidad urbana y de vida, y forman parte de ámbitos socialmente segregados, inseguros, que extienden esa inseguridad a otras áreas urbanas. Son insalubres, con entrada de flujos de materiales, agua y energía, pero con salidas deficitarias que toxifican el sistema. Son lugares sin servicios básicos, con viviendas sin las condiciones mínimas de habitabilidad (infraviviendas), en los cuales es recomendable implementar políticas de compensación por ausencia de un escenario normalizado.

Los procesos migratorios son masivos, sobre todo en Latinoamérica, África y Asia, donde se han creado megalópolis de más de 20 millones de habitantes. Los problemas que se infieren de este proceso, en la urbe y fuera de ella, son proporcionales a su complejidad. Además, esta situación de precariedad se encuentra incluso en ciudades con planificación aprobada pero que no tienen los recursos y los mecanismos suficientes para la integración de los recién llegados en un tiempo razonable.

B. **Simplificación de la organización urbana y los sistemas naturales**

Cuando el escenario es de ciudad consolidada, flujos migratorios limitados y planificación urbanística aprobada, la producción de ciudad

se ha inspirado y continúa inspirándose, en buena medida, en la planificación funcionalista del movimiento moderno que tiene en la Carta de Atenas su guía y mayor referente.

La guía para hacer ciudades que emana del movimiento moderno ha dado lugar a un proceso urbanizador claramente insostenible, basado en el funcionalismo, con la producción de inmensos suburbios que, en ocasiones, han hecho obsoletos para la residencia áreas centrales existentes, que separa las funciones urbanas de residir, trabajar y recrearse y que las conecta con una tupida red viaria (función de circular), haciendo que los modelos de transporte determinen la estructura de la ciudad.

La primera consecuencia es la simplificación de la organización urbana. El paisaje se puebla de zonas comerciales y residenciales de baja densidad orientadas al automóvil. La industria ya abandonó los centros urbanos y las actividades asociadas al conocimiento y la tecnología se sitúan con frecuencia fuera de la ciudad: parques tecnológicos, universidades, etc. abandonan el centro de la ciudad en busca, como el resto de usos, de suelo barato, accesibilidad por carretera, aparcamiento in situ y espacios de mayor calidad ambiental que los urbanos.

El patrón de hábitat de iguales con iguales detrae de las ciudades la convivencia entre diferentes, que es la base de lo urbano. En los dos extremos de esta categorización aparecen dos tipos de guetos: las urbanizaciones cerradas exclusivas o excluyentes para las familias de alta capacidad económica y los barrios de excluidos donde se agrupan los que quedan fuera de los circuitos económicos, que acogen, además, a los no integrados entre los nuevos pobres: los inmigrantes, los sin papeles, etc.

Paralelamente, la presión urbana en las ciudades más importantes, deficitarias en espacios verdes, de relax y de ocio, ha supuesto una perdigonada, en territorios extensos, de segundas residencias buscando el contacto (teórico en muchos casos) con el campo, el mar o la montaña y provocando un impacto significativo sobre el paisaje y también sobre las variables ambientales, sin que ello tenga compensaciones suficientes sobre los territorios de acogida. En los bordes se suele producir una mezcla de usos distintos, algunos con carácter marginal, que proporcionan territorios desordenados de muy baja calidad urbana. Son los “no lugares”.

El consumo de suelo, directo e indirecto, a través de las infraestructuras asociadas al desarrollo, genera un conflicto permanente con los sistemas agrícolas (en muchas ocasiones, el desarrollo urbano ha ocupado los mejores territorios agrícolas) y naturales que los fragmentan y los insulariza, simplificándolos. A esta simplificación se le añaden otras que provienen de los impactos de uso, explotación inadecuada e impactos contaminantes.

C. **Consumo de suelo, agua, materiales y energía**

La impermeabilización y sellado del suelo conlleva una perturbación del ciclo hídrico porque ocupa áreas de recarga, incrementa el riesgo de inundaciones, etc. Supone también un incremento de las temperaturas provocando la isla de calor urbana y dificulta la adaptación al cambio climático.

Esta forma de producir ciudad supone un consumo masivo de suelo, pero también de materiales, agua y energía. El consumo de suelo en muchas ciudades del Planeta se ha incrementado, en un período de 30 años, casi tres veces respecto al suelo consumido en toda la historia de esas ciudades. El consumo de materiales y agua es directamente proporcional al consumo de suelo. Además, el consumo de agua en las tipologías edificatorias que definen el suburbio, es mucho mayor que en las tipologías plurifamiliares. El consumo de energía está asociado también a la construcción de la ciudad difusa y a su funcionamiento. Hoy, más del 70 % de la energía mundial se consume en las ciudades.

D. **Generación de residuos sólidos, líquidos y gaseosos**

Los recursos consumidos se convierten en residuos sólidos, líquidos o gaseosos. La calidad del aire en la mayoría de las ciudades es la causa de más de 12,6 millones de muertes prematuras[1] en

[1] Según el Informe “Medioambiente saludable, gente saludable”, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono y los convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo, y presentado en la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA-2, Nairobi 23-27 mayo 2016). Según el último estudio de la Carga Global de Enfermedad (GBD, https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/27733284, en el que ha colaborado ISGlobal), a nivel global, se estima que las partículas en suspensión provocan más de 4,2 millones de muertes prematuras anuales (3 millones en 2012) y se pierden más de 167 millones de años de vida sana o años de vida ajustados por discapacidad (AVAD).

todo el mundo. La morbilidad (enfermedades respiratorias, cardiovasculares, alérgicas…) causada por la contaminación atmosférica es, también, de varios millones cada año. El transporte es el principal emisor de contaminación.

Las ciudades son las responsables directas, hoy, del 70% de los gases de efecto invernadero, un porcentaje que se incrementa si se incluyen las emisiones indirectas.

El ruido, también provocado por el transporte, es otro impacto en los sistemas urbanos con consecuencias sobre la salud similares y de la misma magnitud a las provocadas por la contaminación atmosférica.

Hoy, la mayor parte del agua consumida se vierte sin depuración. En muchos casos no se cuenta con sistema de alcantarillado y se contaminan los acuíferos que son, a su vez, una fuente de agua potable. Se calcula que más de 2000 millones de seres humanos ingieren agua no potable.

Los estilos de vida actuales son generadores de una creciente producción de residuos sólidos urbanos que en su mayoría se recogen (cuando se recogen) y se eliminan en masa sin ninguna separación ni tratamiento. Las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación del agua provocada por los lixiviados son dos de las consecuencias de la gestión deficitaria de los residuos urbanos.

E. **Modelos de movilidad basados en el transporte privado y sus consecuencias en el espacio público**

La ciudad simplificada y dispersa genera un ingente número de viajes obligados: trabajo, estudio, etc. La dispersión hace necesario el uso del vehículo privado, y viceversa, pues los tejidos de la ciudad difusa no tienen la masa crítica de población y actividades que justifiquen el transporte público. Las distancias disuaden y hacen inviable el uso de la bicicleta. Las redes viarias se congestionan (sobre todo en las entradas y salidas urbanas) y generan una pérdida de tiempo evaluado en miles de millones de horas al año.

Los actuales modelos de movilidad (reparto modal) en las ciudades de todo el mundo, provoca que más del 80 % del espacio público viario se destine a la movilidad de paso (la ciudad es de los coches). El derecho al desplazamiento es prácticamente el único derecho que el ciudadano puede ejercer en el espacio público viario. La habitabilidad en el espacio público es escasa debido a los impactos derivados de la movilidad y sus infraestructuras: ruido, contaminación atmosférica, accidentalidad, isla de calor, ausencia de verde urbano, insularización de los ecosistemas naturales, etc.

F. **Segregación social y gentrificación**

Los procesos económicos vinculados al peso de la economía en el sector inmobiliario tienen efectos directos en las opciones personales de alojamiento.

En muchos países coexiste una huida de la ciudad por parte de las clases medias emergentes, que se produce en coincidencia con etapas de la vida como la formación de una familia o la natalidad, y una expulsión de clases medias bajas, obreros y empleados de baja capacidad adquisitiva, que no pueden pagar los precios consolidados en el centro de la ciudad.

El centro de la ciudad simplifica su población, con una tendencia dual: clases profesionales de élite con un gran peso porcentual de personas que viven solas y hogares sin hijos, e inmigrantes que se ubican en los habitáculos de menor habitabilidad, abandonados por las clases populares, y que aprovechan las oportunidades de empleo en el creciente sector de servicios a las personas y a los hogares o en comercio y hostelería urbana. Sólo los equipamientos y servicios urbanos constituyen el lugar de encuentro entre estas dos sociedades.

La periferia sigue siendo el espacio de las rentas más limitadas. Los barrios se dividen en barrios que consiguen normalizarse e incrementar gradualmente su calidad de vida y barrios de relegación, con población cautiva y suma de problemas urbanos y sociales.

El periurbano de la ciudad difusa asimismo es, cada vez más, la opción de los grupos sociales de empleados y obreros. Su presencia en la ciudad difusa e incluso en la rural coincide con los enclaves de prestigio reservados a las clases de alta capacidad adquisitiva, con carácter de urbanización exclusiva y de acceso restringido.

La deseada mezcla social de ciudadanía que permite el conocimiento mutuo, la concertación de intereses y que crea instrumentos para la convivencia, no es fácil ni responde a procesos emergentes. Prueba de ello son los infructuosos resultados de las políticas urbanas de los países europeos que tienen en la mezcla social uno de sus objetivos prioritarios.

En ciudades con cierto atractivo se detectan procesos de gentrificación y cuando el atractivo es turístico se generan escenarios propios de los parques temáticos. Distintos fondos de inversión se aprovechan de la "marca" de algunas ciudades y de las inversiones de mejora de la calidad urbana para hacer negocios que acaban expulsando a los nativos de sus lugares de vida.

Cuando el atractivo está relacionado con el Patrimonio cultural se produce, en muchas ciudades que poseen esa riqueza, un turismo masivo que no integra los valores culturales con los objetivos sociales y económicos, comprometidos con la planificación de los recursos del Estado, de las regiones y de las comunidades locales, acarreando un efecto perverso sobre los lugares y áreas urbanas implicadas en la invasión.

G. **Incertidumbres y amenazas de la era digital**

Con la aparición de las nuevas tecnologías y, en particular, con internet, el mundo en general y en especial el rumbo de las ciudades se ven envueltos en una maraña de flujos de información y de hiperconectividad que crece en la medida que crece el número de plataformas globales y el internet de las cosas. Con el incremento de los flujos de información y la aparición de dichas plataformas, el sistema de proporciones urbano se ve modificado significativamente, dificultando el nivel de regulación público que son propios, por ejemplo, del urbanismo o de la planificación sectorial. Cuando hablamos de los derechos fundamentales, como el libre albedrío, el impacto de las nuevas tecnologías a través de las plataformas digitales con fines de lucro pone en entredicho, incluso, las reglas principales de la democracia. Con la irrupción de la Inteligencia Artificial (IA), los flujos de información juegan un rol que beneficia, casi en exclusiva, a las plataformas que los controlan, alejándose en la mayoría de ocasiones del bien común y el abordaje de los retos que la humanidad tiene en este principio de siglo. Las consecuencias que tienen plataformas como Airbnb, Uber, Amazon, etc., sobre el alquiler, la movilidad y el comercio son realmente preocupantes para el futuro de las ciudades y los impactos que generan a todas las escalas fruto de su implantación. Aun siendo preocupante el impacto producido, el futuro inmediato puede llegar a ser demoledor si no se regulan con urgencia las plataformas existentes y las que se anuncian como inminentes. La tecnología 5G y la IA permitirán la primera implantación de robots en forma de vehículos autónomos que invadirán nuestras ciudades poniendo en riesgo, por ejemplo, el transporte público, o incrementando la superficie ocupada por el suburbio, … profundizando, aún más, en los procesos urbanos hacia la insostenibilidad. Por el actual escenario de insostenibilidad y por la velocidad de implantación de las nuevas tecnologías es urgente llegar a definir por consenso el sistema de proporciones urbano que nos permita ahondar con mayor capacidad de anticipación los retos enunciados.

A pesar del ingente esfuerzo que, desde las administraciones locales, nacionales o supranacionales, desde las organizaciones internacionales, desde el ámbito científico y técnico… se viene haciendo desde hace unas pocas décadas, no se ha conseguido revertir esta situación y los indicadores que estas organizaciones publican periódicamente siguen dando, año tras año, valores preocupantes y que en cualquier caso no muestran el cambio de tendencia deseable.

El nivel de disfunciones actual puede provocar en muchas ciudades que, por estas causas, parte de la población urbana deba emigrar.

2.2 Los grandes problemas generados por los sistemas urbanos en los ecosistemas del planeta

A pesar de que la Tierra ha tenido cambios ambientales significativos, se ha mantenido estable en los últimos 10.000 años. Este período de estabilidad es conocido como *Holoceno*. Con la revolución industrial y el uso de los combustibles fósiles, los cambios en el Planeta son suficientemente importantes como para entender que la estabilidad conocida ha dejado de serlo. La acción del hombre y de sus sistemas urbanos está suponiendo cambios en el medio de tal mag-nitud que algunos autores han denominado esta etapa como *Antropoceno* (Crutzen, PJ., 2002), como si fuera una nueva era.

Sin la acción del hombre el Holoceno habría podido durar unos cuantos miles de años más con los mecanismos de regulación de la propia Naturaleza. La capacidad de transformación de la tecnología humana con uso masivo de la energía nos ha llevado a determinados niveles de impacto sobre las condiciones de partida que, en algunos casos, ya se consideran irreversibles.

Algunos autores como Johan Rockström & *al* (2009) proponen establecer un marco basado en "fronteras planetarias". Estas fronteras definen hasta dónde puede llegar la acción humana en relación a los sistemas planetarios y sus procesos

y subsistemas biogeográficos. Los sistemas complejos de la Tierra responden lentamente a los cambios, sin embargo, hay excepciones. Algunos subsistemas reaccionan de manera no lineal, a veces abrupta, y son particularmente sensibles a determinados umbrales de ciertas variables clave, hasta el punto de que anuncian consecuencias desastrosas para la especie humana.

Aunque hay algunas variables que no tienen umbrales todavía bastante definidos (por desconocimiento) Rockström & al han identificado procesos planetarios con cambios ambientales inaceptables y les han asociado umbrales que no deberían rebasarse.

En algunos casos se deberían buscar medidas para devolverlos a unos valores cercanos a la era anterior a fin de asegurar la estabilidad y, con ella, el futuro.

Según los autores citados, de las variables analizadas hay tres que rebasan los umbrales fijados, creando incertidumbres y consecuencias más o menos estudiadas: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y los cambios en el ciclo del nitrógeno y el fósforo.

Las fronteras para el clima se basan en dos umbrales críticos: la concentración de dióxido de carbono que no debería sobrepasar las 350 partes por millón en volumen y la "fuerza radiativa" que no debería exceder 1 wat por metro cuadrado sobre los niveles preindustriales. Transgredir estos límites incrementa los riesgos de un cambio climático irreversible, como el deshielo de los polos, el aumento

Fronteras planetarias

Procesos del sistema Tierra	Parámetros	Umbral	Estado	Valor previo
Cambio climático	(i) Concentración de dióxido de carbono en la atmósfera (partes por millón por volumen)	350	403	280
	(ii) Cambios en forzamiento radiativo (watts por m^2)	1	1.5	0
(Pérdida de biodiversidad (terrestre y marina)	Ratio de extinción (número de especies por millón de especies por año)	10	>100	0.1-1
Ciclo del Nitrógeno (parte de la frontera con el ciclo del fósforo)	Cantidad de N_2 atmosférico fijado para su utilización humana (millones de toneladas por año)	35	121	0
Ciclo del Fósforo (parte de la frontera con el ciclo del nitrógeno)	Cantidad de P derramado en los océanos (millones de toneladas por año)	11	8.5-9.5	-1
Destrucción de la capa de ozono estratosférica	Concentración de ozono (en unidades Dobson)	276	283	290
Acidificación oceánica	Estado de saturación global medio de aragonita en la superficie del agua marina	2.75	2.90	3,44
Consumo global de agua dulce	Consumo humano de agua dulce	4,000	2,600	415
Cambios en el uso de la tierra	Porcentaje de superficie global convertida en cultivos	15	11.7	Bajo
Concentración atmosférica de aerosoles	Concentración total de partículas a la atmósfera, con base regional	Sin determinar		
Contaminación química	Por ejemplo, cantidad o concentración de contaminantes orgánicos persistentes, plásticos, tóxicos endocrinos, metales pesados y residuos nucleares emitidos al medio ambiente global, o los efectos en los ecosistemas y en el funcionamiento del sistema Tierra	Sin determinar		

Nota: Los umbrales sombreados ya han sido sobrepasados.

Fig. 1/ **Fronteras planetarias.**

Fuente: Rockström, J. & al (op.cit) modificado.

de los niveles del mar o el impacto catastrófico sobre los sistemas naturales y agrícolas.

A nivel global, es muy probable que el incremento de las temperaturas haga inviable la vida de los seres humano en áreas extensas. En el año 2003 la cuenca del Gualdalquivir alcanzó registros cercanos a los 50 °C. Con el incremento de las temperaturas previstas, en determinados momentos, es casi seguro que se alcanzarán los 55 °C que, si vienen acompañados de una humedad relativa elevada, interrumpirá la transpiración y el intercambio de calor. En esas condiciones, la vida humana no es viable.

En la era del Antropoceno la pérdida de biodiversidad se ha acelerado masivamente. Los registros fósiles demuestran que las ratios de extinción de especies marinas son de 0,1 a 1 extinción por millón de especies y por año. Para los mamíferos se evalúa entre 0,2 y 0,5 extinciones por millón de especies por año. Hoy, la ratio de extinción de especies se estima entre 100 y 1000 veces más que lo que podría considerarse natural. El cambio climático y las actividades humanas son la principal causa de la aceleración.

La pérdida de biodiversidad puede suponer cambios en la resiliencia de los ecosistemas debido, entre otros, a la interrelación e interacción que esta pérdida supone sobre otros umbrales planetarios. Una pérdida de biodiversidad puede suponer, por ejemplo, un incremento de la vulnerabilidad de los ecosistemas terrestres y acuáticos con consecuencias sobre el cambio climático o la acidificación de los océanos. Hoy el 97 % en peso de los mamíferos del planeta son controlados por la especie humana.

Los procesos humanos convierten, en forma reactiva, alrededor de 120 millones de toneladas de N_2 por año desde la atmósfera. Una cantidad mayor que la del conjunto de efectos combinados de todos los procesos terrestres. A escala planetaria, la cantidad de nitrógeno y fósforo activado por los humanos es tan grande que perturba significativamente los ciclos globales de estos elementos tan importantes. Buena parte de este N_2 reactivo contamina el agua dulce y los litorales marinos, se acumula en los sistemas terrestres y se añade a la atmósfera en fórmulas químicas diferentes. El óxido nitroso es uno de los gases importantes de efecto invernadero. Las ingentes cantidades de N_2 reactivo erosionan la resiliencia de importantes sistemas terrestres.

La presión que ejerce la especie humana a través, sobre todo de sus sistemas urbanos sobre el conjunto de ecosistemas de la Tierra se manifiesta directamente en los valores expuestos. Ellos son los principales responsables de los desequilibrios enunciados que se han calificado de insostenibles, poniendo en riesgo el devenir de la propia especie humana. La presión ejercida por las ciudades por explotación de recursos y por impacto contaminante, está suponiendo una simplificación entrópica de los ecosistemas de la Tierra superando, como se comprueba, los límites de varias variables esenciales para la vida tal como la conocemos. El futuro próximo, no más de varias décadas, a causa de los efectos del cambio climático, extinción de especies y merma de la biodiversidad, etc., es probable que suponga movimientos masivos de población en busca de la supervivencia.

2.3. El crecimiento explosivo de la población y las incertidumbres que le acompañan

Por otra parte, se está produciendo una explosión demográfica en Asia y África. Concretamente, en el continente africano, según UN Habitat, en 20 años, se espera un crecimiento de entre 1.300 y 2.000 millones de personas.

Es obligado preguntarse dónde residirá tal cantidad de población. No hay ciudades planificadas ni organización para tal crecimiento. (Kinsasa, capital de la República del Congo, alcanzará en el 2050 los 56 millones de personas).

Como en el caso de las disfunciones urbanas o el caso del cambio climático (como fenómeno destacado del impacto de los sistemas urbanos en los sistemas del planeta), la explosión demográfica anuncia probables movimientos masivos de personas desplazándose a otros lugares por pura supervivencia. La suma de los procesos migratorios: disfunciones urbanas, cambio climático y explosión demográfica, pone en riesgo la estabilidad de las organizaciones territoriales urbanas no importa donde se encuentren. Las migraciones masivas, ya se sabe, suponen un cortocircuito de los flujos de materia y energía que acaban destruyendo las organizaciones de acogida y que, irremediablemente, desembocan en conflictos de naturaleza y escala distintos. Las incertidumbres generadas no cuentan con los instrumentos organizativos, ni normativos, ni financieros, ni culturales, ni el marco teórico y técnico que deberían desarrollarse de manera integral, a todas las escalas, para incrementar nuestra capacidad de anticipación ante los enormes retos del futuro. Como ya se dijo, la sostenibilidad amplia se ganará o se perderá en las ciudades, en como las organicemos a partir de hoy.

Es de extrema urgencia la regeneración de las ciudades existentes para mitigar y reducir las

actuales disfunciones urbanas y las incertidumbres que vienen de la mano de fenómenos como el cambio climático, la extinción de especies, etc. Para anticiparnos a la explosión demográfica esperada es urgente, también, planificar la ampliación de las ciudades existentes y, en su caso, construir nuevas ciudades que garanticen la habitabilidad de sus habitantes sin que ello suponga un impacto como el que producen las actuales ciudades. Para todo ello es necesario redefinir los actuales instrumentos de planificación haciendo uso de nuevos principios y parámetros urbanísticos.

3. Un cambio de era y un cambio de paradigma: de la sociedad industrial a la sociedad digital de la información y el conocimiento

La sociedad industrial se ha caracterizado por un intento, fallido, de independizarse de las leyes de la naturaleza, en la creencia que la tecnología, con la ayuda energética necesaria, todo lo solucionaría. El resultado ha sido en la mayoría de los casos, incluso a nivel global, un incremento de los impactos y la simplificación (entropización) de los sistemas. Paralelamente, el modelo económico de la sociedad industrial se ha ido alejando de las bases físicas que propugnaban los fisiócratas de la sociedad orgánica, substituyéndolas por la monetarización y financiarización, cuyas bases son virtuales, sin soporte físico y totalmente alejadas de las leyes de la naturaleza, sin considerar a la especie humana como parte de la biosfera.

A. Ampliar nuestra capacidad de anticipación

La identidad fundamental de Conrad establece que

> "La complejidad de un sistema **(H (W))** menos su capacidad de anticipación **(H (W/W*))** respecto a su entorno es igual a la incertidumbre del entorno **(H (W*))** menos su sensibilidad respecto al sistema **(H (W*/W))**."

$$H(W) - H(W/W^*) = H(W^*) - H(W^*/W)$$

Conrad (1983) estableció esta identidad fundamental y demostró que ambos mensajes contienen idénticas cantidades de información.

Se trata de una identidad que rige el cambio del mundo respecto a cualquiera de sus partes. Una perturbación en un término de la ecuación requiere la inmediata reacomodación de los demás. En consecuencia, si aumenta la incertidumbre del entorno, el cumplimiento de la identidad fundamental exige que el resto de elementos de la ecuación se recomponga.

Hay cuatro términos con los que jugar y una ley que respetar. Cuando ocurre esto, cuando en la dialéctica sistema-entorno se esquivan todas las dificultades y se consigue no violar la ley fundamental, entonces decimos que hay adaptación. El sistema se adapta. Pero sólo es posible adaptarse dentro de ciertos límites, es decir, para una variación máxima de las condiciones ambientales. Cuando esto no es posible, cuando una perturbación no puede ser absorbida por una respuesta de los otros tres términos, la adaptación se rompe y el sistema entra en crisis y, o bien se extingue, o bien cambia bruscamente a otra estructura, se autoorganiza (Wagensberg, J., 1994).

Mientras la incertidumbre del entorno se ha mantenido dentro de unos límites aceptables para la permanencia de los asentamientos humanos en general y de los sistemas urbanos en particular, éstos se han acomodado a situaciones diversas y, gracias a diversos instrumentos (entre ellos, el urbanismo), se han aproximado a la resolución de los conflictos propios de cada época. Actualmente, la tendencia al agotamiento de la capacidad de cambio de algunas variables del entorno (físico y social) nos obliga a acomodar nuestras acciones a la ley fundamental, es decir, a aumentar nuestra capacidad de anticipación, limitando ciertos comportamientos de los sistemas urbanos (aquellos que permitan reducir el impacto sobre el entorno), con el objetivo de reducir la actual incertidumbre del entorno y, sobre todo, su tendencia al aumento.

Dicho de otro modo, incorporando el cuarto elemento de la identidad de Conrad, podríamos afirmar que mientras los valores de la sensibilidad del entorno respecto al sistema han sido elevados, el entorno ha ido asumiendo los impactos sin que se apreciaran comportamientos alarmantes que obligaran al Sistema a restringir determinados comportamientos (por ejemplo, el fenómeno del cambio climático se manifiesta en toda su crudeza cuando los sumideros de gases de efecto invernadero, los océanos principalmente, muestran signos de saturación, antes no). Ahora, las incertidumbres (comportamientos) manifestadas por el entorno para determinados emplazamientos es tan elevada y la sensibilidad tan baja que pone en riesgo la permanencia de los asentamientos urbanos en estos lugares.

Aquí se considera que la mitigación de las incertidumbres generadas por los sistemas

urbanos debe abordarse analizando, primero, el aumento y disminución de la complejidad en los sistemas y evitando, después, los comportamientos que los ponen en riesgo por la reacción de los comportamientos del entorno.

El mantenimiento de la entidad fundamental sólo puede mantenerse si incrementamos nuestra capacidad de anticipación repensando las estrategias y los instrumentos a aplicar. Un nuevo urbanismo que restrinja determinados comportamientos del sistema es clave. De hecho, la maximización de la entropía que el sistema recupera en términos de información y la minimización de la entropía que se proyecta en el entorno y que disminuye su incertidumbre, son los principios generales que guían al urbanismo ecosistémico, como se verá más adelante.

Las bases conceptuales sobre las que operan los urbanistas y los planificadores del territorio suelen seguir lógicas alejadas del funcionamiento de los sistemas y, en consecuencia, están lejos de poder reducir las incertidumbres del entorno.

B. **Un cambio de estrategia para competir entre territorios**

La sociedad industrial se ha caracterizado por el uso de una estrategia para competir entre territorios fundamentada en el consumo de recursos naturales: suelo, materiales y energía. La explotación y el impacto contaminante sobre los sistemas de soporte han sido y es tan elevado, que el desarrollo se ha calificado de insostenible, dibujando escenarios de futuro cada vez más inciertos. Esta estrategia ha contado y cuenta con las organizaciones y el sistema económico-financiero que la han hecho posible.

La ecuación de la sostenibilidad urbana (Rueda, S. 1995) es la expresión de la eficiencia urbana:

$$\frac{E}{nH}$$

$$t\rightarrow$$

La **E** indica el consumo de recursos (expresada en términos energéticos) y nos permite evaluar el grado de sostenibilidad urbana alcanzado. La **nH**, es la expresión de la organización urbana, donde **n** es el número de personas jurídicas[2] y **H** su diversidad, nos permite saber el nivel de información útil (conocimiento), que se atesora en las organizaciones urbanas. Es la expresión del modelo de ciudad del conocimiento.

Actualmente, la estrategia competitiva entre territorios está basada en el consumo de recursos. El que se organiza mejor para consumir más suelo, más materiales y más energía, cobra ventaja competitiva. Esta es la causa principal de la insostenibilidad urbana y territorial.

En la naturaleza, los sistemas que no cumplen el principio de "maximizar la entropía en términos de información" desaparecen. Desgraciadamente, la lógica empleada para la producción y mantenimiento de los sistemas urbanos va en la dirección contraria, no importando la entropía generada si con ello se consigue el fin deseado, por ejemplo y como se ha dicho, la mejora en la posición competitiva.

La tendencia actual de producir ciudad responde a una secuencia temporal donde la tasa de consumo de energía es mucho mayor que la tasa de organización urbana que se obtiene:

$$\frac{E}{nH} \quad \frac{E}{nH} \quad \frac{E}{nH} \quad \frac{E}{nH}$$

$$t\rightarrow$$

El modelo actual es claramente insostenible pues no maximiza la entropía en términos de información, sino al contrario. Su estrategia es la del despilfarro. Como en el principio de la Reina Roja (personaje del Alicia en el país de las maravillas), se trata de correr cada vez más deprisa (consumo de energía, cada vez mayor) para conseguir estar en el mismo sitio (para obtener una organización urbana similar).

La reducción de las actuales incertidumbres sólo es posible si se reduce, drásticamente, el actual consumo de recursos y el impacto

[2] Se consideran personas jurídicas a las actividades económicas (formales e informales), asociaciones, instituciones y equipamientos, es decir, se incluyen todos los entes organizados radicados en los sistemas urbanos.

contaminante derivado. La reducción del consumo de recursos sólo puede venir de la desmaterialización de la economía con un cambio de estrategia para competir basado en la información y el conocimiento, que substituya bienes materiales por servicios desmaterializados.

Obtener un modelo urbano más sostenible y, a la vez, un modelo de ciudad del conocimiento debería responder a una tasa de consumo energético cada vez menor y, a la vez, aumentar significativamente la tasa de organización urbana **nH**. Con ello se maximizaría la entropía en términos de información[3].

$$\frac{E}{nH} \quad \frac{E}{nH} \quad \frac{E}{nH} \quad \frac{E}{nH}$$

$$t \rightarrow$$

En la medida que decrece **E** y se aumenta **nH**, avanzamos hacia un modelo de ciudad más sostenible a la vez que se avanza hacia un modelo de ciudad del conocimiento, es decir en la medida que se empequeñece el resultado del cociente el camino del sistema urbano hacia la sostenibilidad crece y, crece hacia su "inteligencia".

C. **Un cambio de régimen metabólico**

La sociedad industrial estrenó el tercer régimen metabólico con un uso masivo de combustibles fósiles. Los regímenes anteriores, el de las sociedades cazadoras y recolectoras y las agrícolas se habían basado en la energía solar.

La sociedad industrial se ha basado, principalmente, en el consumo de combustibles fósiles, como si éstos no tuvieran límite. El consumo masivo de energía fósil y la tecnología han sido la causa de la simplificación de los ecosistemas en todas las escalas, es decir, en la generación de entropía generalizada con efectos irreversibles en muchos de los ecosistemas impactados. Para la construcción de un futuro más sostenible es necesario un nuevo régimen metabólico, el cuarto. El nuevo régimen metabólico ha de estar basado, necesariamente, en la entropía, entendiendo que en este régimen metabólico el tipo de energía es la condición necesaria pero no suficiente. El consumo de energía elegida no debe aportar más entropía que la que se produciría de manera "natural" con su disipación. Hoy, la principal fuente que reúne esta condición es la energía solar. Otra cosa es el uso de la energía solar que puede ser tan impactante sobre los ecosistemas como lo es la energía fósil. La suficiencia la da la limitación del impacto de nuestra acción sobre los sistemas de la Tierra.

D. **El uso de lógicas circulares o sistémicas**

La substitución de la lógica lineal y parcelaria, por la lógica circular, sistémica y holística es obligada si se pretende abordar los retos enunciados. La lógica sistémica ha de inocularse en el marco teórico y en los instrumentos relacionados con la transformación del territorio y las ciudades. Los sistemas, por definición, son realidades integrales que deben ser analizadas y abordadas, también, de manera integral. Las lógicas lineales o parcelarias tratan los problemas como si fueran tarugos sacados de su matriz. Cuando se intenta, luego, volverlo a insertar, el tarugo ya no encaja.

La incorporación de lógicas sistémicas da lugar a la creación de escenarios transdisciplinares definidores de un terreno de juego común donde, luego, los especialistas podrán verter sus conocimientos sin comprometer la integralidad de la solución.

4. La ecología urbana como base conceptual de un nuevo modelo urbano y un nuevo urbanismo

La magnitud y el tamaño de los impactos y desequilibrios nos obligan a concebir unas reglas del juego que abracen la totalidad de las variables que están en liza. El único marco conceptual que lo permite es la Ecología.

[3] En los ecosistemas "naturales" la energía incidente procedente del sol es, en cada área de la Tierra, una determinada. Esa energía permite que, en el supuesto que hablemos de un campo de cultivo (ecosistema simplificado) abandonado, éste se colonice de plantas herbáceas, arbustos y árboles y con ellos infinidad de animales y demás organismos en una sucesión del ecosistema que, con el uso de la misma energía incidente, incrementará su organización en el tiempo hasta llegar al clímax. En el mismo sentido, la especie humana es producto de un proceso evolutivo. El hombre es el sistema organizado más complejo que conocemos con más de 100 mil millones de células neuronales funcionando al unísono que nos permiten pensar, aprender, dar respuestas inteligentes además de movernos, etc. Este nivel organizativo requiere para su funcionamiento de la potencia energética equivalente al de una bombilla doméstica de 150 w. La relación entre la energía necesaria para mantener semejante organización se acerca a cero, siendo el mejor ejemplo conocido de maximización de la entropía en términos de información.

El objeto de estudio de la Ecología son los ecosistemas[4]. Las ciudades son ecosistemas urbanos donde los seres humanos constituyen su componente principal. Los ecosistemas urbanos son los sistemas más complejos creados por la especie humana. Si se pretende abordar su transformación de manera holística venimos obligados a formular modelos sintéticos que incidan en los componentes principales de los sistemas urbanos.

4.1. Un modelo urbano más sostenible en la era de la información (Rueda, S. 2002)

El conjunto de elementos constitutivos de una ciudad, con sus relaciones y restricciones, dan como resultado un sistema de proporciones. Estas proporciones, que son el resultado de múltiples factores e intereses, pueden ser generadoras de disfunciones de naturaleza diversa. Por ejemplo, si la producción de ciudad se prodiga en la extensión excesiva de suburbio es bastante probable que se produzca una segregación social por rentas, culturas o etnias. La desigualdad entre territorios se hará realidad. En el suburbio, que suele tener la residencia como función casi exclusiva, el déficit de los servicios básicos y los equipamientos obligará a los residentes a utilizar el coche para acceder a ellos. Si el reparto modal está excesivamente decantado hacia el vehículo privado, la ocupación masiva del espacio público por el coche, la congestión o la calidad del aire, etc., darán como resultado una habitabilidad y una calidad urbana escasas. El consumo de energía y la emisión de gases de efecto invernadero se incrementarán y la calidad del aire empeorará con el consiguiente impacto sobre la salud humana. El análisis se puede extender a otras variables urbanas. Con este ejemplo se pone de manifiesto la necesidad de integrar el conjunto de variables para que las proporciones trabajen sinérgicamente en el abordaje de los retos actuales.

Como decíamos, las ciudades son los sistemas más complejos que ha creado la especie humana. La única manera de aproximarse a dicha complejidad y alcanzar el sistema de proporciones equilibrado, es a través de modelos intencionales que, buscando abordar los retos e incertidumbres actuales, simplifiquen la realidad y nos permitan canalizar la energía del cambio. La definición de modelos intencionales permite establecer el terreno de juego para aplicar visiones transdisciplinares donde, luego, puedan aplicar sus conocimientos los especialistas sabiendo cuales son los límites del campo de juego y las reglas a seguir. Hoy, del análisis de los problemas que presentan multitud de sistemas urbanos y del análisis de los que han conseguido minimizarlos, surge un modelo urbano intencional que es compacto en su morfología, complejo (mixto en usos y biodiverso) en su organización, eficiente metabólicamente y cohesionado socialmente.

La compacidad y funcionalidad urbana es el eje que atiende a la morfología y a las soluciones formales: densidad edificatoria, distribución de usos espaciales, porcentaje de espacio verde o de viario. Determina la proximidad entre usos y funciones urbanas. Es el eje, además, que define la funcionalidad del sistema y el escenario de movilidad y espacio público.

La complejidad urbana atiende a la organización urbana, al grado de mixticidad de usos y funciones implantadas o a implantar en un territorio. La complejidad urbana es el reflejo de las interacciones que se establecen en la ciudad entre los entes organizados o también llamados personas jurídicas: actividades económicas, asociaciones, equipamientos e instituciones. Se incluyen en este componente del modelo los flujos de información y las personas jurídicas densas en conocimiento, base de las ciudades mal denominadas “inteligentes”. En este eje se incluye, también, la biodiversidad como expresión de la complejidad biológica que convive con los seres humanos en el ecosistema urbano.

Para el metabolismo urbano se busca la eficiencia de los flujos materiales, agua y energía, constituyentes del soporte de cualquier sistema urbano para mantener su organización y evitar ser contaminado. La gestión de los recursos naturales debe alcanzar la máxima eficiencia en su uso con la mínima perturbación de los ecosistemas de soporte, de acuerdo con el cuarto régimen metabólico Debido a las características intrínsecas de los ecosistemas urbanos, la propuesta metabólica ha de transcenderlos e insertarlos en su matriz regional más amplia donde puedan desarrollar sus funciones de generación, regeneración y reproducción. La escala regional con la definición de geometrías variables para cada uno de los componentes metabólicos es clave para el desarrollo de estrategias tendentes a la autosuficiencia con recursos renovables.

[4] Un sistema es un conjunto de elementos físico-químicos que entran en relación y que se distinguen unos de otros por las restricciones en el comportamiento que se establecen entre los elementos que se relacionan. Cuando algunos de los componentes del sistema son organismos vivos al sistema se le denomina ecosistema. Los ecosistemas son sistemas abiertos en información, materia y energía, siguen el principio de Margalef y son escalables: una habitación, un edificio, un barrio o una ciudad son ecosistemas pues cumplen la definición.

La cohesión social trata de la convivencia entre las personas que habitan el espacio urbano y las relaciones que establecen entre sí. Las ciudades no pueden satisfacer su función de motor de progreso social, de crecimiento económico y de espacio de desarrollo de la democracia, a menos que se mantenga el equilibrio social, tanto intra como interurbano, que se proteja su diversidad cultural y que se establezca una elevada calidad urbana. En un contexto atento a la vulnerabilidad social, la mezcla de rentas, culturas, edades y profesiones tiene un efecto estabilizador sobre el sistema urbano.

Cuatro ejes íntimamente relacionados que interactúan sinérgicamente para dar respuestas integradas a realidades urbanas en procesos de rehabilitación y regeneración y, también, para acompañar a los planificadores de nuevos desarrollos urbanos. El modelo incide y se manifiesta en toda su extensión en realidades diversas que van de la escala metropolitana hasta un área de unas 16/20 ha.

4.2. Un modelo territorial conformando una red polinuclear de ciudades: más campo y más ciudad

Un modelo territorial que se ha demostrado sostenible durante siglos en latitudes medias es el mosaico conformado por áreas agrícolas, forestales y de pasto, unidas por márgenes, setos vegetales, acequias, arroyos, ríos... y, en medio, la ciudad compacta y compleja, que en el territorio se configura como una red polinuclear de ciudades. Hacer más ciudad y, a la vez, más campo, sería la síntesis de los dos modelos, el urbano y el territorial. La experiencia demuestra que estos dos modelos pueden mantenerse y desarrollarse si el modelo de movilidad potencia la configuración de nodos o núcleos, dificultando el desarrollo de la dispersión urbana.

5. El urbanismo ecosistémico (Rueda, S. & al. 2012)

El urbanismo como práctica social de creación y transformación de las ciudades es el instrumento para abordar los retos actuales. Las limitaciones del urbanismo actual, sin embargo, obligan a la formulación de un nuevo urbanismo con bases ecológicas que amplíe el foco y nos permita, de ese modo, aumentar nuestra capacidad de anticipación ante las actuales incertidumbres creadas, sobre todo, por los sistemas urbanos.

5.1. El contexto

Ecológicamente, abordar la transformación de un determinado territorio obliga a hacerlo teniendo en cuenta el medio (el medio interno y el sistema de soporte más amplio) desde todas las vertientes: ambiental[5], económica, social y cultural[6]. La solución adoptada no puede crear disfunciones en el contexto ni en las variables secundarias que lo acompañan.

Los componentes del contexto son tan amplios como la propia realidad: paisajística, patrimonial, identitaria-cultural, geográfica, metabólica, sobre la biodiversidad, etc. La escala del contexto tiene la geometría variable de cada variable según sus características.

5.2. Los principios y objetivos del urbanismo ecosistémico[7] para la regeneración de los tejidos urbanos existentes y para la planificación de nuevos desarrollos

Los principios del urbanismo ecosistémico recogen los objetivos y las líneas a seguir en la producción de ciudad. Llenan de contenido los ejes del modelo urbano intencional. Con quince principios se busca condensar las claves para la regeneración urbana y el diseño de nuevos desarrollos urbanos. La consecución de sus premisas y objetivos permite obtener los equilibrios sistémicos que garanticen el abordaje de los retos actuales, tanto urbanos como globales.

1º Compacidad vs dispersión:
Reducir el consumo de suelo incrementando la proximidad y la masa crítica de personas y personas jurídicas.

Se propone que la planificación y la ordenación del territorio fomenten morfologías y estructuras urbanas compactas y polifuncionales, estableciendo como prioritarios los procesos que promuevan el reciclaje de tejidos urbanos existentes, la recuperación de suelos en desuso en el

[5] Evitando la ocupación de suelos inundables o con riesgo de deslizamientos, etc.
[6] La cultura es, en sí misma, una categoría compleja, conceptualizada por la UNESCO como el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, la manera de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.
[7] Para un conocimiento extenso de los principios del urbanismo ecosistémico ver: www.cartaurbanismoecosistemico.com

interior de los ámbitos urbanos o los procesos de redensificación de suelos urbanizables de carácter disperso. La intervención en áreas de expansión urbana de carácter residencial se lleva a cabo cuando se ordenan bordes de tejidos urbanos o áreas de nueva centralidad, favoreciendo criterios de accesibilidad y atracción urbana.

Determinada compacidad permite reunir, en un mismo espacio, suficiente masa crítica de personas y personas jurídicas con el fin de crear espacio público. Su existencia incita los intercambios y nuevas relaciones comunicativas entre personas, entes y actividades. Las tipologías edificatorias son primordialmente de vivienda colectiva que deben proporcionar densidades mínimas de población que permitan el desarrollo eficiente de aquellas funciones urbanas ligadas a la movilidad sostenible y a la dotación de servicios en el ámbito del transporte público, de las infraestructuras ligadas a los flujos de información y metabólicos, y de los equipamientos y servicios básicos.

2º Descompresión vs compresión:
El equilibrio urbano.

La compacidad es una condición necesaria para determinadas variables, tal como se ha indicado anteriormente, no obstante, un exceso de densidad conlleva disfunciones que deben corregirse. Corregir la compacidad es esencial para conseguir el equilibrio entre la compresión y la descompresión que elimine las disfunciones e impactos de los tejidos excesivamente compactos y las disfunciones que vienen de tejidos excesivamente laxos, como los que se generan en el suburbio.

En la ciudad se destinan espacios para mantenerla organizada y en funcionamiento. La organización y la funcionalidad antrópica están relacionadas con la edificación y el viario. Ambos ofrecen los usos y las funciones para generar y reproducir la tensión necesaria para mantener organizado el sistema urbano. El resultado es que para obtener una ciudad competitiva es necesario tener una cierta "compresión". Para mantener la ciudad en tensión se requiere tener una cierta compacidad que, cuando es excesiva, genera una presión de las mismas dimensiones. Para el equilibrio urbano, se ha comprobado que las ciudades con espacios públicos "suficientes", destinados al relax, al contacto con la naturaleza… proporcionan una mayor calidad urbana y de vida.

3º Accesibilidad vs movilidad privada:
Transportes alternativos al coche, garantizando el acceso a la ciudad de todos los ciudadanos.

Lo importante no es la movilidad sino la accesibilidad a la ciudad y sus servicios. El objetivo principal es el derecho a la ciudad.

Hoy, la mayor parte de las calles de las ciudades en el mundo están destinadas a la movilidad de paso y en concreto a la movilidad motorizada. Si se quiere liberar espacio público para otros usos y controlar las variables de entorno para mejorar la habitabilidad en el espacio público es necesario modificar el modelo de movilidad, es decir, el porcentaje de viajes que realiza cada modo de transporte, traspasando la mayor parte de los viajes actuales, realizados en coche, a otros modos de locomoción.

El porcentaje de viajes en coche debe reducirse a la mínima expresión, aunque fueran realizados por coches eléctricos puesto que el factor limitante en los sistemas urbanos es el suelo. El resto de viajes debería ser cubierto por los transportes alternativos al coche que deberán contar con las unidades de transporte y las infraestructuras adecuadas para que sean una real alternativa competitiva al coche en tiempo, en energía o en accesibilidad.

4º Ciudadano vs peatón:
Los usos y derechos en el espacio público.

Es fundamental la reconversión de la mayor parte del espacio urbano, hoy destinado a la movilidad, para dedicarlo a la multiplicación de usos y derechos ciudadanos, convirtiendo las calles en lugares para la convivencia. El espacio público es la "casa de todos", el lugar de encuentro e intercambio, el lugar para el ejercicio de todos los derechos ciudadanos: intercambio, entretenimiento y estancia, cultura[8] y conocimiento, expresión y democracia y, también, desplazamiento. No hay ciudad sin espacio público y el espacio público nos hace ciudadanos. Somos ciudadanos cuando tenemos la posibilidad de ocuparlo para el ejercicio de todos los derechos enunciados. Hoy, la imposibilidad de ejercer dichos derechos nos relega a ser peatones, que no deja de ser una palabra que define a un modo de transporte.

5º Habitabilidad en el espacio público:
El control de las variables de entorno.

Los ecosistemas naturales en su sucesión (evolución), tienden a "controlar", a partir de la relación

[8] El espacio público es el marco privilegiado de la elaboración cultural en constante evolución y constituye el ámbito de la diversidad creativa, donde la perspectiva del encuentro de todo aquello que es diferente y distinto (procedencias, visiones, edades, géneros, etnias y clases sociales) hace posible el desarrollo humano integral. (Agenda 21 de la Cultura, 2004).

de sus miembros, las variables de entorno: humedad, temperatura, el binomio insolación/sombras, caminos, etc. esenciales para incrementar y/o mantener su biodiversidad.

En la ciudad es habitual comprobar la ausencia de control de las variables de entorno tanto en los tejidos existentes como en los proyectos de planificación para nuevos desarrollos urbanos.

Entendiendo que el espacio público es fundamental para la definición de ciudad, asegurar su habitabilidad también lo es. La propuesta urbanística tendría que asegurar:

A. El confort del espacio público a través del control del ruido, de la calidad del aire y del confort térmico.

B. La atracción del espacio público a partir de la implantación de los servicios básicos para residentes; la diversidad de las personas jurídicas y la presencia de verde urbano.

C. La ergonomía en el espacio público, destinando la mayor parte del espacio para usos distintos a la movilidad de paso; asegurando la accesibilidad de "todos" y definiendo una relación: ancho de calle/altura del edificio, adecuada.

6º Complejidad vs simplificación:
Aumentar la complejidad urbana incrementando el número y la diversidad de las personas jurídicas.

Si bien la compacidad es el punto de partida para garantizar la intensidad física y funcional de los sistemas urbanos, los usos y actividades que se desarrollan en el espacio construido es igualmente importante**.** Los grandes objetivos del urbanismo ecosistémico dependen, en gran medida, del número y la diversidad de personas jurídicas que tenga el sistema urbano, es decir, de la complejidad organizativa o, si se quiere, del nivel de información organizada.

Aumentar intencionadamente la información organizada es la estrategia para competir, en sustitución de la actual basada en el consumo de recursos, ya que la complejidad informativa confiere ventajas sobre otros sistemas con menor complejidad organizada. La información no se suma, sino que se multiplica (el dinero tiene un comportamiento similar). En esta estrategia interesa especialmente poder contar con aquellas actividades que mejor controlan el presente y más anticipan el futuro, es decir, aquellas que más conocimiento e información controlan: son las actividades @ o actividades densas en conocimiento.

Cuando un sistema urbano cuenta con una gran diversidad de personas jurídicas, su capacidad para responder a los impactos de distinta naturaleza se incrementa y con ello su resiliencia. Desarrollar estrategias que multipliquen el número y la diversidad de sectores económicos, trabajando en red, permite afrontar los avatares del futuro, minimizando el impacto porque se aumenta la probabilidad de seguir caminos alternativos. Con dichas estrategias, la capacidad de adaptación de los sistemas urbanos se acrecienta y se reducen los efectos de las fuerzas que pudieran perturbarlo. La medida de la diversidad (H) nos da una cierta medida de barroquismo necesario para que exista cierta estabilidad en el sistema. La multiplicación de actividades y organizaciones significativas permite influir en el futuro urbano y, de algún modo, guiarlo.

Son varias las iniciativas dirigidas a crear nuevas áreas de centralidad en la ciudad existente, ubicando de manera planificada grandes atractores de transporte, deportivos, culturales[9], sociales y económicos. La finalidad última es incrementar el nivel de complejidad urbana, en especial en áreas simplificadas. La extensión de la complejidad a la mayor parte de la ciudad consolidada, también al suburbio (es un desierto urbano), es fundamental para la nueva estrategia competitiva.

7º Hiperconectividad:
Los flujos de información en la era digital.

En las ciudades, el conocimiento, definido como información útil, reside en su mayor parte en las organizaciones urbanas, es decir en las personas jurídicas. Ellas atesoran y dan salida al conocimiento actual. Ellas son las que, en su quehacer diario, la distribuyen y amplían en un proceso dinámico que permite el mantenimiento de la organización urbana y su crecimiento en complejidad. La incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación al conjunto del cuerpo social y al productivo ha permitido multiplicar el número de contactos y el traspaso de información útil, dando paso, también, a una nueva economía de servicios más desmaterializada, base de la nueva estrategia para competir fundamentada en la información y el conocimiento. Ello ha sido posible gracias a la profunda transformación que ha traído consigo la era digital, de la mano de la cual ha irrumpido una nueva economía colaborativa y de innovación

[9] Se ha de precisar que la cultura, por importante que sea como instrumento del desarrollo, no puede ser relegada a una función subsidiaria de simple promotora del crecimiento económico. El papel de la cultura no se reduce a ser un medio para alcanzar fines, sino que constituye la base social de los fines mismos. Se ha de entender que el desarrollo y la economía forman parte de la cultura de los pueblos.

social, que ha generado una nueva generación de plataformas digitales de recursos compartidos, nuevos mecanismos de financiación colectiva y modelos emergentes de emprendeduría en red. Se trata de un nuevo contexto socioeconómico, caracterizado por la desintermediación de las cadenas de valor, la servificación de gran parte de la oferta y la hiperconexión. Las ciudades vienen obligadas a posicionarse en esta compleja red global como actores geopolíticos innovadores y sostenibles, con capacidad de atraer y retener talento (ya sea proveniente de personas jurídicas, o de organizaciones ciudadanas o de otra índole).

La esencia de las Ciudades Inteligentes (Smart Cities) radica en el número y la diversidad de personas jurídicas densas en conocimiento y no de sus sensores. Los sensores son, en cualquier caso, un medio de captación y transmisión de información y nada más. En una ciudad el número y la diversidad de personas jurídicas densas en conocimiento son el mejor indicador del nivel de "inteligencia" alcanzado.

8º Verde vs asfalto:
Incrementar la superficie verde
y la biodiversidad urbana.

La biodiversidad es la riqueza de formas de vida de un territorio que se genera a través de un proceso histórico de evolución genética, interacción coevolutiva, cambio ambiental y perturbaciones externas. El mantenimiento de la biodiversidad depende del mantenimiento de hábitats adecuados, de procesos productivos y constructores de complejidad, y de un régimen de perturbación moderado, no tan intenso que impida los procesos regenerativos de los ecosistemas pero que, sin embargo, genere una presión selectiva. (Terradas, J. & Rueda S., 2012).

La demanda de naturaleza de los habitantes del medio urbano resulta de una necesidad profunda que el biólogo E.O. Wilson ha denominado biofilia. Es preciso reconocer esta necesidad básica y hallar los medios para que su satisfacción en grandes masas de población no se traduzca en la degradación de los espacios naturales, sobre todo los más próximos a las grandes ciudades o los de valor excepcional a escala global. Ello requiere una aproximación técnica adecuada, basada en los principios de la biología de la conservación, que deben ser recogidos también desde otros ámbitos, en las estrategias que conciernen al urbanismo, la movilidad, etc.

Se debe establecer una dotación mínima de espacio verde por habitante y se articula a través de la red de espacios verdes accesibles de forma cotidiana. El acercamiento de los ciudadanos a una red interconectada de espacios verdes de proximidad supone que se da cobertura a las necesidades de recreo y que garantiza la accesibilidad para aquellos ciudadanos con movilidad reducida. La reserva de espacios responde a una lógica escalar que varía en función de la superficie de masa verde y del tiempo de acceso.

La planificación de la biodiversidad deberá incluir espacio para la agricultura urbana. Es este un objetivo que confluye con otros objetivos relacionados con el metabolismo y la economía circular. Al cierre parcial de los ciclos relacionados con la materia orgánica se le suma una menor mochila de consumo de recursos e impactos y una oportunidad para compartir la vida urbana, además de ser unos de los ejes para incrementar la biodiversidad en los sistemas urbanos.

9º Autosuficiencia vs dependencia:
Hacia la autosuficiencia energética
con energías renovables.

El sistema energético en la nueva era de la información y el conocimiento debe atender no sólo a los componentes del sistema energético actual: generación, distribución y consumo, sino que se interesa por el uso de la energía y el impacto que ésta genera sobre los sistemas de soporte. Su interés por la entropía generada fundamenta el necesario cuarto régimen metabólico. El único régimen que puede reducir las incertidumbres actuales y ampliar nuestra capacidad de anticipación.

Se busca una mayor autosuficiencia energética a partir de la generación de energías renovables y la adopción de medidas de ahorro y eficiencia de los principales sectores consumidores: doméstico, servicios y equipamientos, movilidad, y la energía relacionada con los flujos másicos (gestión del agua y de los residuos).

10º Autosuficiencia hídrica con recursos próximos y renovables:
Preservación del ciclo hídrico.

Dado que la gestión del agua está vinculada a la gestión de las cuencas hidrográficas, y que una gestión que garantice el abastecimiento de un agua de calidad y preserve (o restaure en su caso) los bosques de ribera y los ecosistemas acuáticos sólo puede venir con el uso de criterios ecológicos, las ciudades, en el marco del urbanismo ecosistémico, deben cobrar protagonismo en la gestión integral de las cuencas hidrográficas aplicando una nueva cultura del agua que tenga en cuenta la ordenación del territorio, los ciclos climáticos, el suministro (captación, transporte, almacenamiento, potabilización, distribución y consumo), el saneamiento (depuración, reutilización y vertido) y las medidas para evitar los efectos de las sequías y las lluvias torrenciales e inundaciones.

11º Reduccción, reutilización y reciclaje vs despilfarro:
Hacia la autosuficiencia de los materiales.

De un tiempo a esta parte se ha puesto de manifiesto la necesidad de contemplar el ciclo integral de los materiales: procedencia, características intrínsecas, ciclo de vida, etc. yendo mucho más allá de la mera gestión de los residuos urbanos. La toma de decisiones para el uso o el consumo de recursos y/o bienes debería estar fundamentado en el conocimiento profundo de estos, también de la "mochila" entrópica que acarrean y la que proyectarán con su uso y abandono.

Con el fin de incorporar la gestión de los residuos como elemento fundamental de la economía circular en la producción y regeneración de las ciudades, es necesario reducir la producción de residuos, en peso, volumen, diversidad y peligrosidad, desacoplando la generación de residuos del crecimiento económico.

12º Mitigación y adaptación al cambio climático.

La lucha por la mitigación del cambio climático se ganará o se perderá en las ciudades. La llave para ralentizar y, en su caso, reducir el calentamiento global se centra en la manera que tengamos de producir ciudad, en los estilos de vida empleados, en la gestión de los flujos metabólicos… en definitiva, en una organización de nuestras ciudades que nos permita encarar el futuro, con una mayor capacidad de anticipación y una reducción de las incertidumbres. En cualquier caso, aun conteniendo la emisión de gases de efecto invernadero las ciudades deberán adaptarse a los impactos anunciados.

Si se analizan con detalle todos y cada uno de los principios del urbanismo ecosistémico se puede comprobar que todos inciden de un modo o de otro en la mitigación o en la adaptación al cambio climático.

13º Cohesión social vs exclusión y segregación social:
Hacia la convivencia social mezclando rentas, culturas y edades.

El cumplimiento de las exigencias establecidas en los principios anteriores son la base para conseguir los fundamentos básicos de la cohesión social.

En los nuevos desarrollos y en las actuaciones de reciclaje urbano se procurará garantizar las mezclas adecuadas de población por razón de edad, renta y procedencia/etnia. Si es necesario, la administración adquirirá parte del parque inmobiliario con el fin de alquilarlo y obtener las mezclas sociales "adecuadas".

14º Acceso universal a la vivienda en edificios más sostenibles.

La vivienda –que supone más del 80% de la edificación- constituye no sólo un derecho fundamental por suponer la satisfacción de una necesidad primaria, sino también un factor determinante en la organización social por ser el elemento básico del medio urbano y, por tanto, de la estructuración es pacial de la sociedad. (Cuchí, A. & Rueda, S. 2012).

La utilidad de la edificación, su función social y, por tanto, lo que justifica el uso de los recursos que utiliza, es la consecución de la habitabilidad. No tiene sentido plantearse una "edificación sostenible" si no se garantiza ese derecho, si no puede extenderse a todos, y en unas condiciones dignas, la obtención de un alojamiento socialmente aceptable. Paralelamente y con el fin de cumplir con el 13º PRINCIPIO, es conveniente diversificar los programas de vivienda y proveer una cantidad significativa de vivienda protegida que fomente el equilibrio del parque inmobiliario mezclando la vivienda según tipología (libre, protegida) y régimen de tenencia. Es necesario, también, localizar la vivienda protegida en lugares con buena accesibilidad a los equipamientos, espacios verdes y redes de transporte.

El principal capital para una edificación sostenible es la construcción ya existente, tanto por el ahorro de recursos que supone su utilización y renovación frente a su substitución por edificación nueva, como por la integración que supone la construcción tradicional en estrategias de uso del suelo más compatibles con la matriz biofísica existente y su potencial sostenibilista.

15º Dotación y distribución equilibrada de equipamientos.

Se entiende por equipamiento el conjunto de dotaciones que la comunidad estima imprescindibles para la habitabilidad y el funcionamiento de la estructura social, coincidiendo con aquellas que requieren de un carácter público. El objetivo es conseguir que toda la población, independientemente de sus características sociodemográficas, tenga a su disposición una dotación óptima de equipamientos.

La distribución de los equipamientos básicos en el territorio debe hacerse de forma que cualquier persona, yendo a pie, los tenga en un radio de 5 a 10 min. Condición necesaria para garantizar la accesibilidad de cualquier grupo social. Una distribución equilibrada en el territorio fomenta que en un espacio de proximidad se sitúen diferentes equipamientos, lo que multiplica su intensidad de uso.

Los equipamientos básicos han de estar próximos. Los otros equipamientos, dependiendo de las características intrínsecas de cada uno de

ellos, se planificarán a distintas escalas territoriales y teniendo en cuenta, en cada caso, el tamaño de la población.

5.3. Interrelación e interdependencia de los principios del Urbanismo Ecosistémico

El enfoque sistémico y ecointegrador de la propuesta hace que los principios del urbanismo ecosistémico trabajen al unísono y de manera sinérgica. Los principios aquí expuestos están interrelacionados de manera íntima creando un sistema de equilibrios dinámicos entre ellos. Sólo se alcanza la maximización de los principios y objetivos intencionales aquí expuestos cuando se alcanza el equilibrio. Como en cualquier sistema complejo la interrelación genera procesos de retroalimentación que denotan la interdependencia de los principios entre sí. Cuando un principio manifiesta flaqueza, su debilidad arrastra al desequilibrio a los principios con los que tiene mayor relación. La interdependencia entre los principios es el fundamento de la aproximación sistémica del Urbanismo Ecosistémico.

5.4. Indicadores para determinar el grado de equilibrio ecosistémic[10]

El modelo urbano y los principios y objetivos propuestos fijan la base intencional. Saber el grado de cumplimiento de cada uno de los principios se consigue creando un sistema de indicadores que cuantifiquen y objetiven las intenciones expresadas. Para su evaluación, los resultados obtenidos se comparan con unos valores máximos, mínimos o ahorquillados[11] de referencia que determinan si el sistema está equilibrado o no, si nos acercamos o nos alejamos del sistema de proporciones adecuado. Los valores de referencia que se proponen constituyen el sistema de restriccione[12] de la planificación ecosistémica.

Los valores obtenidos para las variables del sistema de indicadores (restrictores), ya sea para las propuestas de actuación en nuevos desarrollos urbanos, como en tejidos consolidados, indican el grado de equilibrio ecosistémico del área analizada y, también, el grado de acomodación a los principios y al modelo urbano intencional.

El número de variables del sistema de restrictores será ligeramente distinta si el análisis se realiza para tejidos existentes o nuevos desarrollos. La información en los tejidos existentes es mayor para algunos aspectos de la realidad urbana. Por otra parte, el análisis puede hacerse a escalas distintas que abarquen la ciudad entera o áreas con pocas hectáreas. De hecho, los valores de referencia establecidos para los indicadores tienen en una superficie de 16/20 ha el área de referencia ya que es el ecosistema urbano mínimo capaz de integrar el conjunto de principios propuestos.

La planificación urbanística suele contar con un documento normativo que fija los parámetros y condicionantes que guían la transformación del territorio a urbanizar. Los estándares y condicionantes proceden de marcos normativos de escala y naturaleza distintos con variables que son de carácter eminentemente social y económico. Para abordar los nuevos retos es necesario cambiar el enfoque y los parámetros de referencia que, sin olvidar algunas de las variables del urbanismo ortodoxo, den cobertura a los criterios de la sostenibilidad en la era de la información.

Del mismo modo que el planificador diseña un masterplan donde se garantice una determinada superficie de verde por habitante y otros condicionantes, el urbanismo ecosistémico establece cuarenta y cuatro parámetros que condicionan la planificación para conseguir que el sistema de proporciones sea el “adecuado”.

5.5. El Urbanismo Ecosistémico define tres niveles (planos)

En la actualidad la planificación urbanística dibuja un solo plano donde se establecen, fundamentalmente, los usos urbanos que quedan reservados por ley. El plano urbanístico actual no acoge, porque no puede, el conjunto de variables que deben regularse para abordar los retos de hoy y del futuro. Al plano en superficie deben añadirse, con la misma figura jurídica, un plano en cubierta y un plano en el subsuelo con las reservas adecuadas en cada plano. Las variables relacionadas con la sostenibilidad en la era de la información se incluyen sin dificultad.

El diseño de tres planos urbanísticos permite incorporar, formalmente, el conjunto de variables implicadas para el abordaje de los retos señalados.

[10] Indicadores para cuantificar los principios del urbanismo ecosistémico. La metodología de cálculo de los indicadores aquí incluidos se encuentra en: Certificado del Urbanismo Ecosistémico. Rueda, S., Cormenzana, B., Vidal, M. el al (2012) Ed. BCNecología: http://bcnecologia.net/es/publicaciones/certificacion-del-urbanismo-ecosistemico

[11] El sistema de evaluación se asemeja a un análisis de sangre donde la comparación de los resultados obtenidos con los valores máximos, mínimos o ahorquillados de referencia determina si el individuo está en equilibrio (enfermo), o no.

[12] El sistema de restricciones tiene aquí un sentido similar al que contiene la definición de ecosistema.

Fig. 2/ **Interrelación sistémica entre los principios del Urbanismo ecosistémico.**

Fuente: © BCNecología.

Fig. 3/ **Síntesis de los elementos constitutivos del Urbanismo Ecosistémico.**

Fuente: © BCNecología.

Fig. 4/ **Sección conteniendo usos potenciales en altura, suelo y subsuelo.**

Fuente: BCNecología.

	Propuesta	Referencias/autor	Escenario Barcelona 1859
Superficie por habitante	40 m²	Michel Levy	13,5 m²
Anchura de las calles	20 m	Michel Levy y Cerdà	4,19 m
Arbolado / espacio libre	50 % intervía	Cerdà	
Separación de los árboles	8 m	Cerdà	

Fig. 5/ **Solución urbanística. Parámetros.**

Fuente: BCNecología

6. El uso de células urbanas propuestas en Barcelona con el fin de abordar los retos urbanos de cada momento histórico

En este apartado se hace un pequeño análisis de las propuestas hechas para Barcelona de algunos de los planificadores más conocidos: Cerdà y Le Corbusier, que incluyen células urbanas o, si se quiere, las intervías usando la nomenclatura de Cerdà, que integran las variables y principios que han de resolver los retos de cada momento histórico. En todos los casos, la implantación de dichas células por repetición aseguran la resolución de los problemas a abordar.

6.1. La intervía, base del modelo funcional y urbanístico del Plan Cerdá y del Plan Macià (Le Corbusier)

Los fundamentos de la propuesta del Plan Cerdà son, principalmente, higienistas. En su afán de resolver los graves problemas de salud pública de la época, considera que los trabajos de los higienistas, especialmente los del francés Michel Levy, son la verdad científica a seguir[13]. La solución urbanística utiliza, básicamente, los parámetros incluidos en la tabla de la Fig. 5.

Michel Levy propuso que cada persona debía contar con 40 m² de ciudad. En aquellos momentos cada ciudadano de Barcelona contaba en promedio, sólo, 13,5 m² de ciudad. Otra de las premisas higienistas era que la anchura de la calle debía ser mayor que la altura de los edificios. Cerdà calcula la altura media de los edificios de Barcelona y constata que es un poco más de 19 m. La media de las anchuras de las calles era de 4,19 m². Las proporciones que escoge para el Eixample fueron de 20 m de anchura de calle y 16 m de altura, es decir que, como buen ingeniero, se da un margen de seguridad del 20 % entre anchura y altura.

La solución morfológica que escogiera debía proporcionar, siempre, los 40 m² de ciudad por persona y los 20 m de anchura de la calle. Para ello propuso varios escenarios formales y escoge uno que tiene la forma de un cuadrado con dos edificios con chaflanes (en rojo) y un rectángulo de espacio libre entre los edificios que acaba dando la figura de un octógono, que llamó "intervía". Las dimensiones del cuadrado las justifica con la siguiente fórmula:

$$\textbf{Abiertas}\ \{Con\ chaflanes\}\quad x = \frac{pv-2bdd}{\square} \pm \sqrt{\frac{pv(pvf-4bdf-4b^2d)}{d2f}} = 113{,}3\ \text{m}$$

Siendo:

x = Lado del "intervías"

2b = Anchura de la calle = 20 m

f = Fondo del solar de construcción = 20 m

d = Fachada del solar de la construcción = 20 m

v = Número de habitantes por casa = 4,3 y 43 por edificio

p = Número de metros de superficie de ciudad que han de tocar por individuo = 40 m²

La ecuación incluye la superficie de ciudad por individuo, la anchura de la calle y hace una suposición: elige un solar de 20 m x 20 m donde vivirían 43 personas. El total de habitantes por intervía es de 444 (250 hab/ha) en una superficie construida de 4.131 m² y una superficie destinada al jardín de 8.301 m². La superficie de la intervía más la superficie del viario es de 17.763 m², que dividida por 444 habitantes, da una superficie de 40 m² de ciudad por habitante.

[13] Hoy sabemos que los valores propuestos no soportan el análisis científico. Los supuestos sobre los que asentaban la propuesta de valores, la ciencia, posteriormente, se encargó de desmentirlos. Podríamos afirmar que el Plan Cerdà y la base de su sistema principal de proporciones (lo que justifica la propuesta formal) está basado en equívocos.

Fig. 6/ **Plan Cerdà 1859.**

Fuente: I. Cerdá, 1867. Teoría de la Construcción de las Ciudades aplicada al proyecto de Reforma y Ensanche de Barcelona.

Fig. 7/ **Agrupaciones interviarias del Proyecto de 1863.**

Fuente: CERDÀ, URBS I TERRITORI.

En la reelaboración del Plan, en 1863 Cerdà propone una red ferroviaria paralela cada dos calles. Estas alineaciones paralelas al mar que atraviesan ¾ partes del Ensanche, enfilan por medio de un rosario de supermanzanas cuadradas compuestas de 4 manzanas con bloques en forma de L. Estas agrupaciones continúan acompañando la vía del tren cuando ésta conforma enlaces en Y a gran escala o se dispone en forma diagonal por la Meridiana. (Tarragó, S. 1994)

La incorporación del ferrocarril supuso para Cerdà, un cambio en la relación entre el transporte y el urbanismo que dejó plasmada con la frase:

> "Cada modo de locomoción genera una forma de Urbanización". (Cerdà, I. 1867)

Le Corbusier, con sus propuestas de urbanizar el automóvil, desarrolló un esfuerzo tan revolucionario como el que hizo Cerdà para resolver la urbanización de la locomotora.

Le Corbusier desarrolló una tarea paralela e interactiva en los ámbitos urbanístico y arquitectónico, entre otros, en la búsqueda de la nueva ciudad del siglo XX y de la definición del nuevo tipo de vivienda que le correspondía.

La propuesta que hace Le Corbusier en 1932 para Barcelona, el llamado Plan Macià, dejó plasmada la función de circular proponiendo una cuadrícula de 400 m x 400 m por donde debían transcurrir los automóviles.

La red perimetral de la nueva célula permite conectar una parte de la ciudad con otra (función de circular) liberando su interior a una propuesta

Fig. 8/ **Plan Macià, 1932-1935.**

Fuente: Le Corbusier y GATCPAC.

urbanística que, siguiendo los principios del CIAM, busca desarrollar las funciones clave: habitar, trabajar y distraerse.

El Plan Macià prescindía de todo lo construido hasta entonces y creaba una nueva ciudad que se acomodaba a los parámetros distintivos de la sociedad industrial.

Pero el Plan Macià no se hizo y los coches invadieron la ciudad. Hoy, el 85 % del espacio público viario está dedicado a la movilidad de paso con presencia del automóvil, Previamente, se ocupó la totalidad del verde planificado y aprobado en el Plan Cerdà, quedando desequilibrada la dicotomía compresión-descompresión. La presión sobre el Eixample central es hoy insoportable. El gran error fue no haber entendido la máxima de Cerdà, antes enunciada:

> "Cada modo de locomoción genera una forma de urbanización" (Cerdà, I. 1867).

El coche es un modo de locomoción con unas características muy diferentes a la locomoción de sangre o ferroviaria. En Barcelona el automóvil, ocupó la totalidad de la trama del Eixample que Cerdà propuso en el Plan de 1859, como si la velocidad de los nuevos artefactos fuera similar a la utilizada por los carros de tracción animal.

El resultado es una ciudad que no está preparada para abordar los grandes retos de este principio de siglo: la sostenibilidad en la era de la información. Si el Plan Cerdá se fundamentaba en principios higienistas con el fin de reducir el impacto que sobre los habitantes de la ciudad tenían las plagas y el Plan Macià en la compatibilidad de usos y funciones de la ciudad industrial, los nuevos planes deberían fundamentarse en principios ecológicos para abordar los retos relacionados con la sostenibilidad en la era de la información.

Por otra parte, tanto el Plan Cerdà como el Plan Macià se proyectaron como nuevos desarrollos. Hoy lo que se impone no es tanto producir nueva ciudad como transformar la existente. Como se ha anunciado varias veces, la batalla de la sostenibilidad se ganará o se perderá en cómo se reorganicen las ciudades existentes. En nuestras latitudes estamos en tiempo de reciclaje y menos de nuevos desarrollos.

6.2. El ecosistema urbano mínimo donde se integran los principios del Urbanismo Ecosistémico: la célula urbana del Urbanismo Ecosistémico

Atendiendo a la escalaridad de los ecosistemas, se trata de saber cuál es el ecosistema urbano mínimo que es capaz de alcanzar los valores deseables para el conjunto de indicadores (res-

Fig. 9/ **Espacio público de Barcelona dedicado a la movilidad de paso.**

Fuente: BCNecologia.

trictores) que aseguran los equilibrios urbanos y los principios establecidos en el urbanismo ecosistémico. Este ecosistema mínimo se convierte en la unidad básica de la planificación urbanística y lo denominaremos Supermanzana.

La Supermanzana, de unas 16/20 ha[14], es el ecosistema urbano mínimo y viene definido por un perímetro que integra el conjunto de redes de transporte de paso en superficie. La extensión de las redes de transporte conforma un mosaico de supermanzanas que alcanza la totalidad del sistema urbano, ya sea en un nuevo desarrollo urbano o en una ciudad existente. En el interior de las supermanzanas un sistema de bucles permite el acceso en coche a todas las fachadas, pero no permite atravesarla y los que entran son expulsados, en la mayoría de los casos, a la misma vía por la que han entrado. La velocidad máxima admitida de los vehículos es de 10 km/h[15], una velocidad que permite pacificar y compartir el espacio con el conjunto de usos y derechos ciudadanos, incluidos los de las personas más vulnerables. Los peatones y las bicicletas pueden atravesar la supermanzana y circular en los dos sentidos, pero las bicicletas deben acomodar su velocidad a los usos ciudadanos que se desarrollen en cada momento. Las calles en el interior de las supermanzanas se convierten en plazas para el desarrollo de todos los usos y derechos ciudadanos: entretenimiento, intercambio, cultura y expresión democrática.

El despliegue de las supermanzanas se articula adaptando las áreas de todas ellas a la red de vías principales. Dicha red de vías acoge e integra las redes de los vehículos mecánicos de paso: coche y transporte público en superficie y, cuando la sección lo permite, la bicicleta. Aparece una red de supermanzanas que se extiende por toda la ciudad con tendencia a la ortogonalidad (la más eficiente en los sistemas urbanos), liberando la mayor parte del espacio público, hoy dedicado a la movilidad, con el menor número de vehículos a reducir[16]. Con ellos se asegura la funcionalidad y la organización urbana. La liberación de espacio permite, también, establecer una red

Fig. 10/ **Jerarquía viaria en el modelo de Supermanzana.**

Fuente: BCNecologia

[14] Con estas dimensiones, el tiempo de circunvalar la supermanzana es similar a circunvalar a pie una manzana de 100 m de lado.

[15] Para espacios compartidos la legislación limita la velocidad a 20 km/h. A esa velocidad la respuesta de frenado de una bicicleta es incompatible con el uso seguro del espacio público de los más vulnerables, por ejemplo, el juego de los niños. A 30 km/h que es la velocidad a alcanzar como desiderátum para la mayoría de los planes de movilidad urbana actuales, de 100 accidentes entre un coche y una persona que vaya a pie, 5 de ellas morirán. Esa velocidad es incompatible con los usos y derechos ciudadanos que el Urbanismo Ecosistémico quiere desplegar en el espacio público.

verde urbana, que se articula por concatenación de supermanzanas estableciendo una red completa urbana con conexión con el periurbano y las áreas rurales.

Cuando las supermanzanas se aplican en tejidos existentes el proyecto es, propiamente, de reciclaje urbano y el tamaño de las supermanzanas es flexible y se acomoda a la red de vías principales para garantizar la funcionalidad del sistema. Cuando se aplican en nuevos desarrollos urbanos, el tamaño de 16/20 ha (entre 400 y 500 m de lado) es el adecuado porque integra todos los modos de transporte. Además, se convierte en la mínima intervía urbana donde cristalizan y se integran los principios del nuevo urbanismo.

Pero si la supermanzana es la base del modelo funcional y de espacio público, también es la base del modelo urbanístico, pues incluye el contenido de los principios relacionados con la morfología, la organización urbana, el metabolismo y la cohesión social. En todos los casos, a excepción de determinados equipamientos que tienen sentido a mayor escala, la supermanzana incluye, maximiza y hace más eficientes las variables que se desean modificar intencionadamente para dar respuesta a las disfunciones e incertidumbres actuales.

En los nuevos desarrollos urbanos, la repetición del ecosistema urbano mínimo garantiza la consecución de los principios y objetivos y se convierte en la base del modelo funcional y urbanístico del Urbanismo Ecosistémico. En el caso de la regeneración urbana, las supermanzanas que parten de unos valores para los indicadores distintos a los valores deseables se modificarán intencionadamente para que se acerquen a los valores deseables a través de la planificación urbanística y/o la planificación sectorial: movilidad, biodiversidad, económica, vivienda, medioambiental, etc.

Los valores incluidos en la Fig. 12 son de referencia, no son la realidad y deben ser tomados con la flexi-

Fig. 11/ **Vías básicas para la movilidad de paso, definidoras de la red de supermanzanas.**

Fuente: BCNecologia

[16] En una ciudad como Barcelona, la liberación del 70% del espacio público se obtiene con una reducción del 13% de vehículos circulando. Con ese porcentaje de reducción de vehículos se obtiene un nivel de servicio de tráfico similar al actual, es decir, la velocidad de los vehículos en las vías periféricas de las supermanzanas sería similar a la velocidad de los vehículos en la red de vías actual y permitiría implantar 500 supermanzanas extendiéndose en red por toda la ciudad.

	Parámetros	Valores	Unidad
MORFOLOGÍA Y ESTRUCTURA URBANA	Densidad de viviendas	>100	viviendas/ha
	Densidad de población	> 250	habitantes/ha
	Compacidad absoluta	> 5	metros
	Edificabilidad bruta	> 1.5	m^2c/m^2s
	Espacio construido	50-60	m^2c/habitante
	Compacidad corregida	10 - 20	metros
	Espacio público de uso ciudadano	10 - 20	m^2/habitante
MOVILIDAD SOSTENIBLE	Reparto modal (viajes en vehículo privado)	< 10	%
	Espacio viario peatonal/usos compartidos	> 75	%
	Espacio viario motorizado	< 25	%
	Proximidad a transporte alternativo	< 300	metros (parada de bus y carril bici)
ESPACIO PÚBLICO HABITABLE	Calidad del aire (exposición contaminantes)	100	% población *(valor límite OMS -µg/m³-)*
	Calidad acústica (exposición ruido)	> 75	% población *(< 65 dB(A) diurno)*
	Radiación solar (horas de sol calle)	1.7 - 2.4	horas/día *(promedio meses desfavorables)*
	Accesibilidad del viario	100	% calles accesibles
	Índice de habitabilidad en el espacio público	>75	% (puntos IHEP)
COMPLEJIDAD URBANA	Índice de diversidad urbana	6	bits de información
	Equilibrio de usos (% sup. terciaria)	25-40	%
	Densidad de actividades	> 25	actividades/ha
	nH	2.880	-
	nH @	700	-
ESPACIOS VERDES Y BIO-DIVERSIDAD	Espacio verde	9	m^2/habitante
	Índice biótico del suelo	30	%
METABOLISMO URBANO	Consumo energético total	20,6	GWh/año
	Autosuficiencia energética	100	% en régimen basal
	Consumo hídrico total	<104	lpd (consumo optimizado)
	Autosuficiencia hídrica	100	% fuentes locales
	Generación de residuos	1,05	kg/hab. y día
	Cambio climático (emisiones CO_2 anuales)	6.230	t CO_2 /año (régimen basal)
COHESIÓN SOCIAL	Equipamientos básicos	1.8	m^2/habitante
	Vivienda protegida	30 - 50	% (gradación); *15-25 % alquiler público*
	Mezcla de personas (*rentas, edades, procedencia*)	< 10	% índice segregación
EFI-CIEN-CIA	Función guía de la sostenibilidad (E/nH)	< 10	-

FIG. 12/ **Parámetros de referencia del Urbanismo Ecosistémico.**

Fuente: BCNecologia

Reducción de los valores de la ecuación de la sostenibilidad urbana como resultado de la aplicación de los principios del Urbanismo Ecosistémico.

Fuente: BCNecologia

bilidad necesaria. Dichos valores garantizan, en nuestras latitudes, un sistema de proporciones y de equilibrios urbanos adecuados para abordar los retos expuestos al principio de este artículo y, a su vez, garantizar una elevada calidad urbana y de vida para los ciudadanos que habiten en sistemas urbanos con estos valores. Los parámetros propuestos empiezan a tener sentido en tejidos mínimos de 16/20 ha y, de hecho, en una supermanzana tipo, se maximizan los objetivos del Urbanismo Ecosistémico y su interdependencia.

Una supermanzana puede erigirse en el ecosistema que inicie y catalice la transformación de tejidos que requieren regenerarse. Actúa como si fuera una pequeña ciudad que incorpora el conjunto (la mayoría) de principios y restrictores urbanos, es decir, implanta el modelo urbano a pequeña escala. Puede ser el marco para regenerar tejidos con profusión de torres aisladas conformando un tejido urbano denso, pero sin alma[17], Puede ser el inicio de la regeneración de tejidos de baja densidad, modificando las reglas del juego que las habían creado, aumentando la densidad y generando pequeñas áreas de nueva centralidad. La misma célula da una respuesta similar cuando el área de intervención es el de un proyecto urbano de varias decenas de hectáreas o, también, cuando se amplía a la escala de barrio, de distrito, de ciudad o, incluso de metrópoli.

7. Conclusiones: el abordaje de los retos actuales y futuros con el urbanismo ecosistémico

Con el cumplimiento de los parámetros de referencia del Urbanismo Ecosistémico aseguramos que la ecuación de la sostenibilidad urbana en la era de la información y el conocimiento: E/nH, reduzca sus valores de manera significativa. La ecuación como expresión sintética del abordaje de los problemas expuestos al inicio del artículo queda plasmada en la Fig. 13. En ella se visualiza la probable reducción de la energía (en rojo) y el incremento de la complejidad urbana (en negro) cuando se interrelacionan los principios del Urbanismo Ecosistémico.

Además de reducir los valores de E/nH la implementación de los principios del Urbanismo Ecosistémico permite desarrollar una estrategia competitiva basada en la información y el conocimiento y, también, establecer un sistema de proporciones que reduce las actuales disfunciones urbanas, mejora la calidad urbana y la calidad de vida e impide, con su defensa, la dilución de la ciudad que traen las plataformas digitales globales. El Urbanismo Ecosistémico reduce el nivel de impacto y simplificación de los sistemas a todas las escalas llenando de contenido el cuarto régimen metabólico.

El Urbanismo ecosistémico integra el conjunto de variables e incide sobre ellas para reducir las incertidumbres actuales, convirtiéndose en una herramienta operativa para incrementar nuestra maltrecha capacidad de anticipación.

Bibliografía

Cerdà, I. 1867 (1968): *Teoría General de la Urbanización. Y aplicación de sus principios y doctrinas a la Reforma y Ensanche de Barcelona*. Imprenta Española, Madrid 1867. Edición facsímil a cargo del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1968.

Conrad, M. (1983): *Adaptability (The Significant of Variability from Molecule to Ecosystem)*. Plenum press. New York.

Crutzen, PJ., (2002). Geology of Mankind, Nature 415.

Cuchí, A. & Rueda, S. (2012): *Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información*. Ed. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid

Rockström, J. & al: Planetary Boundaries: A safe operating space for humanity, (Nature. Vol. 461, 24 September 2009).

Rueda, S. (1995): *Ecologia Urbana: Barcelona i la seva Regió Metropolitana com a referents.* Ed. Beta Editorial. Barcelona.

— (2002): *Barcelona, ciudad mediterránea, compacta y compleja. Una visión de futuro más sostenible.* Ed. Ayto. Barcelona. http://bcnecologia.net/es/publicaciones/barcelona-ciudad-mediterranea-compacta-ycompleja-una-vision-de-futuro-mas-sostenible

— & al. (2012): *Urbanismo ecosistémico. Su aplicación en el diseño de un ecobarrio en Figueres.* Ed. Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. Barcelona.

Tarragó, S. & Magrinyà, F. (1994): *Catàleg de l'exposició: Cerdà, Urbs i Territori. Una visió de futur.* Ed. Departament de Política Territorial. Generalitat de Catalunya. Barcelona.

Terradas, J. & Rueda S. (2012): *Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información.* Ed. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid.

[17] Los déficits de dichos tejidos: diversidad de personas jurídicas, biodiversidad, etc. pueden ser reducidos, sustituyendo usos en altura e incrementando la superficie verde por capas, etc., es decir, aprovechando la coordenada z para acercarnos a los valores de referencia.

Velázquez, I. & Verdaguer, C. & Rueda, S. (2012): *El libro verde de sostenibilidad urbana y local en el ámbito del Urbanismo. Capítulo del Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información.* Ed. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid.

Wagensberg, J. (1994): *Ideas sobre la complejidad del mundo.* Tusquets Editores. Barcelona.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. LI, Nº 202, invierno 2019
ISSN(P): 1133-4762
ISSN(E): 2659-3254
Págs. 753-764

La Agenda Urbana Española: hacia una ciudad más saludable

José Fariña-Tojo

Profesor Emérito de la Universidad Politécnica de Madrid
Catedrático de Universidad

RESUMEN: Se analiza en este trabajo hasta qué punto la Agenda Urbana Española considera la salud como uno de los elementos críticos que han guiado su redacción. Para ello se recurre a su estudio considerando tres de los elementos que, tal y como se justificará en su momento, se entienden necesarios para conseguir ciudades más saludables. Así, en primer lugar, si se propone un cambio hacia una ciudad de proximidad. Para lo cual habrá que atender a densidades, continuidad física del tejido edificado y complejidad. El segundo está relacionado con la introducción de la naturaleza en la ciudad superando el concepto de equipamiento e introduciendo el de infraestructura verde. Y el tercero se refiere a la creación de espacios de convivencia.

DESCRIPTORES: Agenda Urbana Española. Urbanismo. Salud. Planeamiento urbano.

The Spanish Urban Agenda: towards a healthier city

ABSTRACT: This work analyzes to what extent the Spanish Urban Agenda considers health as one of the critical elements that have guided its writing. In order to do so, this document is studied considering three of the elements that - as will be justified in due course- are understood to be necessary to achieve healthier cities. Thus, first of all, it explores if a change towards a city of proximity is proposed. For which it will be necessary to address densities, complexity and physical continuity of the built environment. The second element is related to the introduction of nature in the city surpassing the concept of public open spaces and facilities and introducing the idea of green infrastructure. Last, but not least, the third one refers to the creation of spaces for coexistence.

KEYWORDS: Spanish Urban Agenda. Town planning. Health. Urban Planning.

Recibido: 21.05.2019; Revisado: 22.09.2019 Correo electrónico: jose.farina@upm.es
Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8491-6555

Uno de los temas críticos en la construcción de la ciudad es la salud de sus habitantes. Se puede decir que el actual planeamiento urbano se creó para dar solución a los problemas sanitarios producidos por la ciudad de la Revolución Industrial (Gravagnuolo, 1991). Lo cierto es que el planeamiento alumbró una ciudad más sana en la que la esperanza de vida aumentó de forma notable por causas en parte achacables a su nuevo diseño (Benevolo, 1963). Sin embargo, la evolución del sistema urbano ha traído consigo nuevos problemas derivados de un sistema basado en la utilización masiva del automóvil privado. No solo las diversas formas de contaminación, sino también un acusado sedentarismo, los impactos producidos por un exceso de estímulos y los problemas derivados de la soledad y el envejecimiento de la población, hacen que sea necesario replantearse el modelo con el que se planifican actualmente las áreas urbanas (OMS, 2008).

A continuación, se tratará de analizar si la recién presentada Agenda Urbana Española (en adelante AUE) se plantea esta cuestión y en qué medida lo hace. Es necesario hacer notar que en muchas regiones del planeta todavía no se ha superado la situación en la que se encontraban los países desarrollados a principios de siglo pasado con graves problemas de abastecimiento de agua potable, contaminación industrial, desechos sin tratar y enormes desigualdades en los sistemas de salud. Es decir, que la discusión que se hará a continuación al tratar de analizar la AUE se refiere en concreto al caso español, aunque se podría aplicar a otros lugares con parecido nivel de desarrollo, cultura, pirámide poblacional o modo de vida.

1. Introducción

La Agenda Urbana Española no aparece en el vacío. Responde a la necesidad de dar respuesta a diversos compromisos internacionales firmados por España. En concreto, en la Introducción puede leerse en relación a dichos compromisos que:

> "Entre ellos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contenidos en la Agenda 2030; los que recoge la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea, ambas aprobadas en el año 2016 (Declaración de Quito y Pacto de Ámsterdam, respectivamente) y los reconocidos en la Cumbre del Clima, también conocida como Cumbre de París" (Ministerio de Fomento, 2018:13).

En relación a la salud se ha criticado a la Agenda 2030 que le otorga una menor importancia a este tema si se le compara con los llamados Objetivos del Milenio (en adelante ODM). Efectivamente, mientras que en los ODM de un total de ocho objetivos tres estaban dedicados explícitamente a la salud, de los 17 ODS solamente hay uno. Sin embargo, esta conclusión no es del todo cierta. En realidad, la diferencia entre los ODM y los ODS es que estos últimos (a diferencia de los primeros) tienen todos ellos un carácter transversal. Es decir, están interconectados. Incluso la salud aparece explícita o implícitamente en la mayoría. Así, todos los temas relacionados con la educación, la pobreza, el hambre, la educación, la violencia, el acceso al agua potable o la existencia de saneamiento.

No es el momento de realizar una crítica de las contradicciones de la Agenda 2030 pero será bueno mencionar que, a pesar del "carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal" de los ODS (Naciones Unidas, 2015, párr. 5), resulta que la Declaración establece lo siguiente: "Cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general, pero tomando en consideración las circunstancias del país" (Naciones Unidas, 2015, párr. 55). Esto quiere decir que en cuestiones de salud, lo mismo que en muchas otras, la concreción de cómo cada país aborde el tema dependerá de muchos factores casi todos locales. Y ello sin perder de vista los objetivos planetarios. En este sentido un documento elaborado por la OMS en el año 2016 y que lleva por título *La Salud en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* pone el énfasis en dos elementos clave para lograr estos objetivos planetarios: la gobernanza y la financiación (OMS, 2016). Dado que se trata en este artículo de centrar el tema en la AUE se partirá del análisis de los factores locales.

A pesar de que ninguno de los diez puntos del marco estratégico considera la salud como un elemento diferencial hay numerosas alusiones al tema a lo largo de la AUE. Así, ya en el *Diagnóstico de la situación actual* puede leerse: "Mención especial merece la salud en el contexto de la ciudad. Las formas de vida han cambiado drásticamente y el diseño y la planificación tienen un papel fundamental para favorecer aspectos que la sociedad española demanda ya con urgencia: un envejecimiento más activo, una niñez y una juventud sin problemas de sedentarismo y creciente obesidad, la minimización de los impactos psíquicos que conlleva la vida en soledad, y no sólo de las personas mayores y, por supuesto, los problemas medioambientales" (Ministerio de Fomento, 2018:27).

También en la *Introducción* al propio *Marco Estratégico*:

> "En 2015 el INE realizó un análisis multidimensional de la calidad de vida en España, que se publicó

> en marzo de 2017, y que, utilizando un total de 59 indicadores, realizó una agrupación en torno a las siguientes dimensiones: Condiciones materiales de vida; Trabajo, Salud, Educación, Ocio y relaciones sociales; Seguridad física y personal; Gobernanza y derechos básicos; Entorno y medioambiente y Bienestar subjetivo. A todos ellos se hace referencia en los documentos de esta Agenda Urbana, tanto en el diagnóstico, como en la definición de los propios objetivos estratégicos" (Ministerio de Fomento, 2018:80).

Dada la amplitud y transversalidad del tema se tomará como base un reciente trabajo, todavía inédito, realizado para el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad del Gobierno de España sobre *Salud y Urbanismo* (Ministerio de Sanidad, 2019). En dicho documento, después de analizar la situación actual se plantean actuaciones atendiendo a tres factores críticos. Factores que implican un cambio importante en el modelo de urbanización que haga posible otro estilo de vida, con objeto de afrontar los problemas derivados de una sociedad actual basada en el sedentarismo, el aislamiento social, el envejecimiento de la población, la contaminación (aérea, acústica, visual) y el estrés.

El primero es la necesidad de pensar ciudades para andar, de forma que se vuelva a la ciudad de cercanía en condiciones de confort y seguridad para el peatón. El segundo se refiere a la introducción de la naturaleza en la ciudad. Y el tercero a la creación de estructuras y espacios de convivencia que mejoren la relación entre sus habitantes. A continuación, se tratará de argumentar que la AUE considera de forma prioritaria estos tres elementos de forma que uno de sus objetivos es conseguir ciudades saludables.

2. Ciudades pensadas para andar

Probablemente el más complicado de conseguir sea el primero ya que implica un cambio importante en el modelo y, consecuentemente, en los objetivos de la planificación y el diseño urbanos (OMS, 2013a). El sistema actual de separación de funciones surgido de la necesidad de resolver el problema sanitario creado por la ciudad de la Revolución Industrial ha sido llevado a sus extremos a lo largo del pasado siglo XX gracias a las posibilidades que ofrecía el vehículo privado. El concepto de distancia fue sustituido por el de tiempo, de forma que no importaba que la residencia estuviera a muchos kilómetros del trabajo, o que los equipamientos educativos, sanitarios, el comercio o las zonas verdes, se encontraran muy alejados unos de otros siempre y cuando existiera un viario que los acercara en tiempo. Esto además abarataba el precio del suelo al posibilitar la urbanización de todo el territorio (Fariña, 2005). Pero esta forma de organizar el territorio trajo consigo, no solo un sistema urbano sumamente ineficiente, muy contaminante, con altos consumos energéticos, y poco respetuoso con el medio natural al convertir los ecosistemas en áreas dependientes de la urbanización (Bettini, 1996). Pero es que, además, resulta muy poco saludable.

De forma que todos los indicadores constatan el aumento muy importante de las enfermedades del aparato circulatorio, cerebrovasculares e isquémicas de corazón desde los años setenta en que se empieza a generalizar de forma obligatoria un estilo de vida basado en el automóvil hasta el momento actual. Además, se han señalado como principales factores de riesgo cardiovascular en la población adulta española (además del tabaco) la hipercolesterolemia, la hipertensión arterial, el sedentarismo, la obesidad, y la diabetes mellitus (Lobos, 2011). En concreto, al sedentarismo se le atribuye una prevalencia del 40% en varones y el 50% en mujeres. Y a la obesidad, un 13% en varones y un 15% en mujeres (Banegas, 2006). Esto viene corroborado en numerosas publicaciones (Grau, 2011). Entre otras, en un reciente informe del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales de Igualdad del Gobierno de España puede leerse que:

> "La obesidad está considerada, junto al sedentarismo, como uno de los principales factores de riesgo para un amplio número de enfermedades y problemas de salud, incluyendo hipertensión, hipercolesterolemia, diabetes del adulto, enfermedades coronarias, ciertos tipos de cáncer y muchas otras enfermedades crónicas" (Ministerio de Sanidad, 2018:224).

Es evidente la relación entre varios de estos factores de riesgo con el sistema de vida que, desde mediados del siglo pasado tiene una dependencia muy importante del automóvil en detrimento de un ejercicio físico más elemental como es andar (Villar, 2007).

Con objeto de cambiar esta situación se ha señalado por la mayor parte de la doctrina la necesidad de volver a una ciudad más próxima que posibilite la realización de la mayor parte de las actividades a pie o en bicicleta y no las impida como el modelo actual (Fariña, 2015). Para conseguirlo se estima que habría que abordar, como mínimo, los aspectos siguientes: densidades suficientes que posibiliten equipamientos, servicios, comercios y trabajo rentables; continuidad en la trama urbana edificada evitando discontinuidades en la misma; complejidad de usos cambiando el sistema de zonificación tal y como se contempla hasta el momento (Croucher, 2012); y también comodidad y seguridad en el espacio público (Ministerio de Sanidad, 2019). Todo ello se podría resumir en una

Fig.1/ **Vitoria, calle Eduardo Dato.**

Fuente: Archivo Subdirección General Políticas Urbanas (Eduardo de Santiago).

Fig.2/ **Vitoria, plaza de la Virgen Blanca.**

Fuente: Archivo Subdirección General Políticas Urbanas (Eduardo de Santiago).

vuelta a la ciudad compacta. La ciudad tradicional en buena parte del territorio español era precisamente así, pero, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX se ha ido cambiando a un modelo de baja o media densidad, fragmentado, segregado y zonificado de forma muy importante (Fariña, 2014).

Pues bien, la AUE propone precisamente un modelo de ciudad basado en la proximidad tanto por razones de salud como atendiendo a una mayor sostenibilidad del sistema. Y esto se plantea así en muchos sitios a lo largo del texto no solo de forma implícita sino explícitamente. Así, en concreto, el objetivo estratégico cinco lleva por título *Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible*. Y el objetivo específico 5.1 el de *Favorecer la ciudad de proximidad*. De las cuatro condiciones mencionadas en el párrafo anterior se abordan claramente dos. Respecto a la complejidad de usos:

> "Fomentar un modelo urbano de usos mixtos que reduzca las distancias en los viajes dentro de la ciudad" (Ministerio de Fomento, 2018:126).

Y sobre la comodidad y seguridad en el espacio público:

Priorizar, en la medida de lo posible, la ciudad para el peatón favoreciendo los itinerarios continuos, seguros y responsables y propiciando una forma de vida más saludable y activa" (Ministerio de Fomento, 2018:126).

También:

> "Desarrollar redes peatonales y ciclistas, incluyendo los nuevos desarrollos urbanos, garantizando desplazamientos no motorizados seguros y en un entorno amigable. Elaborar ordenanzas de coexistencia de ciclistas y peatones" (Ministerio de Fomento, 2018:127).

Ya que en el objetivo cinco no se plantea la cuestión de la complejidad ni la de la continuidad en la trama urbana es necesario buscarlas en otros sitios. Así, el objetivo estratégico dos lleva por título *Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente*. Y el objetivo específico 2.1 *Definir un modelo urbano que fomente la compacidad, el equilibrio urbano y la dotación de servicios básicos*. Respecto a la densidad se puede leer:

> "Adoptar medidas a través del planeamiento territorial y urbanístico que aseguren un resultado equilibrado, favoreciendo los procesos de ocupación y de transformación del suelo, cuando correspondan, con una densidad urbana adecuada" (Ministerio de Fomento, 2018:97).

Y más adelante:

> "Incrementar la compacidad de los tejidos urbanos excesivamente laxos, propios de las urbanizaciones de baja densidad, propiciando, según los casos, incrementos de edificabilidad, de densidad o el reajuste de dotaciones sobredimensionadas" (Ministerio de Fomento, 2018:97).

Dado que los pilares sobre los que está construida la AUE son, precisamente los objetivos estratégicos, se constata una apuesta clara por una ciudad de proximidad. Se parte, por supuesto, del hecho de que un modelo urbano puede propiciar un estilo de vida u otro pero que habría que acompañarlo de medidas complementarias que permitieran revertir la situación.

Este modelo de ciudad de proximidad aparece en muchas otras páginas del texto. Y, además, tanto en los planes de acción para su implementación como en los indicadores de seguimiento y evaluación. A pesar de que la cuestión de los indicadores sea controvertida, en la AUE se plan-

tean hasta seis indicadores (cuatro cuantitativos y dos cualitativos) para evaluar el objetivo cinco *Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible*, y nada menos que diecisiete (once cuantitativos y seis cualitativos) para el dos *Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente*. Aunque no todos ellos van encaminados a cambiar el modelo hacia una ciudad de proximidad, en general pueden dar una idea de la situación en la que se encuentra un áreaurbana determinada.

Para entender de forma somera cómo se aborda el tema si se atiende, por ejemplo, a la medición del porcentaje de población próxima a los principales servicios básicos, se puede leer:

> "Este indicador mide el porcentaje de población que vive cerca de los principales servicios básicos, considerando la siguiente clasificación: alimentación y productos diarios, centros educativos, centros de salud, centros sociales, centros deportivos, cen-tros culturales, centros de entretenimiento y puntos de recogida selectiva de residuos" (Ministerio de Fomento, 2018:178).

Y luego se especifican una serie de distancias (que probablemente habría que justificar) tales como: abastecimiento de alimentos básicos, 300 m.; centros de salud, 500 m.; equipamientos deportivos de uso público, 500 m.; o, puntos de recogida selectiva de residuos, 100 m.

Para terminar este apartado relacionado con la necesidad de cambiar el modelo pasando de una ciudad pensada para automóvil a otra pensada para el peatón probablemente entre los temas poco destacados figure el de la seguridad (Newman, 1996). Es cierto que no aparece como tal y específicamente en ninguno de los ODS de la Agenda Urbana 2030 pero es uno de los objetivos a conseguir de forma prioritaria en la Nueva Agenda Urbana. En el marco estratégico de la AUE se menciona el análisis multidimensional que realizó el INE en el año 2015 uno de cuyos apartados es precisamente la *Seguridad física y personal*.

También en el objetivo específico 2.3 una de las líneas de actuación destaca claramente la necesidad de "Avanzar en la 'geoprevención', es decir, en prevenir el crimen a través del diseño ambiental, asegurando una adecuada relación entre el medio urbano y la seguridad pública. Las distintas vulnerabilidades procedentes de situaciones socioculturales, económicas o políticas pueden minimizarse con herramientas aún por desarrollar como el control natural de los accesos, la vigilancia natural, el refuerzo del territorio, el mantenimiento de los espacios públicos y la participación comunitaria". Y también "Garantizar no sólo la seguridad contra la delincuencia, sino también la seguridad frente a los accidentes, con medidas preventivas como el diseño de calles con pendientes adecuadas, identificación de zonas inaccesibles, evaluación de la jerarquización viaria, atención a los cruces e intersecciones de los peatones con los vehículos, cuidado con los acabados superficiales urbanos, etc. (Ministerio de Fomento, 2018:100)". En los indicadores aparece una mención en el sexto Fomentar la cohesión social y buscar la equidad y también (más explícitamente) en el 2.3.1.

3. Introducción de la naturaleza en la ciudad

Una vez analizado el primero de los elementos críticos que debería atender el modelo para conseguir ciudades más saludables ya es momento de analizar el segundo. Es decir, lo que en el documento del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad llama *Introducción de la naturaleza en la ciudad*.

La justificación de esta necesidad se basa, no sólo en cuestiones de salud mental sino también física. En un trabajo reciente publicado con José Antonio Corraliza escribíamos:

> "En este mismo sentido, por ejemplo, Shanahan & al. (2015) plantean la necesidad de establecer una "dosis mínima" de naturaleza accesible para la población que, como estos mismos autores muestran contribuye a la mejora de la salud de la población urbana. Matsouka & Kaplan (2008), en una revisión de 90 estudios en 23 países sobre las necesidades que satisfacen los paisajes urbanos muestra que en el 92% de los estudios analizados se concluye que el contacto con estos espacios busca satisfacer la necesidad de contemplar elementos naturales (especialmente vegetación), la necesidad de satisfacción y estar a gusto y la necesidad de usos recreativos (juegos, deporte, etc.). Además, en el 66% de los estudios analizados se destaca la importancia que los espacios públicos tienen para la satisfacción de las necesidades de interacción social, promover la participación y desarrollar sentimientos de comunidad. Así pues, la mejora del bienestar subjetivo (en sentido amplio, incluyendo bienestar físico y psicológico) y la necesidad de interacción social son los dos conjuntos de motivaciones básicas que justifican la importancia de los espacios naturales urbanos para la calidad de vida" (Corraliza, 2017:283).

Además, tal y como ya se ha visto en el primer punto, estas zonas verdes han de ser zonas verdes de proximidad. En relación con esta cuestión de la cercanía a la residencia en un trabajo sobre nueve plazas de la almendra central de Madrid, Lorenzo, Corraliza, Collado y Sevillano analizan el papel de estos espacios como oportunidad para acceder

fácilmente a los beneficios de la naturaleza (Lorenzo, 2016). También Chiesura (Chiesura, 2004). Existen muchas referencias al respecto, tales como la de Nordh y Østby destacando el valor de lo que llaman *pocket parks* cuando dicen que

> 'los pockets parks tienen la función de complementar los grandes parques y permitir el contacto con la naturaleza en el día a día" (Nordh, 2013:15).

Pero los beneficios de las zonas verdes no se limitan a conseguir ciudades más saludables, sino que las hacen más resilientes y más sostenibles. En un momento en el que la lucha contra el cambio climático es una prioridad, la presencia de zonas verdes reduce las puntas de calor y de frío tendiendo a conseguir temperaturas menos extremas. Pero no sólo en lo referente al microclima, sino también en reducción de la llamada *isla de calor* consiguiendo ciudades bioclimáticamente más confortables (Fariña, 2008). Conseguir espacios públicos más confortables es un elemento básico

Fig.3/ **Zona verde de proximidad en la ciudad histórica. Ciutat Vella. Barcelona.**

Fuente: Archivo Subdirección General Políticas Urbanas (Eduardo de Santiago).

Fig.4/ **Zona verde en nuevos desarrollos residenciales. Barrio de los metales, Delicias, Madrid.**

Fuente: Archivo Subdirección General Políticas Urbanas (Eduardo de Santiago).

para planificar ciudades para los peatones ya que un ambiente urbano poco confortable disuade de su utilización (Bedimo-Rung, 2005).

Otra cuestión a considerar en relación con las zonas verdes es la reducción de la contaminación y el secuestro del CO_2 lo que contribuye al respeto de los límites del planeta. A pesar de que para que la disminución de la contaminación, sobre todo de la relativa a las partículas, está constatada es necesario un diseño muy cuidadoso de las zonas verdes para conseguir reducciones significativas. Pasa lo mismo con la lucha contra la contaminación acústica. Así como es relativamente sencillo utilizar pantallas vegetales para reducir sobre todo los sonidos agudos es complicado conseguirlo con los graves (Díaz, 2002). Pero también las zonas verdes ayudan a la disminución de la llamada *contaminación visual*. Dicha contaminación se produce por la excesiva acumulación de estímulos visuales que el cerebro no es capaz de procesar ya que tiene un límite. De forma que, cuando se sobrepasa se produce un proceso de selección que, en la mayor parte de los casos, da lugar a una situación de estrés (Jacobson, 1951). En cambio, está perfectamente preparado para procesar un ambiente de naturaleza. Hasta tal punto que, incluso en situaciones de estrés, la recuperación de estas puntas de estrés se consigue en mucho menos tiempo en un ambiente de naturaleza que en otro artificial (Ulrich, 1991).

Si a todo esto se añade que diferentes estudios demuestran una relación bastante clara entre el sobrepeso y la ausencia de zonas verdes de proximidad (Liu, 2007) o la relación entre la realización de ejercicio físico y la presencia de dichas zonas sobre todo en personas mayores (Broekhuizen, 2013) ya puede comprenderse su importancia para la salud mental y física de los habitantes de la ciudad. Pero, realmente ¿la AUE se ha planteado considerar la introducción de la naturaleza en la ciudad como un elemento crítico? También en este caso es así. Ya en el objetivo estratégico uno *Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo* puede leerse:

> "Este objetivo estratégico persigue no sólo que la ciudad se adapte a la naturaleza, sino que la naturaleza entre en las ciudades. Se trata de fomentar las infraestructuras verdes y azules que garantizan la biodiversidad y que conecten las tradicionales zonas verdes urbanas con la propia naturaleza, para acercarla al ciudadano de manera accesible y saludable, permitiendo que tengan, además, un impacto beneficioso en los entornos periurbanos y que mejoren, así, los problemas propios de ese tipo de barrios" (Ministerio de Fomento, 2018:86).

Pero ¿y las zonas verdes de proximidad? En este sentido la AUE aborda la cuestión en diferentes

sitios. Quizás el más explicito aparezca en el objetivo específico 2.4 titulado *Mejorar el medio ambiente urbano y reducir la contaminación* donde una de sus líneas de actuación es, concretamente:

> "Definir una superficie mínima de las zonas verdes con el criterio de que un mayor porcentaje de ciudadanos tenga acceso a una zona verde de proximidad que esté adecuadamente dimensionada en función de las necesidades existentes, con especial atención al paisaje y a su valor como herramienta de calidad del entorno urbano" (Ministerio de Fomento, 2018:100).

Pero también en muchos otros lugares. Así, el objetivo específico 1.3 lleva por título Mejorar las infraestructuras verdes y azules y vincularlas con el contexto natural y en muchos otros lugares del texto. Incluso en los indicadores hay algunos específicos dedicados al tema de las zonas verdes de proximidad. Por ejemplo, el 2.4.2 se refiere directamente al porcentaje de población próxima a zonas verdes urbanas o áreas de esparcimiento (Ministerio de Fomento, 2018:177).

En general se puede decir que la AUE considera como elemento esencial del modelo de ciudad la existencia de zonas de verdes de proximidad. Hasta el punto que llega a afirmarse que:

> "En esencia, de lo que se trata es de reverdecer las ciudades y reducir el índice de impermeabilización, pero no mediante la diseminación sobre un territorio cada vez mayor, lo que desde luego mejora las estadísticas de superficie verde por habitante, pero supone una mayor ocupación de suelo y un aumento en las necesidades de movilidad y del consumo asociado de energía. Por eso la prioridad es hacerlo recuperando el verde dentro de las ciudades compactas, situándolo en entornos accesibles, seguros y de calidad e integrando espacios que hagan a los medios urbanos y a las infraestructuras, en especial a las vías de transporte, más permeables a las personas, las plantas y los animales" (Ministerio de Fomento, 2018:96).

Este planeamiento supone un verdadero cambio en el modelo de ciudad tal y como se había entendido hasta el momento, lo que unido a la propuesta de diseñar ciudades para andar en lugar de ciudades para conducir, parece que se alinea con la mayor parte de las propuestas encaminadas a conseguir una ciudad más saludable.

4. Espacios para la convivencia

Falta por analizar el tercer elemento crítico: diseñar y pensar espacios para la convivencia. Ya se ha señalado como uno de los problemas de la población española actual el envejecimiento (Fernández, 2010). En muchos casos la vejez conlleva el aislamiento y la soledad. Pero no solo la vejez, la sociedad actual con una alta dependencia de los medios de comunicación tecnológicos propicia el aislamiento personal y la pérdida de relaciones directas que son sustituidas progresivamente por relaciones virtuales. Y esto afecta, no sólo a los mayores sino, cada vez en mayor medida a la juventud (Díez, 2015). A esta cuestión habría que añadir la dificultad para conseguir sistemas de gobernanza con participación verdadera de la sociedad civil. Esto es verdaderamente crítico cuando se habla de la construcción de la ciudad. Porque una ciudad debería de ser construida entre todos y, en realidad, hasta el momento los sistemas de planeamiento y diseño urbano han fracasado de forma estrepitosa en esta cuestión.

La dificultad aumenta cuando se considera que nos encontramos en un período de transición hacia una sociedad digital sin los medios y las rutinas necesarias para vivir en un mundo virtual en el que los sistemas de manipulación son mucho más potentes y sofisticados. Y esto se vuelve crítico en el propio paisaje urbano como espacio de convivencia (Moya, 2011). Parece que se vuelve necesario un reencuentro con ámbitos de conocimiento y relación que puedan hacer frente a la progresiva disgregación de la sociedad civil en átomos individuales.

Desde este punto de vista se empieza a plantear el tema de los espacios de convivencia como crítico. No solo relacionado con la salud mental (e incluso física) de los miembros de una comunidad sino también como un avance hacia sistemas de gobernanza que consideren a la sociedad civil como parte integrante de los mismos (Ministerio de Vivienda, 2010). Es evidente que el espacio público debería cumplir parte de esta función de forma que calles, plazas o parques puedan servir de foro y marco de relación. Sin embargo, ya se señalan algunos errores, sobre todo relacionados con el diseño urbano, que no lo propician. Así, la ausencia de complejidad en la construcción de estos elementos puede llevar a situaciones tales como separar los juegos de niños de los aparatos para hacer ejercicio físico de los mayores. O la sutil utilización del diseño urbano seguro para que las relaciones se establezcan exclusivamente con los iguales creándose auténticos guetos sociales culturales y económicos (Alguacil, 2009).

Esto último es particularmente evidente y poco sutil en las llamadas urbanizaciones privadas. Y también en determinados tipos de arquitectura, particularmente los de manzana cerrada, que crean auténticos ámbitos excluyentes de convivencia volcados hacia el interior y dejando el

Fig.5/ **Espacio para la convivencia multigeneracional. Barcelona. EDS..**

Fuente: Archivo Subdirección General Políticas Urbanas (Eduardo de Santiago).

espacio público vacío de contenido de relación. Las calles se convierten así en meros espacios de tránsito, inseguras y en las que hay que estar el menor tiempo posible y los parques en residencia exclusiva de la marginalidad. Una vez más la palabra con la que se intenta revertir esta situación es complejidad. Complejidad de usos, complejidad social, complejidad económica, complejidad generacional. Pero el espacio público no debería de ser el único espacio de convivencia, también construcciones específicamente dedicadas a la convivencia que, a la vez, sirvieran para propiciar otros sistemas de gobernanza en los que la sociedad tuviera una función principal (Gómez, 2015). Tradicionalmente las Asociaciones de Vecinos, los Centros para Mayores o los Edificios Okupados, han cumplido de forma parcial algunas deestas funciones. Pero, una vez más, las dificultades aparecen cuando se simplifica y se dedican a funciones específicas. Además, en muchos casos, sin apoyo institucional que garantice su continuidad.

Estos lugares (del espacio público o en edificios) deberían de ser concebidos multiuso, estar situados en lugares de proximidad a la población servida, gestionados con independencia de las alternancias políticas y que sirvieran no solo para la convivencia sino también para la educación en la ciudad y para la participación real (Hernández, 2000). Pero desde el punto de vista de una ciudad saludable también deberían de informar sobre estos temas, propiciar campañas complementarias, suscitar discusiones al respecto y servir de lugar de encuentro y relación entre todos. Probablemente este tercer aspecto del documento que está sirviendo de base para analizar la AUE sea el más difícil de plantear y eso se nota en la forma de abordarlo en la propia Agenda. La primera consideración es que al hablar de espacios de convivencia la AUE atiende poco más que al espacio público. Se trata, por tanto, de un planteamiento restrictivo en el que se obvian aquellos lugares edificados que se suelen considerar como equipamientos. A pesar de ello, y salvando este problema, tal y como se verá a continuación la AUE atiende este tercer aspecto crítico también de forma bastante generosa.

Ya en las primeras páginas se apuesta por un modelo de ciudad

> "compacto, razonablemente denso, complejo, con mezcla de usos, tamaño medio, con espacios urbanos seguros, saludables y de calidad, que garantizan la convivencia y fomentan la diversidad social" (Ministerio de Fomento, 2018:20).

Pero es que luego se concreta de forma efectiva en el sentido analizado en párrafos anteriores. Así, en relación con el tema de la complejidad puede leerse en una de las líneas de actuación del objetivo específico 2.1 *Definir un modelo urbano que fomente la compacidad, el equilibrio urbano y la dotación de servicios básicos*:

> "Diseñar un sistema de dotaciones y equipamientos locales adecuado y equilibrado, cuantitativa y cualitativamente, y teniendo en cuenta el criterio de proximidad para su localización, con especial atención a las zonas verdes y a los espacios libres de convivencia. Estudiar la posibilidad de combinar usos dotacionales diferentes en un solo equipamiento en tiempos diferentes, favoreciendo la multifuncionalidad" (Ministerio de Fomento, 2018:97).

Pero también atendiendo a uno de los objetivos básicos relativos a la salud puede leerse en una de las líneas de actuación correspondientes al objetivo específico 2.3 *Garantizar la calidad y la accesibilidad universal de los espacios públicos*:

> "Activar los espacios de convivencia como fórmula para mejorar la salud psíquica de los ciudadanos y romper burbujas de soledad y de aislamiento, propiciando la diversidad de usos, el intercambio cultural y el sentido de pertenencia al lugar" (Ministerio de Fomento, 2018:99).

Hay que hacer notar la palabra *activar* como elemento que casi nunca se considera a la hora de plantear el funcionamiento de los espacios de convivencia. Parece evidente cuando se habla de equipamientos en lugares edificados, pero casi nunca se considera al diseñar los espacios públicos. La activación de dichos espacios, es decir el dotarlos de contenido, se entiende cada vez más como la gran asignatura pendiente para su funcionamiento efectivo (Urda, 2015). Debería de empezar a considerarse como prioritario además de su adecuado mantenimiento una vez construidos también su gestión posterior. Afortunadamente ya existen muchos ejemplos.

Por supuesto esta cuestión también aparece en el sexto objetivo estratégico *Fomentar la cohesión social y buscar la equidad.* Y es que la equidad aparece siempre que se tratan temas relacionados con la salud y el urbanismo. Las desigualdades en materia de salud son uno de los grandes problemas ya desde la ciudad de la Revolución Industrial hasta la ciudad actual. De forma que la AUE también lo aborda específicamente cuando en el objetivo específico 6.1 *Reducir el riesgo de pobreza y la exclusión social en entornos urbanos desfavorecidos* plantea como una de sus líneas de actuación:

> "Promover el uso del espacio público y la convivencia ciudadana como elementos de cohesión social. Convertir las calles en plazas, no sólo como espacios de disfrute y convivencia comunes, sino también como espacios públicos inclusivos. Garantizar la accesibilidad universal a los mismos" (Ministerio de Fomento, 2018:133).

También aparece en los indicadores. Así, en la definición del indicador 2.3.1:

> "El seguimiento de este indicador permite conocer si se han adoptado medidas para favorecer que el espacio público sea un lugar de convivencia ciudadana, concebido como espacios multifuncionales, seguros, con un confort adecuado (control del ruido y calidad del aire) y accesibles para personas con discapacidad o con movilidad reducida" (Ministerio de Fomento, 2018:181).

O en la del 6.1.2:

> "El seguimiento de este indicador refleja la cuantía de la inversión realizada en los barrios más desfavorecidos de la ciudad. Las medidas tendrán por objeto reducir las desigualdades y la exclusión social promoviendo el uso del espacio público como elemento de cohesión y convivencia ciudadana. Sería conveniente que en la definición de los presupuestos se haya tenido en cuenta la participación ciudadana" (Ministerio de Fomento, 2018:208).

5. Otros elementos para conseguir una ciudad saludable

Hasta ahora se han analizado los elementos críticos que debería considerar toda ciudad que pretenda conseguir como uno de sus objetivos básicos la salud de sus habitantes. Pero el planteamiento de la AUE, si se atiende a esta cuestión, está muy claro. Hasta tal punto que en el diagnóstico puede leerse el siguiente párrafo:

> "Mención especial merece la salud en el contexto de la ciudad. Las formas de vida han cambiado drásticamente y el diseño y la planificación tienen un papel fundamental para favorecer aspectos que la sociedad española demanda ya con urgencia: un envejecimiento más activo, una niñez y una juventud sin problemas de sedentarismo y creciente obesidad, la minimización de los impactos psíquicos que conlleva la vida en soledad, y no sólo de las personas mayores y, por supuesto, los problemas medioambientales. Las apuestas que algunas ciudades están haciendo ya por modelos saludables en los que la ciudad está pensada para andar, la naturaleza se integra y entra en la propia ciudad y se garantizan unos espacios de convivencia deben identificarse como prácticas replicables" (Ministerio de Fomento, 2018:27).

Esta forma inequívoca de abordar la cuestión no se refiere exclusivamente a la situación actual, sino que también se atiende a los problemas futuros. Así, se plantea el conjunto de problemas derivados del cambio climático (Verdaguer, 2015). Hasta tal punto que se dedica todo un apartado del modelo territorial a estudiar la forma de prevenir y reducir los efectos del cambio climático y, en particular, sobre la salud. Se destaca la necesidad

de atender al efecto producido por las olas de calor combinadas con el hecho de que en las áreas urbanas se produce la llamada *isla de calor* que hace que su temperatura sea varios grados superiores al de zonas exteriores (Román, 2017). También se atiende al hecho de que el aumento de las temperaturas se asocia a la transmisión de enfermedades relacionadas con los alimentos. Todos estos principios se convierten luego en líneas de actuación. Así, en el objetivo específico 3.1 dedicado íntegramente a la adaptación del modelo territorial y urbano a los efectos del cambio climático y avanzar en su prevención una de sus líneas de actuación dice:

> "Reducir la isla de calor de las actuales ciudades, actuando sobre los factores que influyen en el comportamiento climático del entorno urbano. Para ello podría ser útil promover la permeabilización y vegetación de los espacios públicos, incorporar en las herramientas de planificación y gestión urbana el mapeado del clima urbano" (Ministerio de Fomento, 2018:110).

Asimismo, a lo largo de todo el texto existen múltiples menciones al problema de la contaminación. Justamente la contaminación producida por la ciudad de la Revolución Industrial está en el origen del actual modelo urbano. Como ya se ha visto al comienzo del artículo el planeamiento contribuyó en su momento de forma determinante a la reducción, tanto de la contaminación aérea como la del agua o de los suelos. Sin embargo, la utilización masiva del automóvil trajo de vuelta otra vez un aire contaminado no sólo por gases, sino también por partículas, a lo que habría que añadir otros tipos de contaminación tales como la visual, la acústica o la lumínica. Y eso sin considerar su agravamiento debido al cambio climático (Ceballos, 2017). La AUE también se ocupa de ello. Por ejemplo, en el objetivo específico 2.4 dedicado íntegramente a la reducción de la contaminación una de las líneas de actuación propuestas se refiere en concreto al fomento de las actuaciones tendentes a la reducción de la contaminación acústica, lumínica y visual y su impacto en la salud y calidad de vida. En otra de las líneas de actuación se plantea la necesidad de proceder a la descontaminación de determinados suelos industriales y proceder a su recuperación ambiental (Ministerio de Fomento, 2018:100).

También se atiende en muchos lugares de la AUE al tema de la calidad del aire. Y como parte importante para poder hacer una evaluación de la misma y tomar las medidas adecuadas parece necesario establecer algún sistema de vigilancia que permita, en su caso, adoptar las medidas adecuadas, bien de carácter estructural o episódico (OMS, 2013b). Así, en la AUE uno de los indicadores está relacionado precisamente con esta cuestión, el 3.2.1. Se trata de una pregunta concreta sobre si se dispone de algún plan o estrategia de calidad del aire que realice un diagnóstico de la situación y establezca prioridades y actuaciones para su mejora. Y establece que la Administración deberá decir si dispone o no de algún plan de control y mejora de la calidad del aire para lo que debería de contar con una Red de Vigilancia adecuada que suministre los datos necesarios (Ministerio de Fomento, 2018:191).

6. Conclusión

A lo largo del artículo se ve con bastante claridad que una de las consideraciones que han movido a los redactores de la AUE es precisamente la de conseguir ciudades más saludables. Por supuesto que no es el único objetivo tenido en cuenta, pero es uno de los que cada vez adquiere más importancia en la sociedad actual. Si, además, resulta que las actuaciones necesarias para conseguirlo coinciden casi punto por punto con aquellas que se requieren para no superar los límites planetarios, puede comprenderse su interés.

Probablemente uno de los requisitos más importantes para conseguir ciudades más saludables sea el de cambiar un estilo de vida sedentario propiciado por el uso obligado del automóvil privado hacia otro en el que sea posible realizar la mayor parte de las actividades cotidianas andando. Esta *ciudad para andar* no solo aparece de forma implícita en la AUE sino que, como se ha visto, se establece explícitamente. El problema fundamental es que, para conseguirlo, hay que cambiar la forma de construir la ciudad. Se necesitan densidades adecuadas, continuidad espacial de los tejidos urbanos y, sobre todo, complejidad. También hay muchas razones, no solamente relacionadas con la salud, que avalan la necesidad de introducir la naturaleza en la ciudad. Y esta cuestión también está considerada de forma prioritaria en la AUE y, acertadamente, no en forma de equipamiento que es como la consideran las actuales leyes del suelo vigentes en este país, sino como una verdadera red de naturaleza. Es decir, en forma de infraestructura verde y azul. Por último, está el tema de los espacios de convivencia que, en un ámbito local como es la ciudad, habría que relacionarlo directamente con la gobernanza. Probablemente sea este uno de los aspectos que se consideran más tangencialmente en la AUE, sobre todo relacionado con la participación en la construcción de la ciudad y la creación de estructuras físicas y estables que se encarguen también de *educar en la ciudad* incluyendo la salud de sus habitantes.

Como puede observarse la Agenda Urbana Española hace una apuesta decidida por una ciudad

más saludable tal y como se plantea en el título de este artículo. Esto es algo muy importe en un momento en el que parece que decae el interés por consideraciones planetarias más globales mientras se mantiene el relacionado con la salud de sus habitantes. Y no es solo por la importancia que tiene la salud de los ciudadanos y ciudadanas sino porque, como ya se ha dicho, los objetivos para conseguirla coinciden apreciablemente con los necesarios para no superar nuestros límites ecológicos.

Bibliografía

Alguacil, J. (2009): "La gran transformación de la ciudad, de la ciudad-sociedad a la ciudad-mercantil", en Fariña Tojo, J. (edit.): *Los nuevos espacios públicos y la vivienda en el siglo XXI,* Instituto Juan de Herrera, Madrid, pp. 11-33.

Banegas, J.R. & Otros (2006): "Epidemiología de las enfermedades cardiovasculares en España", *Revista Española de Cardiología*, vol. 6, nº supl.G.

Bedimo-Rung, A. L. & Mowen, A. J. & Cohen, D.A. (2005): "The significance of parks to physical activity and public health, a conceptual model". *American Journal Preventive Medicine*, 28(2S2).

Benevolo, L. (1963): *Los orígenes del urbanismo moderno.* Blume, edición española de 1979, Madrid.

Bettini, V. (1996): *Elementi di ecologia urbana*, Einaudi, Turín.

Broekhuizen, K. & De Vries, S. I., & Pierik, F. H. (2013): *Healthy aging in a green living environment: A systematic review of the literature* (TNO rep. R10154). Leiden: TNO.

Ceballos, M. A. (2018): "Contaminación urbana en España: el cambio climático y la "recuperación" agravan la situación", *Boletín ECOS* nº 41, Fuhem ecosocial,

Chiesura, A. (2004): "The role of urban parks for the sustainable city". *Landscape and Urban Planning*, nº 68.

Corraliza, J. A. & Fariña Tojo, J. (2017): "Zonas verdes de proximidad en la ciudad y efectos sobre sus habitantes", en Briz, Khöler y de Felipe (ed.) *Agricultura urbana en altura*, Editorial Agrícola Española, Madrid.

Croucher K. & Wallace A. & Duffy S. (2012): *The influence of land use mix, density and urban design on health: a critical literature review*. The University of York.

Díaz Sanchidrian, C. (2002): *Apuntes de acústica en la edificación y el urbanismo,* Instituto Juan de Herrera, Madrid.

Díez Nicolás, J. & Morenos Páez, M. (2015): *La soledad en España,* Fundaciones ONCE y AXA, Madrid.

Fariña Tojo, J. (2005): "Todo el territorio para la ciudad", en *La arquitectura viva* nº 100.

— (2008): *La ciudad y el medio natural,* Akal, Madrid.

— (2014): "Ciutat global 'versus' ciutat local", *Papers* nº 57, Barcelona.

— (2015): "Cambiar el modelo urbano", *Ciudades*, nº 18, enero-diciembre, pp. 69-79.

Fernández, J. L. & Parapar, C. & Ruiz, M. (2010): "El envejecimiento de la población*", Lychnos, cuadernos de la Fundación General CSIC*, nº 2 sep., pp. 6-12.

Gómez Nieto, A. (2015): *Sistemas urbanos emergentes: procesos informales de producción y gestión del espacio público, tesis doctoral*, Universidad Politécnica de Madrid, Archivo digital UPM.

Grau, M. & Otros (2011): "Factores de riesgo cardiovascular en España en la primera década del siglo XXI: análisis agrupado con datos individuales de 11 estudios de base poblacional, estudio DARIOS", *Revista Española de Cardiología*, vol. 4, nº 64.

Gravagnuolo, B. (1991): *Historia del urbanismo en Europa, 1750-1960*, Akal edición española de 1998, Madrid.

Hernández Aja, A. (2000): "Barrios y equipamientos públicos, esencia del proyecto democrático de la ciudad", *Documentación Social* nº 119, pp. 79-93.

Jacobson, H. (1951): "The informational capacity of the human eye". *Science* vol. 113, nº 2933.

Liu, G. & Wilson, J. & Qi, R. & Ying, J. (2007): "Green neighborhoods, food retail and childhood overweight: Differences by population density", *The Science of Health Promotion*, nº 21.

Lobos Bejarano, J. M. & Brotons Cuixart, C. (2011): "Factores de riesgo cardiovascular y atención primaria: evaluación e intervención", *Atención Primaria*, vol. 43, nº 12.

Lorenzo, E. & Corraliza, J.A. & Collado, S. & Sevillano, V. (2016): "Preference, restorativeness and perceived environmental quality of small urban spaces/ Preferencia, restauración y calidad ambiental percibida en plazas urbanas", *Psychology*, nº 7, pp. 152-177.

Ministerio de Fomento (2018): *La Agenda Urbana Española*, Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, Madrid.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2018): *Indicadores de Salud. Evolución de los indicadores del estado de salud en España y su magnitud en el contexto de la Unión Europea*. Madrid, servicio de publicaciones del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (rev. 2018).

— (2019): *Salud Pública y Urbanismo*, documento en prensa, Madrid. Ha sido posible el acceso al mismo ya que el autor de este artículo ha formado parte del equipo de redacción del trabajo y cuenta con el permiso del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para su utilización siempre que se mencione su procedencia.

Ministerio de Vivienda (2010): *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*, Servicio de publicaciones del Ministerio de Vivienda, Madrid.

Moya Pellitero, A. M. (2011): *La percepción del paisaje urbano*. Siglo XXI, colección Biblioteca Nueva, Madrid.

Naciones Unidas (2015): *Resolución de 25 de septiembre aprobada por la Asamblea general correspondiente al septuagésimo período de sesiones*, A/RES/70/1.

Newman, O. (1996): *Creating Defensible Space*, U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy,Development and Research.

Nordh, H., & Østby, K. (2013): "Pocket parks for people. A study of park design and use". *Urban Forestry & Urban Greening*, nº 12, pp. 12-17.

Oms (2008): *Our cities, our health, our future. Acting on social determinants for health equity in urban settings.* Knowledge Network on Urban Settings, Organización Mundial de la Salud.

— (2013a): *Pedestrian safety: a road safety manual for decision-makers and practitioners*, WHO Library, Design and editing by Inís Communication, Printed in Italy.

— (2013b): *Review of evidence on health aspects of air pollution*. REVIHAAP Project, WHO Regional Office for Europe.
— (2016): *La Salud en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, informe de la Secretaría. 69ª Asamblea Mundial de la Salud, A69/15, 8 de abril de 2016.
Román, E. & Gómez, G. & Luxán, M. de (2017): "La isla de calor en Madrid y su influencia en el confort urbano" en *Libro de Actas del III Congreso Internacional de Construcción Sostenible y Soluciones Eco-eficientes*, Sevilla, pp. 497-508.
Ulrich, R. S. & al. (1991): "Stress recovery during exposure to natural and urban environments". *Journal of Environmental Psychology*, nº 11.
Urda Peña, L. (2015): *El espacio público como marco de expresión artística*, Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, Archivo digital de la UPM.
Verdaguer Viana-Cárdenas, C. & Fariña Tojo, J. & Luxán García de Diego, M. & Otros (2015): *Medidas para la mitigación y la adaptación al cambio climático en el planeamiento urbano. Guía metodológica*. Federación española de Municipios y Provincias (FEMP) Red española de Ciudades por el Clima, Madrid.
Villar Álvarez, F. & Otros (2007): *Las enfermedades cardiovasculares y los factores de riesgo en España: hechos y cifras*, Sociedad Española de Arterioesclerosis (SEA), Madrid.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. LI, Nº 202, invierno 2019
ISSN(P): 1133-4762
ISSN(E): 2659-3254
Págs. 765-784

La Nueva Agenda Urbana y la Reinvención de la Planificación Espacial: del Paradigma a la Práctica

José María Ezquiaga-Domínguez

Doctor Arquitecto y Sociólogo. Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid

"There is no logic that can be superimposed on the city; people make it, and it is to them, not buildings, that we must fit our plans"

Jane Jacobs: *Downton is for People*. Fortune Magazine 1958

Le vieux Paris n'est plus (la forme d'une ville Change plus vite, hélas! que le coeur d'un mortel)

Charles Baudelaire: Le Cygne. *Les Fleurs du Mal*, 1861

RESUMEN: Los cambios en las formas de producción, organización del consumo y movilidad de capitales, personas y bienes a escala global están afectando de manera profunda al carácter de las ciudades. En este contexto de cambios vertiginosos, UN Hábitat ha propuesto en la *Nueva Agenda Urbana* un nuevo paradigma urbanístico: *la ciudad como macro bien público*.

- Atribuir a los gobiernos nacionales una responsabilidad esencial en la implementación de las políticas urbanas.
- Promover las ciudades como motores del desarrollo económico y escenario más eficiente de las políticas de sostenibilidad.
- Fortalecer la legislación urbanística, los sistemas de planificación y diseño urbano y de gobernanza.
- Promover la calidad del espacio público como bien común.

Desde esta perspectiva, la *Agenda Urbana Española* abre el camino para afrontar los desafíos derivados de globalización, cambio climático y transformación social, desde un nuevo urbanismo basado en la transformación y regeneración de la ciudad existente.

DESCRIPTORES: Hábitat III. Nueva Agenda Urbana. Ciudades. Planificación Espacial. Urbanismo. Espacio Público.

Recibido: 19.08.2019; Revisado: 06.10.2019 Correo electrónico: jmezquiagadominguez@gmail.com
Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5637-789X
Agradezco a Joan Clos, Carmela Sánchez-Miranda, Saskia Sassen y Eduardo López Moreno las interesantes ideas compartidas.

The New Urban Agenda and the Reinvention of Spatial Planning: from the Paradigm to Practice

ABSTRACT: Changes in the forms of production, organization of consumption and mobility of capital, people and goods on a global scale are strongly affecting the character of cities. In this context of vertiginous changes, UN Habitat has proposed a new urban paradigm in the *New Urban Agenda: the city as a public good*.

– Assigning to national governments an essential responsibility in the implementation of urban policies.
– Promoting cities as engines of economic development and most efficient scenario for sustainability policies.
– Strengthening urban planning legislation and design and governance systems.
– Promoting the quality of public space as a common good.

From this perspective, the *Spanish Urban Agenda* paves the way to face the challenges arising from globalization, climate change and social transformation, from a new urbanism based on the transformation and regeneration of the existing city.

KEYWORDS: Habitat III. New Urban Agenda. Cities. Spatial Planning. Urbanism. Public Realm.

1. Los desafíos de la Nueva Agenda Urbana: la batalla decisiva de la sostenibilidad se librará en las ciudades

Quizás lo que mejor caracterice la condición urbana contemporánea sea una transformación de las ciudades tan profunda como la experimentada en el periodo de surgimiento de las sociedades industriales en la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX. En el año 1950 sólo un tercio de la población mundial habitaba en ciudades. En 2014 por primera vez en la historia de la humanidad la mayor parte de la población del planeta habita en ciudades y las estimaciones apuntan que en 2050 lo hará más del 65%.

Pero esta transformación no es sólo cuantitativa: los cambios en las formas de producción, organización del consumo y movilidad de capitales, personas y bienes, también afectan de manera profunda al carácter de las ciudades. Lo global y lo local se encuentran conectados de manera inimaginable en las sociedades tradicionales, determinando que acontecimientos en centros de decisión lejanos afecten rutinariamente a las vidas de millones de personas. Al mismo, la extensión de una economía extractiva a escala global está generando una pérdida de hábitat sin precedentes históricos y los movimientos migratorios asociados a la búsqueda de oportunidades económicas, desastres naturales o conflictos bélicos están redibujando la geografía escala planetaria (Castells, 1997, 1998; Sassen, 2014).

Fig.1/ **São Paulo.**

Fuente: Foto Armin Linke, Galleria Massimo de Carlo.

Se hace urgente de cambiar los modelos actuales de desarrollo urbano desde la perspectiva del desarrollo sostenible, el cambio climático y la resiliencia frente a los desastres naturales y tecnológicos, así como desde la mejora de la calidad de vida, la integración social y la equidad (Newman & Beatley & Boyer, 2009, Otto-Zimmermann, 2011).

En este contexto de cambios vertiginosos, tuvo lugar en Quito en octubre de 2016 la conferencia de Naciones Unidas: Hábitat III sobre Vivienda y Desarrollo Urbano sostenible. Al convocarse cada 20 años las conferencias Hábitat son un valioso testimonio de las transformaciones y desafíos de los asentamientos humanos, así como de la progresiva toma de conciencia por parte de ciudadanos y gobiernos.

En la primera conferencia celebrada en Vancouver en 1976 se pusieron las bases del reconocimiento de los enormes desafíos derivados de las grandes migraciones campo/ciudad y la rápida urbanización, especialmente en los países emergentes, que exigía adoptar estrategias globales desde la perspectiva del desarrollo sostenible. En la conferencia Hábitat II celebrada en Estambul en 1996 se dio un paso adelante constatándose que las ciudades se habían convertido en el motor del crecimiento a escala global, suscitándose enormes desafíos en cuanto a la mejora de la calidad habitacional e infraestructuras, que a su vez exigían fortalecer el papel de las comunidades locales y la propia voz autónoma de los ciudadanos.

En 2001 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó *la Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio* que reafirmó los fundamentos de la agenda Hábitat y renovó los compromisos contraídos durante la conferencia de Estambul. Entre los objetivos de erradicación de la pobreza de la *Declaración del Milenio* se encontraba la consecución de una significativa mejora en las condiciones de vida

Fig.2/ **São Paulo. Favela Paraisópolis.**

Fuente: Foto Tuca Vieira.

de al menos 100 millones de habitantes de slums para el año 2020, dentro de la iniciativa *Ciudades sin Slums.* Aunque el objetivo fue alcanzado en 2013, el número total de habitantes de los slums se incrementó en términos absolutos durante el mismo periodo debido a que el rápido y descontrolado proceso de migración a las ciudades.

En 2015 los estados miembros de Naciones Unidas aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS incluyendo una referencia específica al desarrollo urbano, el SDG11, que reclama:

> "hacer ciudades y asentamientos humanos inclusivos seguros, resilientes y sostenibles".

En este marco, Hábitat III planteó la necesidad de una Nueva Agenda Urbana concebida desde la hipótesis estratégica que el éxito en la consecución de los ODS dependerá en gran medida de la capacidad de ciudades y naciones para implementar políticas territoriales sostenibles para dirigir la urbanización global.

En otras palabras: *la batalla decisiva de la sostenibilidad se librará, desde la perspectiva de Hábitat III, en las ciudades*. La Nueva Agenda Urbana se diseña como una herramienta para la implementación de la Estrategia 2030 de tal manera que además de actualizar los principios de las agendas precedentes incluyera un conjunto concreto de componentes y palancas operativas para la transformación del desarrollo urbano.

Además de impulsar los ODS, la Nueva Agenda Urbana está vinculada a las Agendas Mundiales de Desarrollo precedentes. Concretamente el *Acuerdo de París* en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el *Marco de Sendai* para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la *Agenda de Acción de Adís Abeba* de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, entendiéndose que:

> "la implementación de la Nueva Agenda es indisociable de la realización de los objetivos principios y metas de los demás programas, todos los cuales tienen importantes dimensiones urbanas y territoriales" (Naciones Unidas, 2018:5)

En el ámbito europeo es importante referirnos a los vínculos de retroalimentación y coherencia en los procesos de formulación de la Nueva Agenda Urbana, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y *Agenda Urbana para la Unión Europea*. Éste último documento hace un llamamiento para que las instituciones europeas garanticen la adecuación del Pacto de Ámsterdam a la Nueva Agenda Urbana, así como la incorporación de la Agenda europea al proceso de localización de la *Agenda 2030*.

El lenguaje diplomático de *Declaración de Quito* y los documentos oficiales preparatorios está desdibujado por redundancias y sutiles omisiones (por ejemplo: las referencias a la perspectiva de género en el proceso de planeamiento, presentes en los documentos preparatorios pero difuminadas en principios más generales en los textos definitivos) que han posibilitado el consenso entre gobiernos que expresan culturas, posiciones socioeconómicas y opciones políticas muy diversas. Esta circunstancia hace difícil identificar las aportaciones sustantivas del documento desde su propia literatura. Es necesario recurrir, alternativamente, al análisis del itinerario intelectual del proceso de gestación y, en muchos casos, al lenguaje mucho más directo y claro de los documentos de difusión y de las presentaciones públicas de los principales actores.

La tabla comparativa de las Declaraciones y Planes de Acción de las Conferencias sobre Asentamientos Humanos Hábitat I, Hábitat II y Hábitat III permite apreciar los desplazamientos semánticos y el progreso incremental hacia una definición más ajustada al terreno de políticas e instrumentos operativos de planificación y gestión, así como su progresiva orientación a la consecución de objetivos definidos de organización territorial y espacial a diversas escalas. Por otra parte, las líneas de tiempo de las etapas seguidas en la gestación de las políticas de vivienda y planeamiento y gestión (Fig. 3) permiten visualizar el paralelismo y convergencia de ambos itinerarios.

Un reciente estudio sobre la implementación de los ODS en la Unión Europea pone de manifiesto que el conjunto de los estados miembros figuran entre los 50 primeros países en la clasificación del Índice Mundial de los ODS y 7 de los 27 estados miembros figuran entre los 10 primeros. Sin embargo, cuando se examinan estos resultados por objetivos, resulta que los 27 estados miembros de la Unión Europea obtienen la máxima puntuación en el ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo y la segunda máxima puntuación en el ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades. En el otro platillo de la balanza, los estados miembros obtienen en promedio la peor puntuación en el ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenible y ODS 14: Conservar y utilizar sostenible mente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Y se constatan notables diferencias entre en la consecución del ODS 10: Reducir la desigualdad de los países y entre ellos y ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, recipientes y sostenibles (Eurostat, 2018).

Temas	Hábitat I	Hábitat II	Hábitat III
Legislación	- Legislación específica para los asentamientos humanos. - Leyes y regulaciones realistas y fáciles de entender.	- Jurídicos a nivel nacional y local. - Enfoque en el desarrollo sostenible y la igualdad. - Compromiso cívico y participación. - Normas claras y adecuadas de planificación, diseño, construcción, conservación y rehabilitación y vivienda.	- Marcos normativos nacionales y locales. - Principio de igualdad. - Planificación y gestión participativas del desarrollo espacial urbano. - Normas específicas en el sector de la vivienda (códigos de construcción resiliente).
Gobernanza y participación	- Coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. - Representación adecuada de los habitantes en los principales órganos de formulación de política. - Cursos de orientación, actualización y capacitación para funcionarios.	- Diálogo entre las partes interesadas de los sectores público, privado y no gubernamental. - Gestión pública transparente, responsable, razonada, justa, eficaz y eficiente de las ciudades, centros urbanos y zonas metropolitanas. - Descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales y sus asociaciones o redes.	- Mecanismos institucionales, políticos, jurídicos y financieros claros y transparentes en las ciudades y los asentamientos humano. - Participación y igualdad en todas las fases de los procesos de planificación. - Coordinación institucional a todos los niveles. - Importancia de los gobiernos locales. - Descentralización política y administrativa basada en el principio de subsidiariedad.
Ordenación del territorio y planeamiento urbano	- Procesos de planificación basados en la evaluación realista y gestión de los recursos disponibles. - Planificación de las áreas rurales y mejora de las condiciones de vida. - Planificación de las regiones metropolitanas con enfoque integrado sobre el territorio. - Rehabilitación asentamientos existentes. - Planificación de la expansión urbana y coordinación regional. - Planificación atenta a la componente social, los servicios y la calidad de vida. - Planificación como proceso continuo, que requiere coordinación, evaluación.	- Asentamientos humanos sostenibles, uso eficiente de los recursos e igualdad de oportunidades. - Integración en la planificación urbana de vivienda, transporte, oportunidades de empleo, medio ambiente y servicios. - Creación de una estructura de asentamientos geográficamente equilibrada. - Reurbanización y reaprovechamiento de los terrenos infrautilizados y vacíos urbanos.	- Infraestructura y diseño de edificios como factores de eficiencia en uso de recursos y resiliencia. - Desarrollo regional equitativo para sistemas territoriales que integran las funciones urbanas y rurales. - Nivel adecuado de compacidad y densidad, policentrismo y usos mixtos. - Planificación urbana flexible y integrada que concilie las necesidades a corto, medio y largo plazo. - Políticas de planificación urbana y territorial, planes metropolitanos y entre ciudades y regiones. - Renovación, regeneración y adaptación de las zonas urbanas. - Estrategias que faciliten la mezcla social.
Medio ambiente y adaptación al cambio climático	- Conservar la calidad del medio ambiente en el desarrollo de asentamientos humanos. - Evitar la contaminación minimizando la generación de desecho.	- Modalidades sostenibles de producción, consumo, transporte y desarrollo de los asentamientos. - Respetar la capacidad de carga de los ecosistemas. - Creación de entornos salubres y agua potable. - Fuentes de energía alternativas/renovables para los asentamientos humanos. - Prevenir y controlar la contaminación del aire, el agua y el suelo. - Prevención de desastres, mitigación de sus efectos.	- Gestión de los riesgos de desastres, reducir la vulnerabilidad, resiliencia, adaptación al cambio climático. - Proteger, conservar, restablecer los ecosistemas, recursos hídricos, hábitats naturales y diversidad biológica. - Reducir al mínimo el impacto ambiental de los asentamientos humanos. - Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación del aire. - Buena gestión de los residuos.
Paisaje y patrimonio		- Conservación, rehabilitación y mantenimiento de edificios, monumentos, espacios abiertos, paisajes. - Objetivos de conservación para el desarrollo cultural y espiritual de la sociedad.	- Aprovechar de forma sostenible el patrimonio natural y cultural, tanto tangible como intangible. - Patrimonio cultural como estímulo de desarrollo urbano, participación y responsabilidad.

Temas	Hábitat I	Hábitat II	Hábitat III
Espacio público		- Ordenación urbana que integre el espacio público entre las distintas necesidades de suelo urbano. - Espacios públicos como centros de vida comunitaria para reducir la delincuencia.	- Espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad. - Facilitar el acceso al espacio público de todas las personas en igualdad de condiciones. - Creación y mantenimiento de redes de espacios públicos de calidad.
Movilidad	- Transporte público para satisfacer las necesidades de la población. - Reducir la congestión y la contaminación urbana causada por el automóvil.	- Sistema de transporte público efectivo, barato, físicamente accesible y ecológicamente adecuado. - Política de transporte integrada con distintas modalidades de transporte (pie, bicicleta, medios privados y públicos). - Coordinación territorial del transporte público. - Evitar el crecimiento del tráfico motorizado privado y reducir la congestión.	- Movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos. - Reducir los costos financieros, ambientales y de salud pública de la movilidad ineficiente, la congestión, la contaminación atmosférica, los efectos de isla térmica urbana y el ruido. - Mejorar la seguridad vial.
Vivienda	- Políticas nacionales de vivienda para los grupos de ingresos más bajos. - Mejora del parque de viviendas existente. - Garantizar distintas alternativas de vivienda: alquileres de bajo costo, viviendas básicas, viviendas comunales, casas móviles, etc. - Evitar la infrautilización de las viviendas existentes.	- Garantizar el derecho a una vivienda adecuada para todos sin discriminación. - Ampliar la oferta de vivienda asequible, el acceso a la tierra y al crédito. - Acceso a una vivienda segura y salubre y a los servicios básicos como factor de bienestar físico, psicológico, social y económico. - Garantizar distintas alternativas de vivienda asequible.	- Políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local para la progresiva realización del derecho a una vivienda adecuada para todos. - Políticas y enfoques habitacionales integrados: asignación de viviendas adecuadas, asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas. - Acceso a una amplia gama de opciones de viviendas asequibles y sostenibles.
Derecho de propiedad	- Redefinición de la propiedad legal, incluidos los derechos de las mujeres y los grupos desfavorecidos. - Definición clara de derechos y deberes de propiedad privada que pueden variar con el tiempo y el lugar. - Separación de los derechos de propiedad de la tierra de los derechos de desarrollo. - Arrendamiento de tierras a largo plazo.	- Garantizar el acceso equitativo a la propiedad de tierras. - Disposiciones innovadoras para fortalecer la seguridad de la tenencia de la tierra.	- Seguridad de la tenencia para todos reconociendo los derechos sobre la tierra y la propiedad. - Marcos de gestión sólidos e inclusivos para el registro de la propiedad de la tierra. - Información básica de inventario de tierras, como catastros y mapas de riesgos.
Programación y organización de inversiones		- Atraer recursos financieros nacionales e internacionales e inversiones privadas. - Capacidad de gestión fiscal y financiera, a todos los niveles, para alcanzar un pleno desarrollo de las fuentes de ingresos.	- Marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles que permitan reforzar las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales. - Mantener y compartir de manera inclusiva el valor generado por el desarrollo urbano sostenible.

Fig.3/ **Análisis Comparativo de las Declaraciones y Planes de Acción de las Conferencias sobre Asentamientos Humanos Hábitat I, Hábitat II y Hábitat III.**

Fuente: Elaboración propia J.M. Ezquiaga y Valentina MION sobre *"Report of Hábitat: United Nations Conference on Human Settlements"* y *"The Vancouver Declaration on Human Settlements"* (Naciones Unidas, 1976, Vancouver); *"Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos – Hábitat II"* y *"Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat"* (Naciones Unidas, 1996, Estambul); *"The Conference. The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development – Hábitat III"* y *"New Urban Agenda"* (Naciones Unidas, 2016, Quito).

Fig.4/ **Etapas principales en la Agenda Global: Vivienda.**

Fig.5/ **Etapas principales en la Agenda Global: Planeamiento y Legislación.**

Fuente de Figs. 4 y 5: Elaboración propia J.M. Ezquiaga y Valentina Mion sobre *"The Vancouver Declaration on Human Settlements"* (Naciones Unidas, 1976, Vancouver); *"Agenda 21"* (Naciones Unidas, 1992, Rio de Janeiro); *"Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat"* (Naciones Unidas, 1996, Estambul); *"The Millennium Development Goals Report, 2015"* (Naciones Unidas, Nueva York, 2015); *"The 2030 Agenda for Sustainable Development"* (Naciones Unidas, New York, 2015); "New Urban Agenda" (Naciones Unidas, 2016, Quito).

Fig.6/ **Hábitat III – Nueva Agenda Urbana / Agenda Urbana para la Unión Europea.**

Fuente de Figs. 4 y 5: Elaboración propia J.M. *Ezquiaga* y Valentina Mion sobre *"New Urban Agenda"* (Naciones Unidas, 2016, Quito); *"Compromisos de la UE para alcanzar los ODS"* (Comisión Europea, 2016, Hábitat III - Quito); *"Pacto de Amsterdam"* y *"Agenda Urbana de la Unión Europea"* (Comisión Europea, Amsterdam, 2016); *"Declaración de Bucarest"* (Comisión Europea, Bucarest, 2019).

2. La arquitectura de la Nueva Agenda Urbana: Principios Clave, Componentes y Palancas

La Nueva Agenda Urbana adopta como punto de partida un hecho clave: *"la tierra no es plana, es urbana*". Esta constatación se formula asociada al paradigma clave de su arquitectura: la constatación histórica de que los países no han mejorado su desarrollo socioeconómico y riqueza sin urbanización. Es decir

> "la ruta al progreso pasa por las áreas urbanas que son los lugares donde se intensifica la productividad, creatividad cultural, innovación científica y democracia política" (Un Hábitat 2016:179).

Desde el punto de vista metodológico, el esqueleto conceptual de la Agenda se organiza en tres elementos esenciales: Principios Clave, Componentes y "Palancas". Los Principios constituyen fundamentos conceptuales de la Nueva Agenda, entendiéndose como las directrices normativas esenciales para la consecución de las metas de la agenda 2030. Se proponen cinco principios que reflejan profundos cambios en la concepción de estrategias y políticas (UN Hábitat, 2014):

1. Asegurar que el nuevo modelo de organización incorpora mecanismos y procedimientos que protejan y promuevan los derechos humanos y el imperio de la ley;
2. Asegurar un desarrollo urbano equitativo y un crecimiento inclusivo;
3. Empoderar la socia civil, ampliando la participación democrática y reforzando la colaboración;
4. Promover la sostenibilidad ambiental;
5. Promover innovaciones que faciliten el aprendizaje y el intercambio de conocimiento

Adicionalmente a estos principios clave, la visión de la Nueva Agenda se amplía y profundiza tomando en consideración otros elementos: a) promover un nuevo modelo de urbanización, al tiempo universal y adaptable a las diversas circunstancias nacionales, que responda a los desafíos y oportunidades clave para la urbanización compartidos

por todos los países; b) promover la implementación integral del nuevo modelo considerando la multiplicidad de interacciones así como la coordinación de los diversos niveles de gobierno; c) promover ciudades más inteligentes y verdes mediante un uso adecuado de la tecnología, lo que implica establecer conexiones entre la ciencia, el medio ambiente, el crecimiento urbano, el planeamiento y la gobernanza; d) promover el principio de subsidiariedad; y e) promover un salto cualitativo en la gestión de la información global para una implementación y monitorización orientada a resultados de la Nueva Agenda a las escalas local, nacional y global.

Los *Componentes* de la Nueva Agenda Urbana focalizan las directrices prioritarias de cambio en las áreas urbanas en el contexto del desarrollo nacional y, aunque se refieren en gran medida a nivel ciudad, se integran en políticas urbanas nacionales más amplias. Los componentes estratégicos clave son considerados "facilitadores del desarrollo", es decir, marcos de acción en respuesta a los desafíos suscitados por el proceso de urbanización, así como referencias para aprovechar las oportunidades que este proceso ofrece. La Nueva Agenda Urbana destaca tres componentes esenciales, interrelacionados: a) Leyes y regulaciones; b) Planeamiento y Diseño Urbano; y c) mecanismos de Financiación local.

Finalmente, las *Palancas* se refieren a las políticas específicas y acciones requeridas para materializar los cambios. Considerándose *"facilitadores operacionales"* que tienen como objetivo reforzar aspectos particulares de la transformación urbana a través de intervenciones estratégicas clave. La Nueva Agenda identifica cinco facilitadores operacionales: a) el planeamiento de nuevas extensiones urbanas; b) el planeamiento de terminación de la ciudad existente; c) intervenciones de reajuste de tierras; d) regulación del espacio público; y e) La monitorización de la Nueva Agenda Urbana (Un Hábitat, 2016: 180-194).

La adopción por parte Hábitat III de un enfoque proactivo y orientado a resultados, no ha pasado desapercibido, generando diversas críticas, sobre todo desde las organizaciones sociales comprometidas en el seguimiento de la *Declaración de Estambul*. Estas críticas se basan tanto en considerar que se realiza menor énfasis en cuestiones que centraron la atención de las conferencias precedentes: la vivienda e infraestructuras básicas en Hábitat II o el Medio Ambiente y Derechos Humanos en Hábitat I; como por entender que el nuevo enfoque de la Agenda al centrarse en las ciudades

Fig.7/ **Hong Kong.**

Fuente: Foto J.M. Ezquiaga.

posterga atención a las políticas en favor del desarrollo endógeno en el medio rural y natural y, en última instancia, legitima un proceso fáctico de urbanización muy alejado de los criterios de sostenibilidad y equidad defendidos en las *Agendas*, previas sobre todo por su impacto en la pérdida de hábitat.

Sin embargo, si se examinan con detenimiento los criterios que soportan el nuevo paradigma urbano propuesto por la Agenda, no es difícil concluir que esta se aparta de la consideración del mercado como único instrumento de asignación eficiente de los recursos en el actual proceso de urbanización, reclamando una mayor intervención pública (en la que destaca de manera relevante el papel del Estado nación y la planificación) para corregir las más graves amenazas a la sostenibilidad derivadas de éste. En la misma línea que desde diversas instancias se reclama una reconsideración del papel de la planificación y la intervención pública como instrumentos necesarios como para fomentar una nueva economía baja en carbono (Giddens, 2009:115).

La Nueva Agenda Urbana asume la permanencia de los grandes temas de Hábitat II: la consecución de una vivienda adecuada para todos y la disponibilidad universal de servicios básicos factores clave de la equidad y cohesión social en el contexto de un acelerado proceso de urbanización, que, sin embargo, arroja un incremento de la población mal alojada a escala global. La muestra global de ciudades estudiada por Naciones Unidas revela que sólo un 13% de las ciudades del mundo gozan de vivienda asequible y todavía más de 827 millones de personas habitan en slums.

Pero la Nueva Agenda formula como criterio estratégico que en un mundo urbanizado las condiciones de alojamiento digno y las necesidades de infraestructura se han de resolver en el cuadro general de mejora de la calidad de vida urbana, a su vez asociado a la voluntad política de los estados y a la disponibilidad de herramientas técnicas y jurídicas para la implementación de las políticas urbanas. Entre ellas y destacadamente la existencia de una legislación y regulaciones urbanísticas el planeamiento a las de escalas metropolitana, urbana y barrial e instrumentos de fiscalidad y financiación de las entidades locales.

En síntesis, desde la perspectiva de la *planificación espacial* (concepto acuñado por la Comisión Europea comprensivo tanto del planeamiento y urbano, como de la planificación metropolitana y regional), es posible identificar cinco grandes innovaciones de la Nueva Agenda:

1. Focalizar la atención sobre las ciudades, y no sobre el hábitat en un concepto amplio, entendiendo que el proceso irreversible de urbanización las ha convertido en el escenario más eficiente de las políticas de sostenibilidad.
2. Promover las ciudades como motores del desarrollo económico, la redistribución y la inclusión.
3. Atribuir a los gobiernos nacionales una responsabilidad esencial en la implementación de las políticas urbanas.
4. Fortalecer la legislación urbanística, los sistemas de planificación urbana y de diseño y de gobernanza.
5. Promover con especial énfasis en la calidad del espacio público urbano, como bien común y activador social.

3. La Ciudad como Macro Bien Público

La valoración positiva de la ciudad propuesta por la Nueva Agenda Urbana se inscribe en una interesante corriente de pensamiento, en la estela de Louis Mumford (1938), que entiende la ciudad como la expresión más elevada de la civilización y la creatividad humana (Rose, 2016; Glaeser, 2011; Sudjic, 2016; Cacciari, 2009; Carta, 2014) aunque no faltan visiones más pesimistas sobre los perturbadores efectos sociales o ambientales de la urbanización (Glaeser, 2006; Valenzuela, 2013; Herce, 2013; Brenner, 2017).

La Nueva Agenda Urbana parte del convencimiento de que la batalla de la sostenibilidad se librará en las ciudades y su éxito dependerá en gran medida de la capacidad de reorientar los actuales procesos de urbanización desde la gestión y políticas públicas. Aunque, como vimos, esta idea ha recibido críticas que entienden expresa una visión determinista de la inevitabilidad del proceso de urbanización; lo cierto es que esta afirmación más que expresar una confianza benevolente en las ciudades actuales expone un desafío que puede ser afrontado con las herramientas económicas y de conocimiento de las que hoy disponemos, pero cuyo éxito, en última instancia, dependerá de la voluntad política colectiva.

Al adoptar la ciudad como objeto central del Plan de Acción de Hábitat III las áreas temáticas propuestas en las conferencias precedentes son reformuladas para integrarse en el cuadro general de las intervenciones urbanas. El acceso a la vivienda, la cohesión social y equidad, el medio ambiente, los servicios urbanos, el transporte, así como la agenda emergente de cuestiones: adaptación y mitigación al cambio climático, gentrificación creciente

Fig.8/ **Shanghai. Distrito financiero de Pudong.**

Fuente: Foto J.M. Ezquiaga.

desigualdad social crecimiento exponencial de la ocupación de suelo y movimientos migratorios a gran escala, se revisan desde la perspectiva de la consecución de un nuevo modelo urbano más inclusivo sostenible y resiliente que llega a definirse en sus cualidades espaciales más concretas: densidad, compacidad, naturalización y preservación del paisaje y los recursos naturales; y funcionales: seguridad, movilidad cautiva del automóvil, complejidad e hibridación de los usos del suelo. Esta opción tiene la ventaja de orientarse de manera más directa a la instrumentación de políticas y proyectos concretos inscritos en el marco de coherencia de la planificación espacial.

Es un hecho significativo que este proceso de urbanización se ha generado sin ningún incentivo gubernamental, alimentado por la incesante corriente migratoria de las ciudades en busca de oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida y ha transformado radicalmente las antinomias campo/ciudad, naturaleza/cultura (Brenner, 2014; Burdett & Sudjic, 2007, 2011).

De acuerdo con el *World Cities Report*: las ciudades ocupan el 2% del territorio a escala global, pero aportan el 70% del PIB mundial, el 54,5% de la población, el 60% del consumo de energía y el 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero (Un Hábitat, 2016). Los datos de este informe, así como los de la *Muestra Global de las Ciudades del Mundo* elaborada por Un Hábitat, el Lincoln Institute of Land Policy y la Universidad de Nueva York, así como los informes de Shlomo Angel (2012y 2015) arrojan un escenario preocupante.

La concentración de la población mundial en las ciudades se ha acelerado en las últimas décadas, pero la ocupación de suelo resultante su expansión física ha crecido varias veces más que la población. Esta divergencia está asociada a la especulación urbana, la carencia de planeamiento y cambios en los estilos de vida de los habitantes. Es revelador que el fenómeno no se limita a los países desarrollados, donde los crecimientos suburbanos de baja densidad apoyados en las infraestructuras rodadas en la universalización de la utilización de automóvil han generado desde los años 50 una dramática disminución de la densidad urbana, sino que también afecta a los países menos desarrollados en los que la ratio de crecimiento de la huella urbana en el periodo 1990-2015 duplica la ratio de incremento de la población urbana.

Como consecuencia de la expansión incontrolada de la huella urbana las densidades urbanas están disminuyendo significativamente tanto en los países más desarrollados como los menos desarrollados. En estos últimos, la ratio de personas por hectárea se ha reducido a la mitad desde 1990 pero es todavía significativamente más elevada que en los países desarrollados, en los que la media no alcanza los 30 hab./ha. Las consecuencias para la sostenibilidad urbana y medioambiental son dramáticas, pensemos el incremento en el consumo de suelo asociado a un 1% de reducción anual en la densidad urbana doblaría la huella urbana escala planetaria en el año 2050. Alternativamente, los modelos compactos ocupación del territorio contribuyen de manera decisiva a la consecución de los estándares básicos de la sostenibilidad urbana.

Beneficios de los modelos compactos de ocupación del territorio

1. Reducción de la demanda de suelo para urbanizar: control de la dispersión territorial y perdida de suelo rural.
2. Incremento de la eficiencia de los sistemas de transporte público: reducción de las emisiones y consumo de energía.
3. Incremento de los equipamientos y servicios locales soportados: reducción de viajes motorizados y aumento de los entornos peatonales.
4. Mayor variedad de tipologías edificatorias, interacción y diversidad social, facilitando la implementación de estrategias de revitalización centros urbanos y de barrio.
5. Mayor eficiencia en el consumo de energía y gestión de recursos.

El vínculo entre la expansión incontrolada de la huella urbana y la carencia de planeamiento ha sido también constatado empíricamente. A comienzo del siglo XX las áreas planeadas suponían cerca del 80% del suelo urbano, (entonces todavía asociado a las grandes ciudades de los países industrializados) pero en la década de 1930-60 se experimenta una significativa reducción hasta situarse en la actualidad por debajo del 50%. En los últimos 100 años las áreas sin planeación y las áreas con una planificación informal (carentes del conjunto de los servicios urbanos básicos) se incrementado a un ritmo paralelo.

El análisis de la *Muestra de Ciudades* evidencia también una reducción ininterrumpida de la proporción de espacio urbano destinado a calles a lo largo de los últimos cien años, pasando de alcanzar el 25% de la superficie urbanizada a comienzos del siglo XX a una extensión del 21% en la actualidad. El 48% de las ciudades destina menos del 20% del suelo urbano a calles y el acceso peatonal a las vías arteriales también se ha visto reducido, generando para la mayoría de los nuevos habitantes una demanda cautiva de la movilidad motorizada bien de transporte público o de automóvil privado.

Fig. 9/ **México D.F. Periférico elevado.**

Fuente: Foto Dante Busquet.

4. Las ciudades como motores de desarrollo: hipótesis estratégica en la nueva Agenda Urbana

La declaración de Quito señala en su apartado 15a que, en el marco del trabajo en favor de un cambio de paradigma, la Nueva Agenda Urbana

> "reorientará la manera de planificar, financiar, desarrollar, administrar y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad para todos".

Es decir, refuerza la idea de entender la urbanización como fuente endógena de desarrollo al definir un nuevo estándar mundial de desarrollo urbano sostenible que potencie las oportunidades del proceso de urbanización como motor impulsor de un crecimiento económico alternativo al actual: sostenido e inclusivo, inspirador del desarrollo social y cultural y de la protección del medio ambiente (Naciones Unidas, 2017).

Esta hipótesis supone un relevante cambio de perspectiva en la que habitualmente se percibe el proceso acelerado de urbanización a escala planetaria, ya que en desde este punto de vista, y en palabras de Joan Clos, la urbanización no se entiende solo como problema y/o amenaza sino como

> "un instrumento poderoso para lograr el desarrollo sostenible tanto en los países en desarrollo, como en los países desarrollados como España".

Sin embargo, para que este potencial pueda desplegarse se hace necesario superar importantes dificultades. Probablemente la más importante se refiere al crecimiento de la desigualdad y asociado al mismo de la inequidad y el deterioro de la calidad de vida urbana (Sassen, 2014, 2015; Milanović, 2016) A modo de ejemplo, los estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo BID en el seno de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles ICES en una muestra significativa de ciudades latinoamericanas constata que la reducción de la desigualdad y la pobreza ha evolucionado por debajo del crecimiento del PIB. Entre los años 2005 y 2012 el PIB cápita se ha doblado en los grandes países de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia y Perú; pero el índice de Gini sólo ha mejorado en 0,4 puntos en los países de mejor comportamiento: Brasil y Perú.

Otro desafío importante en los países en desarrollo es la permanencia de un extenso sector informal de muy baja productividad nutrido por el flujo continuo de migrantes en busca de oportunidades económicas o huyendo de conflictos violentos o desastres ambientales. Para que las ciudades sean capaces de atraer inversiones de alto valor es necesario revertir la tendencia a una baja inversión productiva y realizar importantes esfuerzos en la mejora de la seguridad y la transparencia de las instituciones públicas.

En otro orden de cosas, como ha señalado Saskia Sassen, la geografía de la globalización contiene dinámicas tanto de dispersión como de centralización, de manera que las tendencias hacia la dispersión espacial de las actividades económicas a escala metropolitano, nacional y global, asociadas con la globalización han contribuido, paradójicamente, a demandar nuevas formas de centralización territorial de las funciones de gestión y control de alto nivel.

> "La centralidad permanece como una característica clave de la economía global actual. Pero no hay una simple y directa relación entre la centralidad y entidades geográficas como el centro de negocios tradicional. Hoy en día, parcialmente como resultado de las nuevas tecnologías, las expresiones espaciales de la centralidad pueden asumir formas geográficamente diversas desde el "downtown" a una nueva red global de ciudades" (Sassen, 2002: 3 y 18)

John Subirats considera esta visión especialmente interesante en la medida en que

> "no afirma que las grandes ciudades tengan mejores resultados que las demás, pero arroja luz sobre la posibilidad de que concentre más poder y funciones de mando y que su competitividad dependa de esa capacidad específica" (Montaner & Subirats, 2012:80).

Medellín, Colombia. Biblioteca España. Arquitecto Giancarlo Mazzanti.

Fuente: Foto Alcaldía de Medellín.

Una segunda hipótesis estratégica de la Declaración de Quito es la afirmación de que el Estado Nación debe jugar un papel determinante en la dirección y gestión de los problemas y oportunidades de la ciudad a escala global a través de un pacto entre los gobiernos nacionales y los gobiernos locales materializado en la implementación políticas urbanas de alcance nacional. Dentro del compromiso de trabajo en pro de un cambio de paradigma urbano la declaración señala que la Nueva Agenda Urbana:

> "reconocerá la función rectora de los gobiernos nacionales, según proceda la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivos y eficaces y leyes para el desarrollo urbano sostenible, así como las contribuciones igualmente importantes de gobierno son nacionales y locales de la socia civil y otros interesados pertinentes, de manera transparente y responsable" (parágrafo 15b).

Para definir estas políticas, es necesario aprender de nuevo como planificar las ciudades desde la perspectiva de los bienes comunes compartidos (Un-Hábitat, & al., 2018: xi). Esto requiere una aproximación sistémica que integre la financiación municipal, el planeamiento urbano y un el diseño y la regulaciones edificatorias y ordenanzas para producir una buena urbanización.

5. El planeamiento convencional de uso del suelo y zonificación es una herramienta insuficiente para abordar los nuevos desafíos urbanos y ambientales

Sigue vigente la idea seminal del clásico ensayo de Leonardo Benévolo (1963), sobre el doble origen en las esferas técnica y del reformismo político de las primeras regulaciones urbanísticas. En efecto, el planeamiento urbanístico moderno emergió en la Europa de la revolución industrial de la necesidad práctica de garantizar la organización y el funcionamiento de las ciudades y la estabilidad de los mercados de suelo, en un momento en el que el crecimiento urbano amenazaba con deteriorar seriamente las condiciones de vida de la ciudad tradicional y la propia eficiencia del sistema económico emergente. Las modernas regulaciones edificatorias, y más tarde el planeamiento, vinieron a introducir una alteración sustancial en la concepción liberal de la demarcación de los territorios de lo público y lo privado, corrigiendo los resultados abusivos de la carencia de límites objetivos a la facultad de edificar -excesos de densidad, viviendas insalubres, carencia de infraestructuras y servicios- pero también los conflictos derivados de la concurrencia de usos del suelo (Ezquiaga, 1998, 2011).

En España los planes urbanísticos surgieron de la necesidad de dar respuesta coherente a tres cuestiones clave: la financiación de la obra pública, la definición del marco de derechos de la propiedad y la ordenación de la ciudad en su conjunto (Bassols 1973, 2006). Han tenido por ello un papel fundamental en la formación de la cultura urbanística, al fundamentar el planeamiento sobre el entendimiento de la ciudad como una totalidad y no sólo desde la gestión de sus fragmentos -bien fueran éstos los proyectos de reforma interior, o los ensanches parciales. Contemporáneamente esta experiencia se organiza y depura articulándose con la regulación del régimen jurídico del suelo. En efecto, la legislación urbanística española desde su primera cristalización en la Ley del Suelo de 1956 supuso un salto cualitativo al establecer los dos principios básicos sobre los que han gravitado todos los desarrollos legales posteriores: la primacía del Plan y la desvinculación entre el derecho a edificar y la propiedad del suelo. En el marco armónico diseñado por la ley solo el Plan tiene la capacidad de transformar jurídicamente la realidad y crear ciudad en su condición de expresión cualificada del interés general (García De Enterría & Parejo, 1981; Fernández, 1993).

El planeamiento y la gestión urbanística han constituido instrumentos necesarios para alcanzar estándares elevados de calidad de vida en los países desarrollados, y entre ellos España, pero no han logrado evitar las graves distorsiones que en las últimas décadas han afectado a las ciudades escala global: inequidad, riesgos naturales y ambientales, dilapidación de recursos naturales o culturales, gentrificación y declive de los centros tradicionales, agravamiento de los costes ambientales e infraestructurales generados por las nuevas formas de ocupación dispersa del territorio, urbanidad informal, fragmentación social y finalmente crisis financiera e inmobiliaria.

Ahora bien, la propuesta de articulación teórica de un nuevo paradigma urbanístico formulada por la Nueva Agenda Urbana y, en términos más operativos, por la *Agenda Urbana Española* ha venido asociado a la crítica a la distopía urbana resultante de la aplicación global de los principios del Urbanismo Moderno, icónicamente representados en la *Carta de Atenas* de 1933. El planeamiento moderno nació en efecto, con la vocación de ofrecer una solución coherente a la totalidad de los problemas urbanos desde la hipótesis epistemológica de que una adecuada información sobre la realidad posibilita por sí misma la adopción de decisiones correctas en línea con sus principios universales, tal como la ciencia ópera en la realidad físico-natural.

Este enfoque reduccionista resultaba manifiesto en los enfoques funcionalistas y/o organicistas inspiradores de las primeras legislaciones urbanísticas europeas. En estos modelos se asociaba simplificadamente el orden al equilibrio y el desorden a la inestabilidad excluyendo de su marco epistemológico la historia de la ciudad, su carácter complejo y siempre incompleto y la existencia de espacios fronterizos de conflicto e innovación. El esquematismo implícito en las técnicas del "zoning" conviene a una concepción estática del plan como consecución de un equilibrio intemporal entre los múltiples factores que construyen el territorio. Esta simplificación es su limitación teórica, pero también el origen del éxito en su implantación a escala global.

El fracaso de los planes urbanísticos como instrumento de anticipación a largo plazo de un modelo deseado para el conjunto de la ciudad contrasta su enorme eficacia para producir fragmentos aislados pero funcionalmente y económicamente eficientes (barrios residenciales cerrados, parques empresariales, complejos de comercio, ocio o turismo..) y pone de manifiesto la asimetría entre la simplicidad de las técnicas urbanísticas y la complejidad del fenómeno social -la construcción de la ciudad- sobre el que dichas técnicas se aplican. Para corregir esta limitación objetiva, se hace necesario un enfoque urbanístico más sensible a la heterogeneidad de los espacios y territorios y a sus mutaciones en el tiempo. Capaz de identificar las oportunidades potenciales para promover acciones transformativas y más orientado a dar voz a las necesidades de los habitantes que a imponer unas directrices normativas desde arriba.

La vocación de objetividad y permanencia de los principios del urbanismo moderno, cristalizados en la *Carta de Atenas* es contradictoria no sólo el nuevo contexto en el que la planificación espacial debe desenvolverse, radicalmente distinto al de hace 80 años, sino con la naturaleza misma de la planificación.

Como ha señalado Ricky Burdett, a medida que las ciudades se expanden y reconfiguran, el espacio urbano se convierte progresivamente en el espacio de negociación y confrontación entre los intereses públicos y privados, representados por una larga nómina de actores: políticos, urbanistas, arquitectos, promotores inmobiliarios, instituciones financieras, propietarios de suelo y especuladores.

> "Mientras la *Carta de Atenas* finaliza con la exhortación a que los intereses privados deben subordinarse al interés de la comunidad, la evidencia sugiere que muchos de estos principios han apoyado inadvertidamente los procesos de especulación del suelo e incremento de la segregación".

El examen de la realidad sugiere que el discurso sobre las ciudades está atrapado en un paradigma determinado por expertos, políticos y empresarios:

> "mientras la realidad urbana cotidiana se configura por un conjunto muy diferente de procesos informales y actores que son en gran medida inmunes al planeamiento y a las políticas urbanas".

Pero las oficinas de planeamiento de los gobiernos municipales metropolitanos y centrales son habitualmente reacias al riesgo, prefiriendo trabajar con modelos anacrónicos, unidimensionales y rígidos concebidos antes de la Segunda Guerra Mundial antes que aventurarse a buscar nuevos modelos que respondan a la complejidad social y ambiental de la ciudad actual (Un Hábitat, 2018:141, 142).

Finalmente, la Nueva Agenda Urbana atribuye un papel determinante al espacio público como herramienta proyectual para la reinvención de la planificación urbana. En tal sentido promueve que sean analizadas las necesidades de espacios libres de la población en las diversas escalas de la planificación territorial, pero también que la legislación y las normativas municipales promuevan la creación revitalización y adecuado mantenimiento de la red de espacios públicos urbanos.

6. La vivienda en el centro

Merece la pena detenerse brevemente el tratamiento de la cuestión de la vivienda ya que ha sido uno de los aspectos que suscitado una mayor reacción crítica. Un Hábitat propone una estrategia que sitúa el alojamiento (housing) en el centro de la Nueva Agenda Urbana lo que significa colocarlo también como elemento central de las políticas urbanas y de la reflexión sobre las ciudades. El *World Cities Report* constata que, a pesar de constituir más del 70% de los usos del suelo en las redes actuales y ser un factor determinante de la forma, densidad y modelo urbano, la vivienda no ha jugado un papel central en las agendas de desarrollo nacionales e internacionales.

La participación de los gobiernos se ha orientado, en términos generales, a la producción de vivienda para las clases medias y el fomento de la adquisición en propiedad, dejando en desventaja una parte relevante de la población. El acceso a la compra de vivienda es inasequible a nivel mundial, la *Muestra Global* de ciudades revela que sólo en el 13 % de las ciudades la vivienda está al alcance de la población de bajos y medios ingresos. Es un hecho constatado que el problema

de la informalidad continúa como una de las más graves consecuencias de la pobreza y la desigualdad en muchas ciudades de los países en desarrollo. Como vimos en referencia al objetivo de la Declaración del Milenio, a pesar de que la proporción de habitantes de los slums se redujo en términos relativos desde 1990, en números absolutos se ha incrementado, más de 130 millones de personas desde la conferencia de Estambul, estimándose la cifra actual en torno a 880 millones, que se concentran principalmente en el África Subsahariana, Extremo Oriente, Sur y Sudeste asiático y América Latina.

Sin embargo, UN Hábitat destaca el hecho de que la intervención colectiva en diversas partes del mundo muestra que las condiciones de vida en los slums pueden ser mejoradas y el hecho de que 320 millones de personas hayan podido salir de estas condiciones de vida entre el año 2000 y 2014 muestra que el objetivo es posible. Sin embargo, la tarea precisará la movilización enorme esfuerzo en términos económicos y humanos. Las estimaciones de Hábitat calculan en 2000 millones el número de personas que requerirán vivienda en 2030 y en más de 929.000 millones de dólares las inversiones necesarias para mejorar los asentamientos informales. Asimismo, es necesario un replanteamiento global del papel de las administraciones públicas en la ampliación del stock de vivienda asequible, mediante iniciativas innovadoras de producción directa, como la vivienda incremental, los incentivos fiscales a la mejora habitacional, y a la nueva producción, la micro financiación orientada a los habitantes y los partenariados público-privados (Un Hábitat, 2016: 57).

7. La construcción de un nuevo paradigma urbanístico: la ciudad como realidad compleja e incompleta

Como hemos visto en los apartados precedentes, la expresión contemporánea de la condición urbana asume una multiplicidad de expresiones espaciales, tanto en escala geográfica como en cualidad, en abierta ruptura con las configuraciones tradicionales, y demanda nuevos instrumentos y estilos de planeamiento urbanístico. Supone, por ello, la oportunidad de corregir el reduccionismo de décadas anteriores y reformular el planeamiento desde bases más sólidas y duraderas. Éstas no podrán ser ya analogías geométricas, como en la tradición del primer pensamiento urbanístico, ni principios dogmáticos no contrastados empíricamente, sino estrategias adaptadas a un tablero de juego en movimiento, en el que no solo es importante el que y el cuanto sino la sintaxis y el tiempo (Secchi, 2005, 2013; Sennett, 2015; Solá-Morales, 2008). Es decir, definir cómo y en que escalas temporales se construye el territorio. Esta aproximación nos devuelve, paradójicamente, a los momentos fundacionales del urbanismo en los albores de la revolución industrial, cuando este se manifestaba como instrumento de una más amplia visión de la transformación social y no solo como herramienta normativa.

UN Hábitat ha propuesto en la Nueva Agenda Urbana un nuevo paradigma urbanístico: *la ciudad como macro bien público* Desde la perspectiva del cambio de paradigma urbanístico propuesto por la Nueva Agenda Urbana, la *Agenda Urbana Española* abre el camino para afrontar los desafíos derivados de globalización, cambio climático y transformación social, proponiendo una reforma en profundidad de la legislación y las políticas ambientales y territoriales. En las ciudades maduras de los países desarrollados como España, esto significa abandonar definitivamente la ilusión del crecimiento y expansión ilimitada para priorizar, alternativamente, un urbanismo de transformación y regeneración basado en la activación de los centros urbanos tradicionales, la reprogramación del suelo urbanizable vacante, el reciclaje del parque deficiente de viviendas, la integración y la mixtura de usos y la cohesión social.

Fig. 11/ **Bryan Park Nueva York.**

Fuente: Foto J.M. Ezquiaga.

Se hace necesario *reinventar* el actual contenido de los planes urbanísticos para convertirlos en instrumentos abiertos a la innovación y capaces de abordar los desafíos emergentes de las ciudades contemporáneas: la defensa del espacio público, la renaturalización, la sostenibilidad energética, las formas alternativas de movilidad… sin perder por ello de vista la atención a las necesidades reales de la población: salud, primer acceso a la vivienda, deterioro de los barrios… y la sensibilidad hacia lo local: la historia y la geografía irrepetible de cada lugar. Refundando la validez

y legitimidad social de los Planes y Proyectos urbanísticos desde nuevos criterios:

- Como instrumento de los ciudadanos para conocer y gobernar de manera efectiva el futuro de su medioambiente
- Como expresión del valor el capital social, económico, espacial y simbólico de la ciudad existente
- Como herramienta técnica para determinar las capacidades ambientales y evaluar los costes reales del consumo del territorio y su impacto sobre los recursos no renovables y emisiones de carbono, adoptando la *capacidad de acogida* como principio rector.
- Como instrumento de resiliencia ante las perturbaciones asociadas a los procesos de transformación espacial y cambio climático.
- Como tribuna para articular un entendimiento común de los problemas urbanos en un contexto de diversidad social y cultural, promoviendo el debate público y el aprendizaje social.
- Como instrumento para la gestión de los procesos reales de la ciudad y, por tanto, más interesado en identificar oportunidades para promover acciones públicas y privadas transformadoras que a imponer unas categorías normativas.

En las metrópolis emergentes en las que la población urbana casi se duplicará en los próximos veinte años, los desafíos tendrán que ser distintos: afrontar la pobreza y facilitar a todos el derecho a una vida urbana saludable. Y al mismo tiempo abordar los retos comunes a las grandes ciudades contemporáneas: la sensibilidad hacia lo local, la incorporación activa de la Naturaleza, la sostenibilidad energética, la resiliencia y las formas alternativas de movilidad.

7.1. Una perspectiva estratégica

Es necesario también un cambio en el estilo de planeamiento, adoptando una perspectiva más estratégica, orientada a la detección y dirección de los procesos con incidencia espacial más relevantes e innovadores (actividad económica, vivienda, transporte, medio ambiente) desde la constatación de la complejidad y pluralidad de actores de la ciudad y abandonar la idea de que el urbanismo es solo una mesa de negociación entre propietarios, administradores públicos y profesionales con el único objeto de repartir eficientemente los valores del suelo.

Es asimismo preciso un enfoque cohesivo a un doble nivel. Por una parte, entendiendo el valor "constitucional" de compartir un "modelo de ciudad". Por otro lado, superando mediante la cooperación entre los diversos agentes que hacen la ciudad la idea del planeamiento urbano como mera superposición de programaciones sectoriales (medio ambiente, transporte, vivienda, actividad económica…). Entendiendo el planeamiento como plataforma óptima para la concertación, tanto en el ámbito de los diversos niveles de gobierno del territorio, como entre los poderespúblicos y la sociedad civil.

En suma, una nueva gobernanza sustentada sobre un cambio radical en los estilos de gestión urbanística en torno a tres conceptos clave: reconocimiento de la pluralidad de intereses y sensibilidades presentes en la ciudad; construcción de una estrategia compartida desde la cooperación, la participación institucional y ciudadana y la negociación; y transversalidad es decir, edificación una visión dialéctica de arriba-abajo y de abajo-arriba, capaz de incorporar las aproximaciones locales y sectoriales tanto de las Administraciones como de la Sociedad Civil (Ezquiaga, 1998, 2018; Healey, 1997, 2007).

Fig. 12/ **Piensa Madrid Casa Encendida 2008.**

Fuente: Foto Ariadna Cantis, Andrés Jaque.

7.2. Una visión integrada de las escalas de intervención

La voluntad de intervención en la ciudad suscita como problema clave la escala en la que los problemas arquitectónicos se transforman en problemas urbanos. Frente a la demarcación a priori de lo que es territorio del urbanismo o de la arquitectura, se hace necesario pensar de manera integral las diversas escalas, seleccionando con inteligencia qué elementos resultan relevantes en cada nivel de intervención. La intervención en la ciudad existente pone en cuestión una cierta concepción del ordenamiento territorial conforme a la

cual a la progresión en escala corresponde una progresión en abstracción, como consecuencia de ello los problemas de la calidad urbana son frecuentemente eludidos (Borch & Kornberger, 2015; Gadanho, 2014; Zaera-Polo & Pai, 2017).

Fig. 13/ **High Line Nueva York 2.**

Fuente: Foto J.M. Ezquiaga.

Si se asume la insuficiencia de la intervención arquitectónica para suplir la ausencia de un criterio urbano, debe concluirse la necesidad de un nivel de reflexión que organice las intervenciones singulares y sectoriales desde una estrategia global de ciudad. Desde esta premisa, el instrumento necesario para abordar la ordenación urbana no puede responder solamente a la lógica defensiva del plan normativo, ni constituir una mera programación general de las obras públicas. Por el contrario, se ha de caracterizar por la voluntad proactiva, la flexibilidad en la respuesta a los problemas, (incorporando un alto grado de precisión en el diseño formal y programático de las actuaciones) y la reducción de los tiempos de ejecución material de las propuestas, para salvar la discontinuidad entre concepción y realización material (Rudlin & Hemani, 2019).

La calidad del espacio público es el catalizador más relevante para desencadenar la transformación de la ciudad. En línea con la propuesta de Nueva Agenda Urbana, es necesario reposicionar el papel del espacio público en la ciudad y en el planeamiento urbanístico desde la perspectiva de la limitación y racionalización de la preeminencia del automóvil privado y la recuperación de la calle como espacio ciudadano para la movilidad peatonal y ciclista, la actividad económica, el descanso y el encuentro (Sumantran & Fine & Gonsalvez, 2017).

Este enfoque se sustenta sobre el elemento más simple pero más rico del sistema de espacios públicos urbanos: la calle. En los Centros urbanos la calle constituye el referente de la edificación, el soporte de la movilidad y, a través de su zócalo comercial, la membrana de interacción entre las esferas de lo público y lo privado. Por este motivo, trabajar la interrelación entre calle y edificios ofrece la oportunidad de explotar el potencial de un tejido rico en espacio disponible y abre también la posibilidad de repensar las funciones, densidad y configuración volumétrica de la célula urbana elemental.

Un Nuevo Urbanismo de transformación y reciclaje:

- Afrontar los futuros desafíos desde un nuevo urbanismo basado en la transformación y reciclaje de la ciudad existente.
- Perspectiva estratégica, selectiva y proactiva más que regulatoria.
- Enfoque integrador: cambio climático, sostenibilidad ambiental, estructura territorial, usos del suelo, transporte e infraestructuras, demandas sociales.
- Valor añadido de modelo compartido de ciu-dad. Empoderar a los ciudadanos.
- Entender el ordenamiento urbanístico como herramienta de concertación entre las Administraciones Públicas y sociedad civil.
- Integración del enfoque habitacional con otros aspectos: transporte, infraestructuras, dotaciones, espacio publico.

8. Bibliografía

Allmendinger, Philip & Tewdwr-Jones, Mark (2002): *Planning Futures. New directions in planning theory*, Routledge, London

Angel, Shlomo & al. (2012): *Atlas of Urban Expansion*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.

— (2015): *Planeta de Ciudades*, Lincoln Institute of Land Policy y Universidad del Rosario, Cambridge, MA.

Ascher, François (2001): *Les nouveaux principes de l´urbanisme,* L´Aube, Avignon. (Edición española 2004, *Los Nuevos Principios del Urbanismo*, Alianza Editorial, Madrid)

Baño León, José María (2017): «El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción», en *Práctica Urbanística*, nº 144, Wolters Kluwer, Madrid.

Bartlett, Sheridan & Satterthwaite, David (2016): *Cities on a Finite Planet: Towards Transformative Responses to Climate Change*, Routledge, London.

Barton, Hugh (2017): *City of Well-being. A radical guide to planning*, Routledge, New York.

Bassols Coma, Martín (1973): *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid.

— (2006): «Ante el Cincuentenario de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956: El proceso de su elaboración y aplicación», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número especial abril-mayo 2006, RDU, Madrid.

Batty, Michael (2013): *The new science of cities*, The MIT Press, Cambridge, MA.

Benevolo, Leonardo (1963): *Le Origini dell´Urbanistica Moderna*, Laterza. Roma (Edición española Madrid, Blume, 1979)

Borch, Christian & Kornberger, Martin (2015): *Urban Commons. Rethinking the city*, Routledge, London.

Brenner, Neil (2014): *Implosions / Explosions. Towards a study of planetary urbanization*, Jovis, Berlin.
— Escala, Icaria Editorial, Barcelona.
Burdett, Ricky & SUDJIC, Deyan (eds.) (2007): *The Endless City. The Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society*, Phaidon, London.
Burdett, Ricky & Sudjic, Deyan (eds.) (2011): *Living in the endless city. The Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society*, Phaidon, London.
Busquets, Joan (1985): «La Escala Intermedia. Nueve planes catalanes», en *Urbanismo* Nº 2: pp 24-48, Madrid.
Cacciari, Massimo (2009): *La ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona.
Carta, Maurizio (2014): *Reimagining Urbanism: Vision, Paradigms, Challenges and Actions for better future*, Actar Pulishers, New York.
Castells, Manuel (1997): *La era de la información. Volumen I. La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid.
— (1998): *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Volumen II. El poder de la identidad*, Alianza Editorial, Madrid.
— (1998): *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Volumen III. Fin de Milenio.* Alianza Editorial, Madrid
Department of the Environment, Transports and the Regions (1999): *Towards an Urban Renaissance*, E. & F.N. Spon Publisher, London.
Diez Medina, Carmen & Monclús, Javier (eds.) (2017): *Visiones Urbanas. De la cultura del plan al urbanismo paisajístico*, Abada editores, Madrid.
Esteban Noguera, Juli (2018): *Urbanismo. Una inmersión rápida*, Tibidabo Ediciones, Barcelona.
European Commission (2011): *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
Eurostat (2018): *Desarrollo Sostenible en la Unión Europea*, Publications Office of the European Union, Luxembourg
Ezquiaga, José María (1998): «¿Cambio de Estilo o cambio de Paradigma? Reflexiones sobre la Crisis del Planeamiento Urbano», en *Urban* nº 2: pp 7-36.
— (2000): «The Madrid Region» en *The Global City Regions. Their Emerging Forms*: pp. 54-65, Spon Press, London.
— (2005): «El Urbanismo municipal en España» en *Papers*. Institut d'Estudis Regional i Metropolitans de Barcelona. El Urbanismo municipal en España nº 43: pp 35-38.
— (2008): «Horizontes postmetropolitanos» en *De la ciudad antigua a la cosmópolis, Cuadernos de la Fundación Botín* nº 12: pp. 207-228, Observatorio de Análisis de Tendencias, Santander.
— (ed.) (2012): *Trasformaciones urbana sostenibles*, UIMP, Madrid.
— (2018): «El porvenir de una ilusión. Planificar en un contexto de indeterminación e incertidumbre», ponencia inaugural en el *II Congreso Internacional Zaragoza ISUF-H 2018 Ciudad y formas urbanas. Perspectivas transversales*: pp 11-23, Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
Fernández, Gerardo Roger (2017): «Conveniencia y oportunidad de una nueva concepción del contenido y objeto de los Planes Generales de Ordenación Urbana», en *Práctica Urbanística*, nº 144, Wolters Kluwer, Madrid.
Fernández, Tomás Ramón (1993): *Manual de Derecho Urbanístico*, Abella, Madrid.
Florida, Richard (2017): *The New Urban Crisis. Gentrification, Housing Bubbles, Growing Inequality and what we can do about it*, OneWorld, London.
Font, Antonio (2003): *Planeamiento Urbanístico. De la controversia a la renovación*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
Forester, John (1989): *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Los Angeles.
Friedmann, John (1987): *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
— (1993): «Toward a Non-Euclidean Mode of Planning», en *Journal of the American Planning Association*, vol 59, nº 4: pp 482-485, Taylor and Francis, London.
Friend, John & Hickling, Allen (1997): *Planning Under Pressure. The Strategic Choice Approach*, ed. 2005, Elsevier Butterworth-Heinemann, Oxford.
Gadanho, Pedro (2014): *Uneven Growth. Tactical Urbanism for Expanding Megacities*, The museum of Modern Art, MOMA Publications, New York.
García de Enterría, Eduardo & Parejo, Luciano (1981): Lecciones de Derecho Urbanístico, Civitas, Madrid.
— (1998): «El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 99, Thomson Reuters, Toronto.
García Vázquez, Carlos (2004): *Ciudad Hojaldre Visiones urbanas del siglo XXI*, Gustavo Gili, Barcelona.
Gehl, Jan (2010): *Cities for People*, Island Press, Washington DC.
Genestier, Philippe (1996): *Vers un Nouvel Urbanisme. Faire la Ville, Comment? Pour Qui?*, La Documentation Françoise, Paris.
Giddens, Anthony (2002): *Sociología*, Alianza Editorial, Madrid.
— (2009): *The Politics of Climate Change, Polity Press, Cambridge (Edición española 2010, La Política del Cambio Climático*, Alianza Editorial, Madrid.
Glaeser, Edward (2011): *El triunfo de las ciudades*, Taurus, Madrid.
Hall, Peter (1998): *Cities of Tomorrow*, Blackwell, Oxford.
— (2014): *Good Cities, Better Lives. How Europe Discovered the Lost Art of Urbanism*, Routledge, New York.
Harvey, David (1980): *The Condition of Postmodernity, 1990 (third impression)*, Blackwell, London.
— (2013): *Rebel cities. From the right to the city to the urban revolution*, Verso, London-New York.
Healey, Patsy (1992): «Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory» en *Town Planning Review*, vol 63, nº 2: pp 143-62, Liverpool University Press, Liverpool.
— (1997): *Collaborative Planning. Shaping places in Fragmented Societies*, Macmillan Press, London.
— (2007): *Urban Complexity and Spatial Strategies towards a relational planning for our times*, Routledge, New York-London.
Herce Vallejo, Manuel (2013): *El Negocio del Territorio. Evolución y Perspectivas de la Ciudad Moderna*, Alianza Editorial, Madrid.
Jacobs, Jane (1961): *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York (Edición castellana 2011, Vida y Muerte de las Grandes Ciudades, Capitán Swing Libros, Madrid).
Knieling, Joerg & Othengrafen, Frank (2009): *Planning Cultures in Europe*, Routledge, New York (Edición española 2013, *Culturas de Planificación en Europa. Descifrando los fenómenos culturales del urbanismo y y la planificación regional*, Comunidad de Madrid – Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Madrid).

Le Corbusier (1945): *Manière de penser l'urbanisme, Ed. l´Architecture d´Aujourd´hui*, Boulogne-sur-Seine (Edición española 1976: Manera de pensar el urbanismo, Infinito, Buenos Aires).

Lerner, Jaime (2003): *Acopuntura Urbana*, Editorial Record, Río de Janeiro (Edición española 2005: Acupuntura Urbana, IAAC Institut d'Arquitectura Avançada de Catalunya, Barcelona).

Masboungi, Ariella & Barbet Massin, Olivia (2009): *Organiser la ville hypermoderne. François Ascher, Grand Prix de l'urbanisme 2009*, Parenthèses, Paris.

Milanović, Branko (2016): *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, Boston.

Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1996): I*nforme sobre suelo y urbanismo en España, MOPTMA Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura*, Madrid.

Monclús, Francisco Javier (ed.) (1998): *La ciudad dispersa*, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, Barcelona.

Montaner, Josep M. & Subirats, Joan (2012): *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana*, Diputació de Barcelona, Barcelona.

Morphet, Janice (2019): *Changing Contexts in spatial planning. New Directions in Policies and Practices,* Routledge, New York.

Mostafavi, Moshen & Doherty, Gareth (2010): *Ecological Urbanism*, Lars Müller Publishers, Harvard GSD, Baden.

Mumford, Lewis (1938): *The Culture of Cities*, Harcourt (Edición española: *La cultura de las ciudades*, Pepitas de calabaza Ediciones, Logroño, 2017)

Muñoz, Francesc (2008): *Urbanalización. Paisajes comunes lugares globales*, Gustavo Gili, Barcelona.

Newman, Peter & Beatley, Timothy & BOYER, Heather (2009): *Resilient Cities. Responding to Peak Oil and Climate Change*, Island Press, Washington DC.

Naciones Unidas. Asamblea General (2002): *Declaración del Milenio*, 55/2

Naciones Unidas. Consejo Económico y Social (2017): *Aplicación coordinada del programa de Hábitat. Informe del Secretario General*, E/2017/61.

— (2018): P*rogresos realizados en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana. Informe del Secretario General*, E/2018/62.

Otto-Zimmermann, Konrad (2011): Resilient Cities, Cities and Adaptation to Climate Change - Proceedings of the Global Forum 2010, Springer, London.

Parejo, Luciano (1979): La ordenación urbanística. El período 1956-1975, Montecorvo, Madrid.

Parejo, Luciano (2017): «El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza», en *Práctica Urbanística*, nº 144, 2017, Wolters Kluwer, Madrid.

Parejo Navajas, Teresa (2004): *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, Madrid.

Ritzer, George (1963): *The MacDonaldization of Society*, Pine Forge Press ((Edición Española: La Mac Donalización de la Sociedad Ariel, Barcelona, 1996).

Rogers, Richard & Gumuchdjian Philip (2000): *Ciudades para un pequeño planeta*, Gustavo Gili, Barcelona.

Rowe, Colin; Koetter, Fred (1981): *Ciudad collage*, Gustavo Gili, Barcelona.

Rudlin, David & Hemani, Shruti (2019): *Climax City. Masterplanning and the Complexity of Urban Growth*, RIBA Publishing, London.

Sassen, Saskia (1991): T*he Global City*, Princeton University Press, New York.

Sassen, Saskia (2014): *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Belknap Press, Cambridge, MA.

— (2015): Who owns our cities-and why this urban takeover should concern us all. *The Guardian*. 24 November 2015.

Scott, Andrew & Eran, Ben-Joseph (2012): *Renew town: adaptive urbanism and the low carbon community*, Routledge, New York.

Secchi, Bernardo (2005): *La città nel ventesimo secolo*, Laterza, Roma.

— (2013): *La città dei ricchi e la città de poveri*, Laterza, Roma.

Sennett, Richard (2015): «The world wants more "porous" cities-so why don´t build them?» *The Guardian*. 24 November 2015.

— (2018): *Building and Dwelling: Ethics for the city*, Allen Lane, London.

Soja, Edward W. (2000): *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell, Oxford.

Solá-Morales, Manuel de (1973): «De la ordenación a la coordinación. Perspectivas de la planificación urbanística», *C.A.U*, núm. 2.

— (1987): «El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas» en *Estudios Territoriales*, nº 224: pp 37-51, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.

— (2008). *De cosas urbanas*, Gustavo Gili, Barcelona

Sudjic, Deyan (2016): *The Language of Cities*, Penguin, London.

Sumantran, Venkat & Fine, Charles & Gonsalvez, David (2017): *Faster, Smarter, Greener. The Future of the Car and Urban Mobility*, The MIT Press, Cambridge, MA.

Tafuri, Manfredo (1972): *De la vanguardia a la Metrópoli.* Gustavo Gili, Barcelona.

Terán, Fernando (1978): *Planeamiento urbano en la España Contemporánea*, Gustavo Gili, Barcelona.

— (1997): «Resurgan (Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento)», *URBAN* nº 1, pp 9-28.

Un-Hábitat (2011): *Cities and climate change global report on human settlements*, Earthscan, London-Washington DC.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. LI, Nº 202, invierno 2019
ISSN(P): 1133-4762
ISSN(E): 2659-3254
Págs. 785-798

La Agenda Urbana 2050 de Málaga

Pedro Marín-Cots

Responsable del Observatorio de Medio Ambiente Urbano (OMAU)

Los que viven en mitad del mar desde hace siglos y que nadie conoce porque siempre viajan en dirección contraria a la nuestra. De ellos depende la última gota de esplendor.

Alvaro Mutis, *Los Viajes* (1947-1952)

RESUMEN: La idea de la Agenda Urbana como marco estratégico de las ciudades no es una novedad, ya que desde los años setenta fueron tomando forma los métodos de trabajo que buscaban un cambio de paradigma en nuestra relación con el medio ambiente. La asunción del estado limitado de los recursos naturales y el haber rebasado la frontera del punto de no retorno ambiental que deriva en el cambio climático, no ha llegado hasta hace muy poco tiempo, y ni siquiera con carácter generalizado. En este ámbito la Agenda Urbana de Málaga de 2015, una de las pioneras en el nuevo formato, observa de manera integral y holística los objetivos de configuración urbana, movilidad, metabolismo urbano, biodiversidad, cohesión social y participación ciudadana en el horizonte de 2050. Sin embargo, desafortunadamente la Agenda no ha sido seguida como modelo por los gestores públicos y privados. Una de las características de la Agenda de Málaga es el impulso por la ciudad compacta, compleja y de proximidad, y su sistema de indicadores de sostenibilidad. Como ejemplos de trabajo se muestran las propuestas de búsqueda de las formas de complejizar la ciudad que se ha dispersado en las últimas décadas, así como el Plan del Clima como acción singular.

DESCRIPTORES: Agenda Urbana. Cambio climático. Densidad urbana. Compactar la ciudad dispersa. Indicadores. Gestores públicos y privados.

The 2050 Urban Agenda of Malaga

ABSTRACT: The idea of the Urban Agenda as a strategic framework for cities is not a novelty, as the working methods that sought a paradigm shift in our relationship with the environment have been taking shape since the seventies. Nevertheless, the assumption of the limited state of natural resources and of having crossed the point of environmental non-return resulting in climate change, has

Recibido: 18.03.2019; Revisado: 29.09.2019 Correo electrónico: pmcots@gmail.com Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0574-7184

not arrived until very recently, and not even in a generalized manner. In this context, the Urban Agenda of Malaga launched in 2015 -one of the pioneers in the new format- observes in an integral and holistic way the objectives of urban configuration, mobility, urban metabolism, biodiversity, social cohesion and citizen participation in the horizon of 2050. Unfortunately, this Agenda has not been followed by all stakeholders, private and public managers. One of the characteristics of the Malaga Agenda is the promotion of the compact, complex and proximity city, and its system of sustainability indicators. The papers ends presenting some examples of actions developed in Malaga: the search for increasing the complexity of the city -fighting the urban sprawl of the last decades-, and the Climate Plan.

KEYWORDS: Urban Agenda. Climate change. Urban density. Compact the dispersed city. Indicators. Stakeholders.

1. Agenda Urbana y lecciones no aprendidas

Abstraídos en la cercanía del año de referencia 2020, y conscientes de la evidencia científica de la necesidad inevitable de impulsar medidas urgentes y contundentes contra los efectos del cambio climático que eviten consecuencias devastadoras para nuestra civilización, cabe mirar hacia atrás y comprobar que, aunque no muchas, han existido voces pioneras que nos mostraban que el uso indiscriminado de recursos naturales podía tener derivaciones nocivas para la vida en el planeta.

La forma de vida que nos acerca peligrosamente al punto de no retorno ambiental, fue evaluada y ampliamente difundida en los medios de comunicación a partir del informe que el Club de Roma solicitó a la MIT de Massachusetts sobre los límites del crecimiento (Meadows, 1972). El documento, que posteriormente se actualizaría en 1996, 2006 y 2016 señalaba que:

> "si la industrialización, la contaminación ambiental, la producción de alimentos y el agotamiento de los recursos mantienen las tendencias actuales de crecimiento de la población actual, este planeta alcanzará los límites del crecimiento en el curso de los próximos cien años. El resultado más que probable sería un súbito e incontrolable descenso, tanto de la población como de la capacidad industrial".

En fechas similares se publicaba el libro "Lo pequeño es hermoso" (Schumacher, 1973) que recogía una serie de conferencias realizadas por el autor desde mitad de los años sesenta, en las que mostraba la imposibilidad de un crecimiento económico ilimitado dentro de un medio ambiente finito. Mediante un simple silogismo mostraba que si la población de Estados Unidos, entonces 205 millones de habitantes (un 5,6% del total mundial) requería el 40% de los recursos primarios del planeta, una población futura con las mismas necesidades de consumo era evidentemente inviable.

Aunque Schumacher, de forma amable y amena, dejar entrever la insuficiencia del medio ambiente para absorber satisfactoriamente el consumo de recursos naturales, centra el enfoque de su trabajo en la conducta del hombre hacia la naturaleza en los tres o cuatro últimos siglos. Señala especialmente la actitud distante del hombre occidental:

> "que no se siente parte de la naturaleza, sino más bien una fuerza externa destinada a dominarla y conquistarla".

Esa mirada ambiental del proceso de vida del hombre en la tierra enlaza con ecologistas contemporáneos como Tom Dale y Vernon Gill Carter, que en los años cincuenta (Dale & Carter, 1955) señalaban que el ser humano no es el amo de la naturaleza, sino que forma parte de ella.

Cien años antes Henry Thoreau como ambientalista y filósofo reivindicaba el equilibrio natural, y lamentaba la progresiva reducción de los bosques de Nueva Inglaterra como una pérdida irreparable (Thoreau, 2017), y que coincidió en el tiempo con la llegada de los europeos (Arias, 2018).

Poco antes, a fínales del siglo XVIII, Thomas Malthus, colega de David Ricardo y a quien se puede encuadrar en el ámbito de la economía-filosófica[1] clásica, iniciada por Adam Smith, ya señalaba las contradicciones inherentes a un crecimiento en progresión geométrica de la población, mientras los alimentos solo aumentaban en progresión aritmética (Malthus, 1789). Cuestiones que a finales del siglo XX se retomarían para desarrollar la idea de sostenibilidad.

No olvidemos que para la economía clásica el valor de una mercancía lo crea el trabajo sin tener

[1] No es posible denominar economistas a pensadores como Smith, Ricardo, Stuart Mill, Malthus o Marx, ya que su campo de trabajo era mucho más amplio de lo que hoy en día conocemos como economía.

en cuenta la participación de la naturaleza. Marx, en la crítica del programa de Ghota, señala precisamente que el trabajo no es la fuente de toda riqueza, "la naturaleza es la fuente de los valores de uso" (Marx, 1975). Manuel Sacristán hacía referencia a esta vinculación del sistema capitalista con la naturaleza:

> "Marx parte de una convicción muy pesimista, a saber, que en el momento de construir una sociedad socialista el capitalismo habrá destruido completamente la relación correcta de la especie humana con el resto de la naturaleza" (Sacristán, 1987).

Engels, al analizar la diferencia de comportamiento entre el hombre y los animales respecto a la naturaleza (Engels, 1975) nos apercibe de que:

> "no nos dejemos llevar del entusiasmo ante nuestras victorias sobre la naturaleza. Después de cada una de estas victorias, la naturaleza toma su venganza"[2].

Sin embargo, el planteamiento marxista del modo de producción capitalista no es tanto ecológico, sino filosófico en el sentido que define la alienación humana y el fetichismo por las mercancías, que posteriormente Walter Benjamin, también influido por Freud, denominaría el fetichismo del consumo (Benjamin, 2017). La atracción casi hipnótica por el consumo irracional de productos, que ha hecho a Occidente la Meca del deseo del resto del planeta.

Antes de haber llegado a los límites ambientales en los que nos hemos adentrado, junto a la conciencia de una naturaleza finita y no renovable sin un esmerado cuidado de los naturalistas pioneros, o la expresión política determinista actual de que si no actuamos con celeridad los costes económicos y ecológicos serán inasumibles, se podía encontrar la mirada escéptica de Benjamin mostrando la inutilidad de la sociedad de consumo, inopinadamente emparentada con las visiones hinduistas (Kumar, 2018)[3].

'Lecciones del pasado' era el editorial de la revista *Nature* (2011) al hacer referencia a la continua desmemoria humana en la protección del ecosistema y de la propia vida humana a raíz de la catástrofe nuclear de Fukushima, y su relación con la de Chernobyl. Pese a los peligros evidentes de este tipo de energía, a los países occidentales les cuesta desprenderse de su servicio. Y en China se prevén la construcción de cerca de 60 nuevas centrales para 2030 según informa el Foro de la Industria Nuclear Española en cuya página web se sobreimpresiona la idea aparentemente desenfadada de que "las centrales nucleares no emiten CO_2"[4].

Keynes, en una idea que desarrollaría posteriormente en la Teoría General, polemizaba en los primeros años veinte con los problemas de la deuda y el largo plazo, señalando que quizá el exceso de liquidez a largo plazo sea un problema, ciertamente confuso, pero que era evidente que "a largo plazo estaremos todos muertos", una forma sarcástica de relativizar las discusiones académicas (Keynes, 1992).

El citado 'Limites del Crecimiento' abrió un camino institucional en la necesidad de protección del ecosistema que con "Nuestro Futuro Común" conocido como Informe Brundtland (ONU, 1987) tomó carta de referencia en las cumbres de Rio de Janeiro de 1992 y 2012, y de forma paralela a las reuniones de Naciones Unidas Habitat (Vancouver 1976, Estambul 1996 y Quito 2016), así como en los diferentes tipos de reuniones como la Cumbre del Milenio (2015) donde se fijaron los objetivos del denominado Desarrollo Sostenible, o las más recientes COP, de acciones sobre el clima.

La Agenda Urbana tiene su origen en la reunión de 1992 de Rio de Janeiro conocida como la Cumbre de la Tierra, así como en la *Carta de Aalborg* de 1994 (posteriormente ampliada a los Compromisos de Aalborg en 2004) que dío paso a la elaboración de las Agendas 21 en muchas ciudades europeas.

La orientación básicamente ambientalista que se daba en algunas partes a la Agenda 21, desligándola de cuestiones urbanas, territoriales o sociales, se modificó con la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas presentada en la reunión de Hábitat III de 2016 en Quito. Al nuevo enfoque más urbano de valoración del espacio público y de la configuración de la ciudad compacta y compleja, debió contribuir Joan Clos desde su responsabilidad de director de UN Hábitat, recordando sus tiempos de alcalde de Barcelona, que, como su antecesor Pascual Maragall, era un firme defensor del modelo de ciudad mediterránea frente a la ciudad difusa.

[2] Creo que vale la pena señalar una parte final de este capítulo "el papel del trabajo en la transición del mono al hombre" de Dialéctica de la Naturaleza: "Cuando en Cuba los plantadores españoles quemaban los bosques en las laderas de las montañas para obtener con la ceniza un abono que solo les alcanzaba para fertilizar una generación de cafetos de alto rendimiento, ¡poco les importaba que las lluvias torrenciales de los trópicos barriesen la capa vegetal del suelo, privada de la protección de los árboles, y no dejasen tras sí más que rocas desnudas".

[3] Satish Kumar en su libro Simplicidad Elegante cita precisamente a E.F. Schumacher: "cualquier tonto puede hacer cosas complicadas, pero es necesario un genio para hacerlas simples".

[4] https://www.foronuclear.org/es

La mirada al proceso de urbanización continuo que se ha desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial, a imagen del "*american way of life*" y la implantación de las medidas menos adecuadas de la Carta de Atenas (1931), la zonificación y la ciudad enfocada al automóvil es uno de los elementos más significativos de la Nueva Agenda Urbana, ya que los efectos de la dispersión urbana no solo suponen un aumento del consumo energético y la contaminación atmosférica, sino que evidencian una pérdida de tiempo en atascos de tráfico imposibles que bien se podían destinarse a otras ocupaciones más lúdicas.

Lewis Mumford, en su indispensable "La ciudad en la historia" denomina simplemente "devastación urbana" al sistema de urbanización dispersa que inunda los espacios de autopistas incluso en el área central de la ciudad, para priorizar el paso del vehículo privado, señalando que es un medio más útil para destruir la ciudad que las bombas que el *Blitzkrieg* arrojó sobre la *city* de Londres.

La forma de vida que se antojaba como complicada y estresante, también se ha señalado como la menos eficiente desde el punto de vista de la gestión de los recursos naturales, y este elemento se va a constituir en el punto de enganche de las miradas ambientalistas de la ciudad que dieron origen a las Agendas 21, y a la comprensión de que el eje del problema urbano se encuentra en el modelo de urbanización que desprende el actual metabolismo urbano (Rueda, 2016) en su persecución de la ciudad compacta, diversa, compleja y de proximidad que también a finales de los años noventa señalara Naredo (1997) en la "insostenibilidad de las actuales conurbaciones urbanas y el modo de paliarlas".

Sin embargo, solo 'lo cierto en oposición a lo imaginario' ha caminado por formas diferentes como reconoce Terán (2009) con escepticismo, y un cierto reconocimiento del fracaso del urbanismo cuando señala la dualidad entre el planeamiento urbanístico que debía renovar la ciudad sin extenderla, y su inconsistencia frente a la realidad urbana impulsada por la actividad económica.[5]

El impulso más reciente de la renovación urbana y su implicación con los planes de mitigación y adaptación a los planes del clima, viene precisamente de la nueva oleada de Agendas Urbanas, tanto de Naciones Unidas como de la Unión Europea o las Agendas que impulsan ciudades o comunidades autónomas, después de que, durante los oscuros años de la recesión económica, la *Carta de Leipzig* (2007) o la *Declaración de Toledo* (2010), quedaran prácticamente congeladas.

La nueva serie de Agendas nació casi en paralelo con los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) también de Naciones Unidas (2015), y no siempre es fácil diferenciar un concepto (*Agenda Urbana*) del otro (los coloreados ODS). Quizá estos últimos tengan un significado más global en el sentido de ser válidos para todos los países del mundo, ya que algunas cuestiones -como el agua potable- no es un objetivo actual en Occidente.

Tampoco se puede circunscribir la *Agenda Urbana* al ODS número 11 "ciudades y comunidades sostenibles" ya que una Agenda sólida se ocupa del conjunto de actividades territoriales, ambientales, de cohesión social o de gobernanza. Como la propia UN Habitat ha salido de la aparente contradicción es mostrando a la "Agenda Urbana como impulsora de los ODS", lo que no deja de ser una mirada que diferencia un instrumento claramente más sofisticado de un conjunto de objetivos más simples.

La adscripción superficial de términos novedosos al lenguaje político es una situación ciertamente habitual, y siempre se corre el peligro de vaciar su contenido a fuerza de ser redundante con ellos sin desarrollar sus argumentos. Con los ODS se está observando esta situación. Solo en 2018 han aparecido tres listas, alguna con síntomas de "hit parade" donde se analiza el nivel de Málaga en relación a los citados ODS, cada una con valoraciones muy diferentes de las otras (Reds, 2018; Os, 2018; Ciedes, 2018) y de las propias valoraciones de la Agenda Urbana de Málaga.

2. Retos globales y nuevos paradigmas de la Agenda Urbana

La Agenda Urbana en su actual formato no tiene elementos esenciales que la diferencien de las Agendas 21, que procuraban mantener una estructura de trabajo global. En todo caso sí hacen constatación de que el sistema ecológico en el que

[5] "La ciudad compacta que tanto gusta a los urbanistas europeos se ha visto superada por la realidad. Este modelo ha hecho crisis. Lo que se ha expandido es la ciudad dispersa, el modelo americano de ciudad difusa que se ha ido imponiendo por la influencia mediática y porque la gente, en realidad, prefiere vivir en estos chalets o adosados de la periferia. Sólo los intelectuales y los ecologistas conscientes del despilfarro de energía y territorio que esto supone defienden la ciudad compacta. Y tienen razón. Yo también pienso que es mejor, pero conseguirla no es ya un problema del urbanismo sino de la pedagogía y sensibilidad. Ahora toca pensar es cómo se puede compactar y estructurar la ciudad difusa que ya se ha construido para minimizar los daños. Es uno de los grandes retos del futuro inmediato, sin duda. Lo que está claro es que tendríamos que evitar seguir proyectando ciudad difusa nueva." Fernando Terán, "La gran excusa Cerdá", *EL PAIS* Babelia, 26 de septiembre de 2009. Catalina Serra.

estamos viviendo está alcanzando escenarios de no retorno, así como la evidencia de que la afirmación de que "los recursos son infinitos, la tecnología lo resuelve todo" está claramente infundada.

Las Agendas que tienen un fuerte contenido so-cial, no solo territorial, ambiental o tecnológico, contemplan que las relaciones del modelo socio económico con el metabolismo natural están caducas, como lo está el propio modelo de producción y distribución de servicios y rentas.

La recesión económica ha supuesto en ese sentido una ruptura del pacto social establecido desde la segunda guerra mundial, no solo en un aumento del desempleo, sino en unas condiciones laborales señaladas por la precariedad y la desigualdad.

Dos retos pueden destacar por su significado de los objetivos que pretenden las nuevas Agendas. Por una parte, la necesidad de disminuir la desigualdad vinculada al desempleo estructural, la vulnerabilidad, la pobreza o la brecha salarial de género y de edad.

Por otra parte, la idea de sostenibilidad ambiental relacionada con el modelo de configuración de la ciudad, el metabolismo urbano y la biodiversidad. En este sentido la actual crisis global debe supone asumir la sostenibilidad en el siglo XXI que tiene como referente esencial el cambio climático como nuevo paradigma.

La Agencia Europea del Medio Ambiente (EEA, 2015) señalaba que:

> "ni las políticas medioambientales ni la mejora de la eficiencia a través de las tecnologías basta, por si solas, para lograr el objetivo de 2050. Vivir bien sin rebasar los límites ecológicos requiere transiciones fundamentales en los sistemas de producción y consumo, los responsables últimos de las presiones ambientales y climáticas. La propia naturaleza de estas transacciones hará necesarios cambios de gran calado en las instituciones, las practicas, las tecnologías, las políticas, los estilos de vida y el pensamiento dominante"

La nueva Agenda Urbana de 2019 que ha impulsado el Ministerio de Fomento (2019) recoge en ese sentido las pautas de la cuantiosa bibliografía que sobre la sostenibilidad urbana se ha producido en las últimas décadas, actualizándola a la conflictiva realidad de las primeras décadas de este siglo.

3. La Agenda Urbana de Málaga en la estrategia de sostenibilidad 2020-2050

En marzo de 2015 el Pleno Municipal de Málaga aprobó la nueva Agenda Urbana (Fernández; Moran; Prats; 2018), después de casi dos años de trabajos en los que se elaboraron 44 informes sectoriales y se desarrollaron decenas de reuniones en seis mesas temáticas de participación ciudadana, y 11 mesas territoriales, una por cada distrito municipal.

El avance pionero de la nueva Agenda Urbana se debió principalmente a dos elementos, por una parte, Málaga ya había sido precursora de las Agendas 21, desarrollando en 1995 la *Carta Verde* (1995) emulando la inicial *Carta de Aalborg* de 1994, y consolidando en 2005 una *Agenda 21* que integraba líneas de actuación territoriales, ambientales, de cohesión social y de participación ciudadana.

La *Agenda 21* posterior (2005) tenía un peso muy importante en las cuestiones del modelo urbano y la movilidad, e incorporaba un sofisticado sistema de indicadores de sostenibilidad que posteriormente sirvieron para configurar a través del proyecto europeo CAT-MED (2011) una red de ciudades que apostaban por un modelo urbano mediterráneo basado en la compacidad urbana, la complejidad de usos y la proximidad a los servicios básicos.

Desde 1995 hasta la actualidad puede afirmarse que ha habido una continuidad en la idea de la Agenda y en la metodología integrada, de tipo global, que también ha tenido una aplicación similar a proyectos de ciudad como Urban, la Iniciativa Urbana, la actual EDUSI, Interreg-MED, o el Plan del Clima.

En el Acuerdo de Asociación entre el Reino de España y la Unión Europea para el período de Programación de fondos europeos 2014-2020, se señala la Agenda 21, la actual Agenda Urbana, como el marco de referencia estratégico de una ciudad, de donde se engarzan y conectan de forma integrada los diferentes planes sectoriales. En ese sentido, para el desarrollo de programas urbanos la Comisión Europea considera necesaria la previa definición de la estrategia integrada de una ciudad como señala el Reglamento de los Fondos de Desarrollo Regional, el Fondo Social o de Cooperación Territorial.

El Acuerdo de Asociación vinculaba precisamente esa necesidad para llevar a cabo estrategias urbanas sostenibles que se materializaron en la EDUSI. En estos años, eran pocas las ciudades que tenían Agendas Urbanas de última generación o Estrategias Globales que cumplieran lo señalado en el apartado 1.1.7 del Acuerdo (desarrollo sostenible urbano), lo que hubiese imposibilitado las tres convocatorias de la EDUSI a la que han tenido acceso más de 200 municipios y diputaciones.

Sin embargo, la idea es interesante para vincular la obtención de fondos europeos a la elaboración y desarrollo de una Agenda Urbana, y por tanto a una estrategia integrada de ciudad.

En el caso de Málaga no se ha producido un cambio sustancial entre el significado de las antiguas Agendas 21 y la nueva *Agenda Urbana* (2015). Se han producido adaptaciones de términos más actuales como la resiliencia, la biodiversidad o la economía circular, pero en esencia el sentido holístico de tratamiento global del ecosistema urbano es el mismo.

También se consideró necesario realizar una Agenda dinámica, para evitar tener que revisarla cada 10 años aproximadamente, pudiendo ser actualizada en tiempo real con los instrumentos que nos proporciona la sociedad de la información.

El horizonte temporal de 2050 se fijó de acuerdo con las necesidades paralelas del Plan del Clima donde ambos documentos proponen la neutralidad de emisiones de efecto invernadero (GEI) para esa fecha, aunque en cuatro años se hace evidente la imposibilidad de cumplir con ese objetivo, contemplando la evolución de las emisiones y las timoratas, por no decir prácticamente inexistentes, políticas para modificarlas sustancialmente.

Era también el reconocimiento de la necesidad de un nuevo paradigma que supere los efectos de un sistema de producción y consumo que ha tenido graves repercusiones en el metabolismo del planeta, y que solo podrá ser superado con nuevas prácticas y estilos de vida.

Sin embargo, conscientes de la fragilidad de los planteamientos que planteaba la Agenda en relación con la voluntad política de llevarlos a cabo más allá de una asunción mediática, retórica y trivial, así como la falta de interés y atractivo para el nivel ejecutivo de técnicos y burócratas municipales que la consideraban poco menos que una frivolidad ajena al habitual quehacer diario, se planteó en el capítulo 2 como un "manual de instrucciones y requisitos para un uso correcto de la Agenda".

Ciertamente es necesario reconocer que pese a considerar la Agenda como el marco de referencia estratégica de la ciudad, todavía es una herramienta novedosa para la administración local que no es capaz de asumir su responsabilidad corporativa de lo que debe conllevar una administración pública. Como en el "retablo de las maravillas" de Cervantes, nadie se atreve a poner objeciones a la Agenda Urbana para no parecer "conversos" a un instrumento de "moda", pero que obvian de manera reiterada.

Fig.1/ **La Agenda Urbana como Marco de Referencia Estratégico de la Ciudad.**

Fuente: Fuente y elaboración propia.

4. Estructura de la Agenda, líneas estratégicas y dos ejemplos de planes de actuación: compactar la ciudad dispersa y el plan del clima

La estructura de la Agenda Urbana de Málaga se canaliza en cuatro grandes líneas temáticas (Fig. 1), el Territorio y la Configuración de la Ciudad (que a su vez se desdoblan en Modelo Urbano y Movilidad), la Gestión de los Recursos Naturales (que también se desdobla en Metabolismo Urbano y Biodiversidad), la Cohesión Social y la Gobernanza o Participación Ciudadana. Estos objetivos estratégicos coinciden básicamente con los diez señalados en la nueva*Agenda Urbana Española (2019)*.

La Fig. 2 muestra la pretensión de ilustrar la idea holística de la Agenda, donde las líneas de actuación y los objetivos están interrelacionados, y por ejemplo el modelo ya señalado de ciudad compacta, compleja y de proximidad tiene una cercana relación con el confort urbano, el diseño urbano, la estética y la belleza del paisaje urbano, incidiendo sobre la cohesión social o el equilibrio ecológico.

Y este concepto es, en sí mismo, la primera línea estratégica de la Agenda Urbana: considerar su marco de referencia para desarrollar actuaciones urbanas que partan del esquema integrado que muestran las figuras 1 y 2.

Desde la perspectiva de la psicología ambiental, se pretende recuperar la idea de que la ciudad es más habitable cuando es más confortable, cuando tiene la capacidad de mejorar la percepción ambiental de sus ciudadanos, sus sensaciones de satisfacción y seguridad, en lugar de incertidumbre o angustia. Cuando puedes pasear por sus calles y plazas tranquilamente, cuando cerca de tu casa tienes accesos a la mayor cantidad de servicios posibles sin tener que coger el vehículo privado. Cambiar horas perdidas en atascos interminables de tráfico, por tiempo ganado para utilizarlo según las necesidades propias parece un buen cambio.

El modelo urbano de la Agenda, donde más se centra este trabajo, está claramente vinculado con el sistema de movilidad y la eficiencia y ahorro energético que debe producir, y su relación con el metabolismo urbano que digiere recursos y se vincula con el cambio climático.

La imagen de la ciudad, la que transmite y representa para sus habitantes y visitantes tiene un poderoso significado simbólico. Podemos orientarnos y reconocer el espacio diferenciado de cada

Fig. 2/ **la idea de sostenibilidad como un concepto integrado y holístico.**

Fuente: Fuente y elaboración propia a partir del esquema inicial de círculos de la Agenda Urbana de Málaga.

una de sus partes, propio de la complejidad del trazado urbano. La no ciudad, como el campo, carece de referencias, de diversidad, si no hay calles, ni plazas, ni siquiera esquinas, lo que recuerda la frase de Aristóteles que Richard Sennett difundió ampliamente,

> "una ciudad está compuesta por diferentes clases de hombres; personas similares no pueden crear una ciudad".

Este sentido simbólico, cultural de la ciudad tradicional de Málaga, fue recuperado por el Plan General de 1983 (Quero & Moreno & Seguí, 1985) para curar las terribles heridas que había dejado el desarrollismo en el espacio urbano y en su patrimonio natural y paisajístico. Se trataba de combinar la recuperación de una ciudad hecha a trozos, con los criterios de crecimiento de la ciudad nueva, con el equilibrio de intensidades de edificación y diversidad de usos.

Un buen PGOU, puede ser impecable como ejercicio de estilo, o reconocido como Premio Nacional de Urbanismo, pero si sus gestores no se han implicado en su significado difícilmente se pueden conseguir sus objetivos, si además se producen periódicas revisiones (1997 y 2011) que deslucen la traza y la narración original, y hacen asemejarse más el planeamiento a un plan de contabilidad, donde el valor se produce en la rentabilidad que ofrecen los convenios urbanísticos.

Casi cuarenta años después, no está nada claro, sino todo lo contrario, que el Planeamiento General contribuyese a mejorar la imagen de la ciudad tal como estaba previsto. Su rápida entrada en crisis por sus permanentes dualidades y su competencia con el concepto más practico ha llenado de escepticismo el concepto de planeamiento urbano, desprestigiado por su incapacidad de desarrollar ciudad contemporánea, al margen de proyectos insignia y de banalidades corporativas.

4.1. Planeamiento y densidad

Málaga, desde los años setenta ha estado perdiendo densidad urbana, y en la actualidad la urbanización de media y baja densidad ha conducido a una densidad de 78,9 habitantes por hectárea (OMAU; 2018), cuando en 1970 era de 209 o en 1980 de 145 hab/ha. Esta situación es ciertamente común en otras ciudades españolas y europeas, aunque otras ciudades mediterráneas como Barcelona (193,6 hab/ha) o Valencia (151,9 hab/ha) mantienen niveles muy aceptables (Catmed, 2011).

En el siguiente ejemplo, se analizan los sectores de planeamiento desarrollados desde los años ochenta, utilizando los indicadores de la Agenda Urbana para conocer tanto la densidad urbana como la compacidad y la complejidad de usos y actividades.

En la Fig. 3 se pueden apreciar los valores calculados para el reciente planeamiento de la principal área de ensanche de la ciudad, como se aprecia en la fotografía aérea (Fig. 6). Para ser la zona de la ciudad de mayor edificabilidad en el reciente suelo urbanizable, no tiene una densidad importante que en su conjunto supone los 126 habitantes por hectárea, el que debía ser el nivel deseable del conjunto de la ciudad. La compacidad resultante de la edificabilidad del planeamiento, 0,72 m^2c/m^2s en consonancia tampoco es elevada, y la complejidad de usos es baja, 2,8 unidades, si consideramos el valor deseable de 6 unidades según los resultados del proyecto CAT MED.

En la zona más central del ensanche de Teatinos, los dos ámbitos de suelo urbanizable prácticamente concluidos, Teatinos y las Morillas, mantienen unos niveles muy similares a Teatinos oeste. Sin embargo, las imágenes también aportan una información importante porque la fotografía aérea guarda alguna similitud con la ciudad inacabada de

Barrio	Población	Superficie m²	Densidad Hab/Ha	Techo dif m²c	Compacidad m²c/m²s	Compacidad neta m²c/m²s	Número actividades	Complejidad*
Torre Atalaya	4.677	191.964	243,6	222.274	1,16	2,55	94	3,43
Cañada Cardos	2.513	408.075	61,5	142.613	0,35	0,86	21	1,26
El Romeral	3.875	281.561	137,6	242.698	0,86	2,60	271	3,08
El Cónsul	3.067	236.147	129,8	186.698	0,79	2,37	116	3,00
El Cónsul II	1.976	157.615	125,3	127.672	0,81	2,16	124	3,25
Total	16.108	1.275.363	126,3	921.955	0,72	2,11	626	2,81

*valor medio por malla de 200 x 200 m

Fig. 3/ **Densidad, compacidad y complejidad en Teatinos Oestg.**

Fuente: Gis OMAU. Elaboración propia 2019

Barrio	Población	Superficie m²	Densidad Hab/Ha	Techo dif m²c	Compacidad m²c/m²s	Compacidad neta m²c/m²s	Número actividades	Complejidad*
Hacienda Bizcochero	3.516	638.024	55,1	297.008	0,47	3,03	259	2,18
Morillas	2.288	234.675	97,5	172.632	0,74	3,37	72	3,24
Hacienda Roldan	1.961	115.378	170,0	105.869	0,92	1,47	67	3,69
Santa Inés	615	36.506	168,4	28.504	0,78	1,75	10	3,14
Teatinos	8.385	254.005	128,2	204.754	0,81	0,64	163	2,73
Total	8.380	1.305.589	64,2	808.768	0,60	1,71	571	2,99

*valor medio por malla de 200 x 200 m

Fig. 4/ **Densidad, compacidad y complejidad en Teatinos.**

Fuente: Gis OMAU. Elaboración propia 2019.

Área de la ciudad	Población	Superficie m²	Densidad Hab/Ha	Techo dif m²c	Compacidad m²c/m²s	Compacidad neta m²c/m²s	Número actividades	Complejidad*
Puerto de la Torre	29.421	5.431.996	54,1	1.784.804	0,33	0,51	683	1,24
Campanillas	15.927	4.482.028	35,5	880.907	0,19	0,79	1.206	1,93

*valor medio por malla de 200 x 200 m

Fig. 5/ **Densidad, compacidad y complejidad en Puerto de la Torre y Campanillas.**

Fuente: Elaboración propia.

los años setenta, pero en este caso no es debido al crecimiento urbano desorganizado y realizado a saltos, sino que es producto de una generosa idea de destinar gran cantidad de suelos a equipamiento comunitario que al no realizarse dejan espacios sin edificación, dando una imagen deslavazada de la ciudad.

Quizá, como he comentado a menudo, no se evaluó en la medida necesaria la demanda de equipamiento comunitario, o la propia legislación forzaba la hiperinflación de este tipo de suelos, o no se contemplaron correctamente las relaciones económicas de las inversiones en equipamiento social, escolar o deportivo.

La fotografía muestra también una cierta desproporción entre la sección de la avenida central y la altura de la edificación que la alberga, aspecto también común a los resultados del planeamiento urbano en muchas ciudades españolas, donde rotondas interminables y secciones de viario enormes rompen con la escala de la edificación y del propio ciudadano.

Si analizamos otras zonas de la ciudad, principalmente las extensas áreas donde se mezcla la baja y media densidad como Puerto de la Torre y Campanillas, podemos comprobar que los indicadores analizados son muy débiles, y quizá constatar que la perdida de densidad no ha sido mayor por la parálisis del mercado inmobiliario durante casi diez años.

En el ámbito de Puerto de la Torre la densidad prevista por el Plan General de 2011, sumando el suelo urbano consolidado y el urbanizable, es menor que la actual 51,7 habitantes/hectárea (Marín, 2014). En Campanillas, el extenso barrio donde se sitúa el Parque Tecnológico de Andalucía, la superficie urbanizada prevista es el triple de la actual, pero la densidad solo aumenta de los 35,5 a los 43,1 habitantes por hectárea.

En el conjunto de la ciudad la densidad prevista en el conjunto de suelo urbano y urbanizable mantiene la tendencia decreciente actual hasta situarse alrededor de los 75 hab/ha. Una imagen de referencia (Fig. 7) de esta situación puede ser el plan parcial que actualmente desarrolla el suelo urbanizable denominado 'Colinas del Limonar' de 61 ha. de superficie y 1.100 viviendas, cuyo impacto en el paisaje en ciertamente considerable.

Ahora, al igual que durante la redacción de la Agenda Urbana en 2014 y 2015, y como señalaba más arriba Fernando Terán, la cuestión es cómo compactar la ciudad que se va dispersando. No es una cuestión baladí, ya que la mayor parte de los análisis y propuestas que se realizan, por centrarnos en los últimos desde los modelos más estructurados para el diseño de ciudades densas vinculados al Instituto Internacional para el Medio Ambiente (Ng, 2010), de la Carta de Málaga vinculada a CATMED (2011) a la *Agenda Urbana Española* (2019), o la *Carta para el diseño de*

Fig. 6/ **Fotografía aérea de la zona de Teatinos del cuadro 2, marzo 2019.**

Fuente: Fuente y elaboración propia.

Fig. 7/ **Fotografía aérea de la zona de Colinas de Limonar, marzo 2019.**

Fuente: Elaboración propia.

nuevos modelos urbanos y regeneración de los existentes (2018) de la Agencia de Ecología de Barcelona, no entran en cuestiones relacionadas con la adaptación del planeamiento a esta necesidad de reestructuración urbana.

Por una parte, en relación con el suelo urbanizable, la limitación de 75 viviendas por hectárea que señalan las legislaciones urbanísticas del estado y las autonomías establece ya una densidad de hecho que no es modificable sin variar las diferentes leyes del suelo y sus reglamentos de planeamiento.

La nueva ley del suelo de Extremadura (2018) denominada LOTUS, aunque hace un esfuerzo por simplificar los trámites urbanísticos, y atender conceptos ligados a la idea de sostenibilidad como la economía verde y circular o la perspectiva urbana, considera que los indicadores y estándares urbanísticos se calculan en base a la población en lugar a los metros cuadrados construidos (disposición adicional quinta), estableciéndose la relación 2,5 habitantes por cada 100 metros cuadrados edificables de uso residencial, lo que da una imagen ambigua, no precisamente de densidad y compacidad urbana, que hubiese necesitado de una mayor concreción. En ese sentido considero que la "narrativa" de la LOTUS no está en las estrategias y las líneas de actuación de los modelos urbanos desarrollados en los últimos años y que este texto cita como prototipos.

En los suelos urbanizables de baja y media densidad cuyo planeamiento no está desarrollado con motivo de la crisis inmobiliaria de 2008, podría realizarse una modificación de plan general, situación que modificaría al mismo tiempo el cálculo del aprovechamiento, y cuya tramitación es conocida por su extrema lentitud.

En los suelos ya urbanos procedentes del suelo urbanizable desarrollado por planeamiento parcial, como el ejemplo citado anteriormente de Teatinos norte en Málaga, la situación jurídica de una posible modificación del planeamiento para dar una mayor densidad sería también problemática. Las parcelas de carácter residencial están ya consolidadas, pero quedan importantes suelos destinados a equipamiento comunitario de difícil desarrollo porque en principio ya están cubiertas sus necesidades.

Estos suelos con la legislación actual no podrían destinarse a vivienda (lo que supondría un nuevo reparto de aprovechamientos entre los antiguos propietarios), ya que superarían los máximos de densidad de vivienda/hectárea, pero quizá sí se podrían destinar a alojamiento de la tercera edad o de estudiantes, con lo que en principio se respetaría la legislación urbanística, al tiempo que el concepto de equipamiento comunitario.

En todo caso, estas circunstancias no parece que se contemplen en los borradores o anteproyectos de nuevas legislaciones como la Andaluza (2018) o la señalada LOTUS, pese a su interés por definirse como sostenibles. Las etiquetas hoy en día solo muestran su trivialidad si no recogen líneas de actuación concretas para transformar el medio urbano.

En el suelo urbano consolidado sometido a planeamiento especial con motivo de operaciones de renovación urbana no existe el limite señalado de 75 viviendas por hectárea, por lo que en principio el planeamiento puede impulsar el modelo compacto y complejo como en la "Manzana Verde" (2016) de Málaga.

Finalmente, la operación de compactar la ciudad dispersa en las zonas de media y baja densidad ya consolidadas desde hace años, se hace muy compleja por no decir irresoluble, ya que la ciudad construida solo admitiría la ocupación de posibles espacios vacantes (o adquiridos por la administración local) por centros comerciales de proximidad para acercar los servicios básicos y limitar los desplazamientos en vehículo privado.

4.2. Energía y Cambio Climático

El elemento central que adquiere el modelo urbano en la mejora de la calidad de vida y el confort humano fue minuciosamente estudiado como la extrema dependencia que tenemos del automóvil (Newman & Kenworthy, 1999), simbolizado en un gráfico que muestra la relación directa entre la densidad urbana y el consumo energético del transporte, renovado (Marín, 2014), al estudiar el proceso de urbanización de Málaga, y actualizado para esta publicación (Fig. 8).

Las ciudades norteamericanas en amarillo tienen unos niveles muy altos de consumo energético en el transporte producto de su baja densidad urbana, lo que contrasta con las ciudades europeas con un nivel mucho menor de consumo relacionado con los niveles mayores de densidad.

De forma similar se puede comprobar la relación entre configuración urbana y emisiones de CO_2 (Marín, 2014) donde Denver tiene un nivel de emisiones cinco veces mayor que Barcelona. En la capital de Colorado el 98% de la población se mueve habitualmente en vehículo privado frente al 21% de la capital catalana, donde el 42% de la población (Omm, 2018) se mueve andando.

Esta referencia a la relación directa entre consumo energético se puede trasladar también a los niveles de emisión de gases efecto invernadero, y al otro ejemplo que se muestra como plan de acción derivado de la Agenda Urbana, el Plan del Clima, cuyo objetivo no es ya la neutralidad carbónica para 2050 sino la urgencia en establecer actuaciones para adaptarnos a las problemáticas consecuencias del calentamiento global.

Fig. 8/ **Grafico de Newman y Kenworthy modificado al que se le introducen nuevas ciudades y que muestra la relación directa entre consumo de energía en el transporte y su compacidad o dispersión urbana.**

Fuente: Newman & Kenworthy (1999) y propia (2019)

Hace solamente pocos años se hablaba de acciones de mitigación y adaptación frente a las consecuencias del cambio climático, sin embargo, los continuos retrasos y dudas de los gobiernos en implementar políticas climáticas han dejado prácticamente desnudo el concepto de mitigación. El último informe del IPCC (2018) muestra que, aunque dejáramos ahora mismo de emitir CO_2 a la atmosfera, el metabolismo del planeta no se recuperaría en muchas décadas por no señalar siglos.

En Málaga, como en el litoral mediterráneo, la evaluación de los riesgos y vulnerabilidades frente al cambio climático son particularmente preocupantes. En octubre de 2018, a 40 km al norte de Málaga se recogieron 396 litros[6] por metro cuadrado en un escenario de lluvias torrenciales cada vez más cíclicas. Si el epicentro de la tormenta hubiese sido la ciudad es difícil evaluar los destrozos calamitosos que hubiese producido en las infraestructuras y en la economía de la ciudad. Las inundaciones producidas en 1989 fueron consideraras catastróficas, y entonces se recogieron 120 litros, tres veces menos que en otoño de 2018.

En Málaga, al igual que en el conjunto del estado español, la actividad económica se colapsó en 2008, y como consecuencia de ello el consumo energético, el tráfico y las emisiones de CO_2 disminuyeron considerablemente (Omau, 2018). Sin embargo, en los últimos años la lenta salida de la recesión económica está ocasionando una tendencia al alza tanto del consumo energético como de las emisiones de CO_2, y las proyecciones nos alejan claramente del 40% de reducción que los representantes políticos comprometieron en el Pacto de Alcaldes para 2030.

La evidente imposibilidad de llegar a ese porcentaje de reducción al no haber acometido ningún tipo de política climática en estos últimos diez años, hizo proponer al gobierno del partido socialista en verano de 2018 una reducción "posibilista" del 20% para 2030, que también parece de muy difícil alcance.

[6] 396 litros en Ardales y Carratraca, de los que 309,6 litros lo hicieron en 12 horas (DIARIO SUR, 22 de octubre de 2018: La mayor tromba de agua que ha sufrido la provincia de Málaga).

Se puede observar (Fig. 9) que proporcionalmente con el consumo eléctrico o lo que suponen las actividades públicas, el 77% de las emisiones provienen del transporte privado y comercial y sobre todo del aeropuerto, puerto, ferrocarril y la industria.

Por tipo de energías, la electricidad aporta menos del 20% del total y la gasolina un 8%, frente a más del 60% que supone el gasóleo A (biogás un 3% o gas natural 1%).

¿Qué tipo de medidas y de que magnitud deben de ponerse en marcha para no ya cumplir parcialmente los compromisos formalizados, sino para mitigar parcialmente los efectos que nos amenazan?

Mostrar las actuaciones globales o detalladas que propone el plan del clima no puede dejar de ser un ejercicio de estilo académico como son las propuestas de compactar la ciudad dispersa, si no somos capaces de cumplimentar un cronograma de actuaciones y su financiación vinculada.

5. Conclusiones

El trabajo más complicado empieza cuando los debates ciudadanos y profesionales han terminado, y la Agenda vive su momento de gloria mediático que supone su aprobación política, y hay que desarrollar su plan de acción para alcanzar las metas y objetivos previstos, para lo que el sistema de indicadores es instrumento fundamental.

A partir de ese momento es cuando hay que llevar cada día a cabo el manual de instrucciones y recordar que la Agenda es una metodología de trabajo dinámica que debe influir en los trabajos cotidianos que realizamos, ya sea para impulsar por ejemplo modelos urbanos sostenibles, desarrollar la tarea ingente que suponen los planes de mitigación y adaptación al cambio climático, otorgar solo licencias de obra nueva para edificaciones que tengan el máximo nivel energético o estén vinculadas en su ciclo de vida a la economía circular.

La nueva *Agenda Urbana 2019* impulsada por la dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, como moderno paradigma del siglo XXI se configura como un modelo lo suficientemente preciso para servir como referencia para que los ayuntamientos que no dispongan de esta referencia estratégica, y al mismo tiempo es dúctil para adaptarse a las circunstancias locales a través de las propias líneas estratégicas y planes de acción que se puedan implementar.

En todo caso, según cómo se utilice, una Agenda Urbana puede tener cierta validez o ninguna. Puede ser un instrumento de consenso para desarrollar y conseguir una serie de objetivos preestablecidos y transformar la realidad actual. O como decía

Fig. 9/ **Contribución promedio de emisiones de CO_2 de la ciudad de Málaga.**

Fuente: OMAU (2019). Elaboración propia.

Joan Clos[7] "puede ser utilizada para lavarse la cara", como otro documento vacuo y superficial como muchos documentos que se suscriben y no se aplican. Se trata de un compromiso político, argumentaba el exdirector de UN Habitat, que,

> "o se cumple o no se cumple. La Agenda Urbana como la configuración de la ciudad es un elemento político. Si hay conflictos en la sociedad tienen su representación en la ciudad, por ello su resolución o su irresolución tienen un componente político".

En ese sentido la Agenda Urbana de Málaga de 2015 fue pionera en su ámbito, pero su nivel de impulso por la administración local es trivial, ahora el interés, aunque sea temporal, está en la COP de Paris y sus derivadas, en el Pacto de Milán de alimentación saludable o en la Agenda 2030 y los ODS cuyos colores lucen luminosos en las solapas de las chaquetas de los "*stakeholders*". La disponibilidad para apuntarse a la última firma en apariencia novedosa, forma parte de la banalidad mediática que nos envuelve con carácter global.

Sin embargo, hace solo treinta años algunas cuestiones que hoy vemos como habituales nos podían parecer muy lejanas en el tiempo. Antonio Gramsci (2018) utilizaba la palabra "interregno" para definir una época como la actual,

> "en las que se acumula una evidencia casi diaria de que las viejas y conocidas formas de hacer las cosas ya no funcionan, a la vez que sus sustitutos más eficaces aún no se han presentado o son demasiado precoces, volátiles e incipientes como para ser tenidos en cuenta o asimilados seriamente una vez advertida su presencia."

La Agenda Urbana puede contribuir en ese sentido a que el interregno no se dilate en el tiempo.

Bibliografía

Agencia de Ecología de Barcelona (2018): *Carta para el diseño de nuevos modelos urbanos y regeneración de los existentes*.

Arias Maldonado, Manuel (2018): *Antopoceno, la política en la era humana.* Taurus. Madrid.

Bauman, Zygmunt (2000): *Modernidad liquida*. Fondo de cultura económica. Madrid.

European Environment Agency (2015): *The European environment, state and outlook.*

Engels, Federico (1975): *K. Marx - F. Engels, Obras Escogidas* Volumen 2, Pág. 87. Akal Madrid.

Gramsci, Antonio (2018): *Pasado y Presente, Cuadernos de la cárcel.* Gedisa. Barcelona.

Fernández Casadevante, José Luis & Moran, Nerea & Prats, Fernando (2018): *Ciudades en movimiento*. Foro Transiciones. Madrid.

Fundacion Ciedes (1995): *Carta Verde de Málaga*, Agenda Local 21.

Ipcc (2018): *Global Warming Of 1,5º*. https://www.ipcc.ch/sr15/

Junta de Andalucía (2018): *Anteproyecto de ley sobre la Actividad Urbanística sostenible en Andalucía*. Borrador 2. Dirección General de Urbanismo.

Junta de Extremadura (2018): *Lotus, Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.*

Keynes, John Maynard (1992): *Breve tratado sobre la reforma monetaria. Fondo de Cultura Económica, Capitulo II*. Madrid.

Kumar, Satish (2018): *Simplicidad elegante*. Icaria. Barcelona.

Fundacion Ciedes (2018): *La Estrategia Europea 2020 Y El Desarrollo Sostenible 2030: Una Adaptación Para La Ciudad De Málaga.* https://ciedes.es

Marin Cots, Pedro (2014): *El proceso de urbanización de la ciudad, compactar la dispersión urbana.* OMAU. Málaga.

— & Jose Maria Morente (2018): *La manzana verde, nuevas formas de habitar*. OMAU. Málaga.

Marx, Carlos (1975): *K. Marx - F. Engels, Obras Escogidas* Volumen 2, Pg 10. Akal Madrid.

Meadows, Donella & al. (1972): *The limits to growth. A Potomac Associates Book. Universe Books.* New York.

Ministerio De Fomento (2019): *Agenda Urbana Española 2019*. Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.

Ministerio de Hacienda (2014): Acuerdo de asociación de España 2014-2020. http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-es

Mumford, Lewis (1989): *La ciudad en la historia, sus orígenes y perspectivas. 1989 sobre el original de 1961*. Pepitas de Calabaza. Madrid.

Naredo, José Manuel (1997): *Sobre la insostenibilidad de las conurbaciones y el modo de paliarlas. La construcción de la ciudad sostenible.* http://habitat.aq.upm.es

Nature, International Journal Of Cience (2011): Number 471, 547 (31 March 2011).

Newman, Peter & Kenworthy, Jeffrey (1999): *Overcoming automobile dependence. sustainability and cities.* Island Press. California.

NG, Edward (2010): *Designing high-density cities for social environmental sustainability.* Earthscan. London.

Observatorio de Medio Ambiente Urbano, Omau, Ayuntamiento de Málaga (2005): *Agenda 21, Hacia la ciudad sostenible.*

— (2011): *Cat-Med, Modelos Urbanos Sostenibles.* Málaga.

— (2015): *Agenda Urbana en la Estrategia de Sostenibilidad 2020-2050.*

— (2018): *Indicadores de Sostenibilidad.* www.omau-malaga.com

Observatorio de la Movilidad Metropolitana (2018): *Informe 2016. Transyt, Ebtro de investigacion del transporte,* Universidad Politécnica de Madrid.

Observatorio de Sostenibilidad (2018): *Ciudades más sostenibles de España.* https://www.observatoriosostenibilidad.com

Quero, Damián & Moreno, Salvador & Segui, Jose (1985): *Plan General de Ordenación Urbana de Malaga.* www.omau-malaga.com

Reds (2018): *Informe urbano de los ODS en las ciudades españolas.* http://reds-sdsn.es

Rueda, Salvador & al. (2016): *El Urbanismo Ecosistémico)*. Bcnecologia.

Sacristán Luzón, Manuel (1987): *Algunos atisbos político-ecológicos de Marx en pacifismo, ecología y política alternativa.* Icaria. Barcelona.

Terán, Fernando De (2009) *El Pasado Activo.* Akal. Madrid.

Thoreau, Henry D. (2017) *El Diario (1837-1861).* Capitán Swing.

[7] Encuentro en el Colegio de Arquitectos de Madrid "hacia ciudades y comunidades sostenibles: la nueva agenda Urbana de España", 22 de octubre de 2018.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. LI, Nº 202, invierno 2019
ISSN(P): 1133-4762
ISSN(E): 2659-3254
Págs. 799-822

Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento II. Previsiones de la legislación urbanística y sectorial

Nuño Mardones-Fernández de Valderrama[1]
José Luque-Valdivia[2]
Izaskun Aseguinolaza-Braga[3]

[1] Prof. Ayudante del Departamento de Teoría, Proyectos y Urbanismo de la ETS de Arquitectura de la Universidad de Navarra
[2] Prof. Agregado del Área de Urbanismo de la ETS de Arquitectura de la Universidad de Navarra
[3] Prof. Adjunta del Área de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Departamento de Arquitectura de la ETS de Arquitectura de la UPV/EHU

RESUMEN: Se completa con este artículo el estudio sobre la incidencia de los informes sectoriales en la elaboración en España del planeamiento general. En el número anterior de esta revista se estudió el modo en que la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma regula la solicitud por parte de los Ayuntamientos a la administración sectorial de los informes de los Planes Generales, los mecanismos que establecen para la coordinación del conjunto de informes, y su integración con los exigidos en la evaluación ambiental estratégica. En esta segunda parte se presenta un estudio comparativo de los informes que, tanto a través de la legislación urbanística como de la sectorial, se prevén en cada Comunidad, del momento en que se solicitan y del carácter determinante, vinculante o meramente preceptivo de los distintos informes. El análisis del modo en que este aspecto, y su incidencia en la elaboración y tramitación del planeamiento es regulado en cada Comunidad, permite identificar un abanico de medidas que tratan de resolver los inconvenientes que puede presentar la visión sectorial de los distintos informes, al tiempo que buscan facilitar su integración en el plan sin dejar de ser coherentes con los cometidos del planeamiento.

Este artículo se apoya en los trabajos realizados por el Grupo de Estudios sobre Afecciones al Planeamiento (GREAP) del que forman parte los autores. Una información más detallada sobre los informes sectoriales que se examinan pueden consultarse en el blog que mantiene GREAP: https://greap.blog. Recibido: 14.10.2019; Revisado: 24.10.2019.
Correo electrónico: nmardones@unav.es; jluque@unav.es; izaskun.aseguinolaza@ehu.eus
Nº ORCID: Nuño Mardones https://orcid.org/0000-0001-6510-7309, José Luque https://orcid.org/0000-0001-8175-8881 e Izaskun Aseguinolaza https://orcid.org/0000-0002-4512-861X.

Impact of Regional Sectorial Reports in planning II. Provisions from urban and sectoral legislation

ABSTRACT: The study on the incidence of sectorial reports in preparation of General Plans in Spain is completed with this article. In the previous issue of this magazine, we studied the way in which urban planning legislation of each Autonomous Community regulates the City Councils´ requests to the Sectorial Administration for the reports on General Plans, the mechanisms that they establish for the coordination of this set of reports, and its integration with those required in the strategic environmental assessment. This second part presents a comparative study about the reports that, both through urban planning and sectorial legislation, are provided in each Community, about the moment when they are requested and about the determining, binding or merely mandatory nature of the different reports. The analysis of the way in which this aspect, and its impact on the elaboration and procedure of planning is regulated in each Community, allows to identify a range of measures that try to solve the inconveniences that the sectorial vision of the different reports can present and at the same time that seek to facilitate their integration into the General Plan while remaining comprehensive with the tasks of planning.

Introducción

En el número 201 de esta revista, al examinar la incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento[1], se han identificado los procedimientos establecidos en la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma para la solicitud y coordinación de esos informes en el caso de los Planes Generales. La amplitud del tema, obligó a dejar para una segunda parte el estudio de los informes sectoriales que, en concreto, se prevén en cada Comunidad.

En el primer apartado de este segundo artículo se identifican los informes sectoriales previstos en la legislación urbanística de cada Comunidad. Para ello, en el apartado 1.1, se revisa de nuevo esta legislación, pues en ella se indica de modo expreso algunos de los informes que han de solicitarse y se regula el procedimiento que se sigue para su solicitud e incorporación al Plan.

Pero no todas las Comunidades Autónomas recogen en su legislación urbanística los informes sectoriales previstos, o aunque se refieran a estos informes no incluyen una relación exhaustiva; por esto en el apartado 1.2, se revisa la legislación sectorial de cada Comunidad, en la que se establecen los informes sectoriales que deben incorporarse al expediente del Plan.

Una vez identificados todos los informes sectoriales previstos, en el apartado 2 de este artículo se examinan las características de estos informes: su carácter vinculante o no, el momento en que deben solicitarse, etc.

Por último, antes de pasar a las conclusiones que se exponen en el apartado 4, y para obtener una visión general de los informes a los que quedan sometidos los Planes Generales a largo de su tramitación, se ha considerado conveniente considerar, en el apartado 3, otros informes de carácter no sectorial, previstos por la legislación urbanística.

1. Informes sectoriales previstos en las Comunidades Autónomas

1.1. Por la legislación urbanística

1.1.1. Materias sobre las que se solicita informe

Dentro de los informes sectoriales que tienen su origen en la legislación urbanística se pueden distinguir tres tipos, tanto por su contenido, como por los órganos de la administración a los que se solicitan.

A. Por una parte, se encuentran los informes que sobre el contenido del Plan emiten determinados departamentos del Gobierno de la Comunidad Autónoma, atendiendo a sus propias competencias; en la mayor parte de los casos, esos informes quedan también previstos en la legislación sectorial correspondiente que, además, con frecuencia delimita el alcance del informe.

[1] *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 201, 2019, pp. 603-622.

B. Otros informes se refieren a las reservas para determinados equipamientos cuyas características son fijadas en los informes que, en la tramitación del plan, son emitidos por los departamentos que gestionan esos equipamientos.

C. Además, en algunas Comunidades se prevén informes por parte de las entidades que atienden algunos servicios urbanos.

En los siguientes apartados se examinan cada uno de estos tipos de informes.

A. **Informes sectoriales**[2]

En la mayor parte de las Comunidades Autónomas la legislación urbanística se limita a indicar el momento de la tramitación del Plan en el que se deben solicitar informes de carácter sectorial, sin identificar las materias a las que se refieren esos informes. Sin embargo, en otras Comunidades, es la propia ley, o su desarrollo legislativo, la que, aun cuando no se incluya una relación exhaustiva, indica las materias de los departamentos a los que se debe solicitar informe. En la Fig. 1 se recogen los informes y afecciones sectoriales que se indican en la legislación urbanística de las distintas Comunidades[3].

En el primer grupo se encuentra la ley de urbanismo de Andalucía, que se refiere a los informes

> "previstos legalmente como preceptivos" (art. 32.1.2º);

Asturias, prevé la

> "solicitud de informes que sean preceptivos conforme a la normativa sectorial" (art. 66.3);

Baleares, solicita el

> "informe de las administraciones o entes estatales, autonómicos o insulares, cuyas competencias se puedan ver afectadas" (art. 55.3);

Canarias, se refiere a la

> "consulta de las administraciones públicas cuyas competencias pudiesen resultar afectadas" (art. 144, 2 y 3);

Cataluña indica que

> "hay que solicitar un informe a los organismos afectados por razón de sus competencias sectoriales" (art. 85.5);

Extremadura se refiere a la

> "solicitud de los informes sectoriales" (art. 49.4.e) de los "organismos afectados"[4];

La Rioja prevé la remisión del Plan

> "a las Administraciones que pudieran resultar afectadas, para su informe" (art. 87.2);

Comunidad de Madrid, donde se prevé el

> "requerimiento de los informes de los órganos y entidades públicas previstos legalmente como preceptivos o que, por razón de los intereses públicos por ellos gestionados, deban considerarse necesarios" (art. 57.b);

la Región de Murcia se refiere a la

> "solicitud de los informes que, de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial específica, procedan" (art. 160.1);

Navarra encarga al Departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo que

> "recabe los informes sectoriales que deban emitirse por los diferentes departamentos de la Administración Foral en orden a sus competencias" (art. 71.4 y 9);

el País Vasco prevé la notificación

> "para su conocimiento e informe" a las administraciones públicas con competencias sectoriales" (art. 90.5);

y finalmente la Comunidad Valenciana, se refiere a estos informes dentro del procedimiento de evaluación ambiental, indicando que

> "como mínimo será preceptivo realizar consultas a las administraciones públicas afectadas" (art. 53.2),

quedando por tanto identificadas en el documento de alcance formulado por el órgano ambiental tras la solicitud de inicio de la evaluación ambiental.

[2] Los artículos que se indican a lo largo de este apartado al referirse a cada Comunidad Autónoma corresponden a las leyes urbanísticas que se recogen, para cada una de ellas, en la tabla de la Fig. 2.

[3] En la Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria no hay referencia explícita a la solicitud de informes sectoriales en la tramitación del Plan General. El proyecto del Gobierno de Cantabria de una nueva ley, que sustituirá a la actual, incluye en la tramitación del plan el momento en que deben solicitarse estos informes.

[4] El art. 6.2 del Decreto 128/2018, de 1 de agosto, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la comisión de Coordinación Intersectorial y el procedimiento de coordinación intersectorial, indica que esta Comisión "solicitará los informes sectoriales a los organismos afectados por el instrumento en tramitación".

Entre las Comunidades en las que la legislación urbanística concreta algunos de los informes necesarios, se encuentra Aragón, cuya ley se refiere expresamente a los departamentos y órganos competentes en materia de educación, sanidad, servicios sociales, ciclo del agua, a los cauces e infraestructuras de transporte terrestre, y al patrimonio cultural (art.48).

En Castilla-La Mancha, aunque la ley se refiere a

> "Informes de los distintos Departamentos y órganos competentes de las Administraciones exigidos por la legislación reguladora de sus respectivas competencias, salvo que, previamente, se hubieran alcanzado acuerdos interadministrativos" (art. 36.2.B),

el Reglamento de Planeamiento[5] que desarrolla la ley contempla los informes relativos al ciclo integral del agua, y el de accesibilidad y eliminación de barreras (art. 135.2.b) del Reglamento.

En Castilla y León, aunque la ley se limita a indicar que se deben recabar

> "los informes exigidos por la legislación sectorial del Estado y de la Comunidad Autónoma" (art. 52.4),

una instrucción técnica aprobada por el departamento de urbanismo[6] recogen una relación completa de los informes que exigen las leyes sectoriales. Similar es el caso de Galicia en que la ley se refiere a "los informes sectoriales preceptivos" (art. 60.7), pero el Reglamento de la ley del suelo de Galicia[7], incluye en el Anexo II una tabla con todos los informes sectoriales necesarios.

B. Reservas para equipamientos

En varias Comunidades se prevé la solicitud de informe a determinados departamentos, a fin de que indiquen las reservas de suelo que ha de incluir el Plan con destino a los equipamientos correspondientes. De este modo se fijan las reservas para educación y sanidad en Navarra (art. 55.5) y la Comunidad Valenciana (aptdo. 4.6 del Anexo IV); Aragón utiliza este mismo procedimiento para estos equipamientos y para el de bienestar social (art. 48.1); y Castilla-La Mancha, para el equipamiento de educación, aunque solamente si el Plan prevé más de 100 viviendas (anexo IV del Reglamento de Planeamiento).

Barrio	Aragón	Canarias	C. La Mancha	Galicia	R. de Murcia	Navarra	País Vasco	C. Valenciana
Accesibilidad		A	X	X	A	A		
Aguas	X							
Bienestar social	X							
Carreteras	X							
Ciclo del agua	X		X					
Desarrollo rural								
Educación	X		X			X		X
Ferrocarriles	X					X		
Industria				X				
Mancomunidad de servicios						X		
Medio ambiente y medio natural							X	
Minería				X				
Patrimonio cultural	X						X	
Protección Civil y emergencias				X			X	
Puertos					A			
Salud /Sanidad	X					X		X

X: informes que prevé la legislación urbanística.
A: cuando la legislación urbanística solo indica que deben tenerse en cuenta las afecciones de la legislación autonómica de esa materia.

Fig. 1/ **Informes sectoriales y afecciones legales indicadas en la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma.**

Fuente: Elaboración propia.

[5] Cfr. Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
[6] Art. 3 de la Instrucción Técnica Urbanística 1/2016, sobre emisión de informes previos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento, aprobado por la Orden FYM/238/2016, de 4 de abril.
[7] Reglamento de la ley del suelo de Galicia, aprobado por el Decreto 13/2016, de 22 de septiembre.

C. **Consultas e informes sobre determinados servicios**

En Navarra, tras la aprobación de la versión preliminar de la EMOT, y de la aprobación inicial del Plan, se solicita informe a las Mancomunidades que presten servicios al Ayuntamiento (art. 71.4 y 8).

En la Comunidad Valenciana, en el periodo de participación pública de la versión inicial del Plan

> "será preceptivo realizar consulta a las empresas suministradoras de agua, energía eléctrica, gas, telefonía y telecomunicaciones, para que emitan informe sobre las necesidades y condiciones técnicas mínimas imprescindibles de los proyectos, obras e instalaciones que deban ejecutarse con cargo a la actuación urbanística; este informe tendrá carácter vinculante para las empresas suministradoras y eficacia durante el plazo que se fije en el planeamiento o programa de actuación para la ejecución de las obras de urbanización" (art. 53).

1.1.2. Momento en que se solicitan los informes, y plazo para su notificación[8]

La aprobación de los planes generales en las distintas Comunidades Autónomas se realiza mediante una tramitación similar con unas fases que reciben, en la mayor parte de las legislaciones urbanísticas, una misma denominación, que es la que se utiliza a lo largo de este estudio, indicando cuando es necesario, las particularidades que se dan en alguna legislación urbanística. En la Fig. 2 se incluye un resumen comparativo de la tramitación que se sigue en cada Comunidad, en el que se pueden comprobar las distintas denominaciones que, en algunos casos, reciben fases o documentos similares.

A. **En la fase de aprobación inicial del Plan**

En la mayor parte de las legislaciones urbanísticas se prevé la solicitud de los informes sectoriales tras la aprobación inicial. El plazo para emitir los informes coincide habitualmente con el establecido para la exposición pública del Plan, aunque en algunos casos

Fases	Ley urbanística en la Comunidad Autónoma	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional	Aprobación definitiva
Andalucía	Ley 7/2002	(optativo) art.29	art. 32	art. 32	art. 32
Aragón	Decreto Legislativo 1/2014	art.48	art.48	art.48	art. 49
Asturias	Decreto Legislativo 1/2004		art.86	art. 88	art. 87 y 88
Baleares	Ley 12/2016	art.52	art.55	art.55	art.55
Canarias	Ley 4/2017	art.144	art.144		art.144
Cantabria	Ley 2/2001	Criterios[1] art.67	art.68	art. 69	art. 71
C. La Mancha	Decreto Legislativo 1/2010		Docum.técnica [2] art.36.2	Aprobación inicial art.36.3	Aprob. Definitiva art. 37
C. y León	Ley 5/1999	art.50.4	art.52	art. 54	art. 54
Cataluña	Decreto Legislativo 1/2010		art.85	art.85	art. 92
Extremadura	Ley 11/2018	art.49.3	art.49.3	art.49.3	art.49.3
Galicia	Ley 2/2016		art.60.6	art.60.13	art.61
La Rioja	Ley 5/2006		art.81.1	art.81.3	art.81.4
Madrid	Ley 9/2001	art.56 [3]	art.57	art.57	art.57
Murcia	Ley 13/2015	art.160.1	art.160.2	art.160.3	art.161
Navarra	Decreto Foral Legislativo 1/2017	vers. preliminar EMOT 4, art.71.4	art.71.9	art.71.11	art.71.13
País Vasco	Ley 2/2006	art. 87 y 90.3	art. 90.5	art. 90.6	art. 91
C. Valenciana	Ley 5/2014		Versión preliminar art. 52 y 53	Propuesta del plan art. 54	Aprobación del plan art. 55

En la primera fila se identifica cada fase con el término más habitual en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas; en las siguientes filas el artículo de la legislación urbanística de cada Comunidad que regula cada fase y cuando es el caso, cómo se denomina o define la documentación de esa fase. Para aclarar el contenido de algunos de los documentos que se indican, se añaden referencias a las notas que se recogen a continuación.
[1] Documentación disponible cuando "los trabajos a él conducentes hayan alcanzado un grado de desarrollo suficiente para ofrecer criterios, objetivos y soluciones generales".
[2] Documentación disponible "concluida la redacción técnica del Plan".
[3] Este Avance tendrá el contenido y la documentación que la Ley exige para la aprobación inicial.
[4] Versión preliminar de la Estrategia y Modelo de Ocupación del Territorio, documento previo a la preparación del Plan Urbanístico Municipal.

Fig. 2/ **Tramitación de los Planes Generales en cada una de las Comunidades Autónomas.**

Fuente: Elaboración propia.

[8] Los artículos que se indican en este apartado corresponden a las leyes que se recogen en la tabla de la Fig. 2.

es más amplio. En concreto: se establece un plazo mínimo de un mes en la legislación[9] de Asturias, Cataluña, La Rioja, Madrid y el País Vasco; de un mínimo de 45 días en Baleares, Canarias[10], Castilla-La Mancha, Extremadura y Comunidad Valenciana; de dos meses en Aragón, Galicia y Navarra, y el plazo es de tres meses en Andalucía.

En Castilla y León se establece que, una vez dispuesto el documento para la aprobación inicial del Plan,

> "previamente al acuerdo, el Ayuntamiento deberá recabar los informes exigidos por la legislación sectorial del Estado y de la Comunidad Autónoma" (cfr. art. 52.4),

fijándose un

> "plazo para la emisión de los informes de 3 meses, salvo cuando la normativa sectorial señale otro distinto" (art. 52.4.d).

En Navarra, además de la solicitud de informes que se realiza tras la aprobación inicial del Plan Urbanístico Municipal, se prevé otro momento anterior, tras la aprobación de la versión preliminar de la EMOT[11], durante el periodo de su exposición pública, que tiene una duración mínima de un mes, en el que se solicitan también informes de los departamentos que deban informar (art. 77.4). No obstante, hay que tener en cuenta que la EMOT no incluye propiamente determinaciones urbanísticas –que corresponden al Plan Urbanístico Municipal- sino que

> "define la estrategia de desarrollo del municipio, sus prioridades y modelo de crecimiento [… y tiene como finalidad] garantizar la adecuación del modelo municipal con las políticas territoriales y ambientales de la Comunidad Foral" (art. 58.2).

Es decir, su alcance es similar al de los tradicionales "Avances" del planeamiento.

B. **En la fase de Avance**

En la mayor parte de las Comunidades Autónomas que prevén una fase de Avance del Plan, ese es el documento con el que se solicita el inicio de la evaluación ambiental estratégica, de modo que con esa documentación el órgano ambiental consulta a los departamentos afectados y elabora el documento de alcance.

Así sucede en Aragón en el que con independencia de los informes que se solicitarán tras la aprobación inicial, con el Avance se solicitan los informes que podrán emitirse dentro de un mes de plazo (art. 48.1); y en la Región de Murcia (art. 160,1), estableciendo para la emisión de los informes un plazo de 2 meses.

Canarias, se aparta de este procedimiento, pues prepara el Avance cuando ya se dispone del documento de alcance de modo que lo expone al público, acompañado del estudio ambiental estratégico e incluyendo "el análisis y valoración de las diferentes alternativas de ordenación contempladas"; esta documentación se somete a información pública y a consulta de las administraciones por un plazo mínimo de 45 días hábiles y máximo de dos meses. Además, como ya se ha indicado en el apartado anterior, tras la aprobación inicial del Plan, se solicitan de nuevo informes a las administraciones afectadas.

En las Comunidades en que la legislación urbanística no prevé la elaboración de Avance, la solicitud de inicio de la evaluación ambiental se acompaña de un borrador del Plan.

C. **Antes de la aprobación definitiva**

En Andalucía, tras la aprobación provisional, el Ayuntamiento debe requerir a los órganos y entidades administrativas que, tras la aprobación inicial del Plan, hayan evacuado informe vinculante

> "para que, en el plazo de un mes, a la vista del documento y del informe emitido previamente, verifiquen o adapten, si procede, el contenido de dicho informe" (art. 32.1. 4ª).

Tras este trámite el Ayuntamiento da traslado del Plan a la Consejería competente en materia de urbanismo para su aprobación definitiva.

1.2. Por la legislación sectorial

Un buen número de leyes sectoriales, y así sucede en la legislación autonómica, incide en el territorio, y en esa misma medida sus determinaciones deben coordinarse con las que establecen los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico. Esa coordinación exige que los instrumentos de planeamiento respeten las afecciones de la legislación sectorial.

[9] Cfr. la columna de la tabla correspondiente a la aprobación inicial, en ella se indica el artículo en el que la ley urbanística de cada Comunidad Autónoma fija los plazos de exposición pública.

[10] El art.144.2 de la Ley 4/2016, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, acota ese plazo: mínimo de 45 días, máximo de dos meses.

[11] De acuerdo con lo previsto en el art. 58 del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Decreto Foral Legislativo 1/2017), el Plan General Municipal queda formado por la Estrategia y Modelo de Ordenación Territorial (EMOT) y el Plan Urbanístico Municipal, que se elabora tras la aprobación de la EMOT (art. 71.7) y que, una vez completada su tramitación, recibe la aprobación definitiva.

Siendo la ordenación territorial y urbanística competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, corresponde en cada caso a la propia Comunidad asegurar que el planeamiento ha respetado esas afecciones sectoriales. La comprobación de que esas afecciones han sido tenidas en cuenta en cada instrumento de planeamiento se puede encomendar, o bien al órgano de la administración que debe aprobar ese instrumento o, por el contrario, atribuir esa comprobación a la administración sectorial de que se trate.

El examen de la legislación sectorial autonómica que, por la materia tratada, puede afectar al planeamiento urbanístico, muestra que la solución adoptada generalmente establece en la tramitación de los distintos instrumentos de planeamiento un informe preceptivo –en algunas pocas ocasiones, vinculante- de la correspondiente administración sectorial.

De hecho, se han identificado 39 materias con posible afección al planeamiento, sobre las que, al menos, una Comunidad Autónoma ha legislado. Pues bien, de esas 39 materias, en 25 de ellas la ley sectorial de una o más Comunidades exige un informe del departamento competente por razón de la materia. En la Fig. 3 se recogen los informes previstos en la legislación sectorial de cada una de las Comunidades.

	Andalucía	Aragón	Asturias	I. Baleares	I. Canarias	Cantabria	Castilla La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Extremad.	Galicia	La Rioja	Comunidad de Madrid	Región de Murcia	Navarra	País Vasco	Comunidad Valenciana
Accesibilidad		A	A	A	A	A	X	A	A	A	X	A	A		A	A	
Agricultura				A												X	
Aguas	X	X			X				X		X					X	
Aguas (obras hidráulicas)																X	
Aeropuertos									A								
Carreteras (por el titular)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Carreteras (por Consejería)																	X
Cementerio		A				A				X		A			A		
Ciclo del agua		X				X	X					A		X			X
Comarcas		A															
Comercio	X	X	X	A				X		A	A			X	A		X
Contaminación del suelo																X	
Contaminación lumínica						A		A							A		
Educación		X					X								X		
Ferrocarriles	X																
Forestal / Montes	X	X	X				X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Ganadería		A					A	A		A					A	A	
Gas (conducciones)											X						
Igualdad mujeres/hombres	A	A		A	A				A	A				A	A	X	
Industria											X						
Infraestructuras eléctricas													A				
Itinerarios verdes												A					
Litoral (ordenación)											X						
Litoral (corredores ecológicos)											X						
Medio ambiente								X								X	
Memoria histórica	X				A					X					X		
Minería											X						
Paisaje											X						
Patrimonio cultural	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Patrimonio. cultural (arqueología)								X									
Protección Civil		X		X		X		X			X	X			X	X	
Puertos	X			X	X	X			X		X			A		X	X
Red Natura 2000											X						
Residuos											X						
Ruido (infraestructuras)							X	X			X					X	
Ruido (reservas de sonido											X						
Salud /Sanidad	X	X													X		X
Seguridad contra incendios									A								
Servicios/bienestar social		X															
Telecomunicaciones					A						A						
Transportes			A														
Turismo	A	A	A		X				X				X	X			X
Vías pecuarias	X	X					X			X		X	X				X
Vivienda	X	A			A	X						A			X		

X en las leyes que establecen la obligatoriedad del informe.
A en las que suponen afecciones al planeamiento, pero no prevén informe.
En las Comunidades Autónomas que no tienen costa se oscurecen las celdas correspondientes a las competencias relacionadas con las costas.

Fig. 3/ **Informes sectoriales y afecciones legales indicadas en la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma.**

Fuente: Elaboración propia.

Las leyes sectoriales en las que es más frecuente la exigencia de informe versan sobre: patrimonio cultural y carreteras; y a cierta distancia: comercio, protección civil y vías pecuarias. En la Fig. 4 se incluye una tabla en la que se recoge el número de Comunidades que disponen de leyes sobre estas cuestiones, y el número de ellas en las que se prevé un informe sectorial[12].

En cuanto al informe de carreteras, hay que tener en cuenta que este informe se solicita a la administración titular de la carretera afectada por el Plan, por esto en las Comunidades Autónomas que incluyen más de una provincia, la titularidad de algunas carreteras corresponde a la Diputación Provincial, por lo que en algunos planes puede ser necesario solicitar informe al Departamento del Gobierno Autonómico y a la Diputación Provincial correspondiente, dependiendo de quién sea la titularidad de las carreteras existentes en el ámbito del Plan[13].

En el extremo opuesto se encuentran aquellas materias en las que, aunque la legislación sectorial implica afecciones al planeamiento, el número de Comunidades en que se exige un informe sectorial es relativamente reducido.

Las materias en las que se da esta circunstancia son las siguientes: accesibilidad universal, igualdad de mujeres y hombres, turismo y vivienda[14]. En la tabla que se recoge en la Fig. 5, se indica para cada una de estas materias, el número de leyes autonómicas que prevén esas afecciones, y el número de ellas en las que se establece un informe sectorial.

Materia	Número de Comunidades Autónomas en las que existe ley sectorial sobre esa materia	Número de leyes sectoriales que establecen la exigencia de informe sectorial
Patrimonio cultural	17	17
Carreteras	17	15
Protección civil (riesgos)	9	8
Puertos	9*	8
Vías pecuarias	7	7

*Hay que tener en cuenta que, de las 17 Comunidades Autónomas, sólo 11 tienen competencias en materia de puertos

Fig. 4/ **Leyes sectoriales que exigen informe a los Planes Generales en la mayoría de las Comunidades Autónomas.**

Fuente: Elaboración propia

Materia	Leyes con afecciones expresas	Exigencia de informe sectorial	nº informes / nº afecciones
Igualdad mujeres-hombres	9	1	0,11
Accesibilidad	14	2	0,14
Vivienda	6	2	0,50
Comercio	10	6	0,60
Turismo	8	5	0,63

Fig. 5/ **Afecciones sectoriales en las que, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, no se prevén informes sectoriales.**

Fuente: Elaboración propia.

[12] En la tabla no se incluyen los datos del informe forestal, pues aun en los casos en que la legislación autonómica no recoge la necesidad de informe del órgano forestal de la Comunidad, este informe con carácter vinculante viene exigido por la legislación estatal de carácter básico (art. 39 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes), cuando el Plan afecta a montes catalogados.

[13] En el País Vasco las Diputaciones Forales son titulares de todas las carreteras, por lo que solo será necesario el informe de la Diputación correspondiente. En la Comunidad Valenciana, además del informe de la administración titular de la carretera, se solicita otro informe a la Consejería del Gobierno de la Generalitat competente en la materia (art. 25.2 párrafo 2º de la Ley 1/1998).

[14] Algunas Comunidades Autónomas disponen de leyes sobre telecomunicaciones de las que surgen determinadas afecciones para el planeamiento; en todo caso, distintas de las que comprueba la administración estatal de acuerdo con el art. 35.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

En aquellas afecciones en las que no se solicita informe, el cumplimiento de tales previsiones legales queda confiado al Ayuntamiento que promueve el Plan y, en último extremo, a la comprobación de legalidad que le corresponde en todo caso al órgano al que compete la aprobación definitiva.

La exigencia de esa comprobación queda reforzada, por lo que respecta al cumplimiento de la normativa sobre accesibilidad universal, en el caso en el que la propia ley urbanística indica expresamente que el Plan General ha de cumplir las medidas de accesibilidad previstas en as leyes que regulan esta materia. Así sucede, en concreto, en Asturias (art. 60.g), Baleares (art. 42.4.a), Murcia (art. 117.1.i) y Navarra (art. 52.4)[15].

En cualquier caso, no falta en ninguna de las demás Comunidades Autónomas la referencia a la accesibilidad universal, habitualmente como un objetivo del planeamiento urbanístico, como criterio de diseño, o como condiciones que han de cumplir los instrumentos de ejecución del planeamiento.

2. Características de los informes sectoriales autonómicos

Como paso previo a un estudio comparativo de la incidencia que tienen en la elaboración de los planes generales los informes sectoriales de carácter autonómico, interesa examinar las características que tienen estos informes en las distintas autonomías. En la Fig. 6 se incluye una tabla con información sobre los informes sectoriales previstos en cada una de las Comunidades Autónomas. La extensión de este artículo no permite incluir una información –aunque fuese sintética- de cada uno de los informes; esos datos se pueden consultar en https://greap.blog/informes-sectoriales-en-ccaa. En los siguientes apartados se analiza esta información en cuanto al número de informes previstos; el momento en que se solicitan y el carácter del informe.

	Andalucía	Aragón	Asturias	Islas Baleares	Islas Canarias	Cantabria	Castilla La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Extremad.	Galicia	La Rioja	Comunidad de Madrid	Región de Murcia	Navarra	País Vasco	Comunidad Valenciana
Accesibilidad							dP				dV						
Agricultura																dV	
Aguas	dV	bD-fD			dV				dP		dV					dV	
Obras hidráulicas																bV	
Carreteras (titular)	dV	bV	dV	dP	dV	cV	dV	cV	dP	dV	dV	fV	cV	cV		dV	dV
Carreteras (Consejería)																	fV
Cementerio										dV							
Ciclo del agua		bP-fP				cP	dV							fP			dP
Comercio	dP	fP	dP					dP						fP			dP
Contaminación del suelo																dV	
Educación		bV					dV								dV		
Ferrocarriles	dV																
Forestal / Montes	dD	bV	dV	dV	dV	dV	dV	dV	dP	dV	dV	fV	dV	dV	dV	dV	dV
Igualdad mujeres/hombres																dP	
Industria											dP						
Litoral (ordenación territorial)											dV						
Litoral (corredores ecológicos)											dV						
Medio ambiente y natural								dP								dP	
Memoria histórica	dV									dP					dV		
Minería											dV						
Paisaje											dP						
Patrimonio cultural	dV	bP	fV	dV	dD	dV	dV	cV	cP	dV	dV	dD	eV	dD	dV	dV	dV
Patrim. cultural arqueología								cV									
Protección Civil		dP		dV		dP		dV			dV	cV			dV	dP	
Puertos	dV			dV	dP-fV	cP-fV			dP		dV					dP	dV
Red Natura 2000											dV						
Residuos											dV						
Ruido							dV	dP			cP					bP	
Salud /Sanidad	dV	bV													dV		dV
Servicios/bienestar social		bV															
Turismo					dP				dP				aP	dP			dP
Vías pecuarias	cD	bV					dD			dV		cV	cV				dV
Vivienda	dP					cP									dV		

Claves: La primera letra, en minúscula, de cada clave indica el momento en que debe solicitarse el informe de acuerdo con la ley correspondiente
a: al iniciar la redacción del Plan / b: al exponer el Avance / c: antes de la aprobación inicial / d: tras la aprobación inicial / e: antes de la aprobación provisional / f: antes de la aprobación definitiva.
La siguiente letra, en mayúscula, indica el carácter del informe: D: determinante / P: preceptivo y no vinculante / V: vinculante.
En los informes en que se incluyen dos bloques de letras, estos corresponden respectivamente al primer y al segundo informe que se deben solicitar.

Fig. 6/ **Informes sectoriales previstos en cada Comunidad Autónoma, y sus características.**

Fuente: Elaboración propia.

[15] Los artículos que se indican corresponden a ley urbanística de cada una de esas Comunidades.

2.1. Número de informes sectoriales autonómicos previstos

En la Fig. 6 se reflejan todos los informes sectoriales previstos en cada una de las Comunidades Autónomas y sus características, con independencia de que consten en la legislación urbanística o en la sectorial. Como puede comprobarse, el número de informes que se prevén en cada Comunidad son muy dispares: solo 4 informes en Asturias y 17 en Galicia; en 8 Comunidades Autónomas (lo que supone prácticamente la mitad), el número de informes previsto no llega a 7; y solo en 5 de ellas se supera el número de 8.

Es posible que, en algunas Comunidades, en las que la legislación establece pocos informes, en la práctica se solicite un mayor número. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el territorio y las políticas sectoriales de cada Comunidad son distintas, por lo que el número de informes al planeamiento que se necesiten puede no ser el mismo.

En el conjunto de las Comunidades Autónomas se solicita un total de 141 informes sectoriales[16]; si se descuestan aquellos informes que se solicitan en dos ocasiones, el total de informes distintos es de 137.

2.2. Momento, dentro de la tramitación del Plan, en que se deben solicitar los informes

Sin duda el número de informes sectoriales previstos a lo largo de la tramitación de un plan, incide en su proceso de elaboración con consecuencias positivas, en cuanto que el instrumento que se prepara estará en condiciones de responder a los valores y funcionalidades que esos informes garantizan. Pero esta exigencia puede acarrear algunos resultados negativos, en la medida en que dificulten una respuesta general y coherente al conjunto de necesidades y aspiraciones de la sociedad que utiliza el territorio ordenado por el Plan.

Desde esta perspectiva, más que por el número de informes, su incidencia en los instrumentos de planeamiento está en relación con el momento en que los informes se producen, de modo que las afecciones que identifican puedan tomarse en consideración, de una manera rigurosa, en las primeras fases de la elaboración del planeamiento[17].

En la Fig. 7 se refleja el número de informes sectoriales que se solicitan en cada momento de la tramitación del Plan en cada una de las Comunidades Autónomas.

Barrio	Andalucía	Aragón	Asturias	Islas Baleares	Islas Canarias	Cantabria	C. La Mancha	C. y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	C. de Madrid	R. de Murcia	Navarra	País Vasco	C. Valenciana
Al iniciar la elaboración del Plan General													1			3	
En la fase de Avance (o similar)		9													1	2	
Antes de la aprobación inicial	1					4		3	1		2	2	2	1			
Tras aprobación inicial	10	2	3	5	6	3	8	5	5	6	15	1	1	3	7	10	9
Antes de aprobación provisional												1	1	1			
Antes de aprobación definitiva		3	1		1	1						2		2			1
Número total de informes solicitados	11	14	4	5	7	8	8	8	6	6	17	6	5	7	8	15	10
Número de informes sectoriales distintos[2]	11	12	4	5	6	7	8	8	6	6	17	6	5	7	8	12	10

[1] No en todas las Comunidades Autónomas se utiliza el mismo término para las fases de la tramitación que resultan equivalentes. En esta tabla se han empleado los términos habituales, para comprobar la terminología utilizada en cada Comunidad, se puede consultar la Fig. 2.
[2] Algunos informes sectoriales se solicitan en dos momentos de la tramitación del plan, en estos casos el número de informes distintos, es menor que la suma de los números que recogen los informes solicitados en cada momento de la tramitación.

Fig. 7/ **Número de informes sectoriales que se solicitan en cada Comunidad Autónoma en los distintos momentos de la tramitación del Plan.**

Fuente: Elaboración propia.

[16] No se contabilizan aquí, los informes que, de acuerdo con lo previsto en algunas Comunidades Autónomas, deben solicitarse al iniciar la elaboración del Plan, ya que no suponen informes al Plan, sino una información sobre las afecciones que han de tenerse en cuenta en su elaboración. En el aptdo. 2.2.1 se recogen esos casos en que la ley autonómica estable esos informes.

[17] Junto con el momento en que se emiten los informes sectoriales es determinante también los medios que la administración urbanística de la Comunidad Autónoma prevé para coordinar el contenido de esos informes. De esta cuestión nos hemos ocupado in extenso en la primera parte de este artículo, publicado en *CyTET*, nº 201, en especial en el apartado 4. Coherencia y coordinación de los informes sectoriales (Aseguinolaza 2019: 613-618).

2.2.1. Informes previstos hasta la fase de Avance del Plan[18]

La mayor parte de las leyes urbanísticas de las Comunidades indican la necesidad –por otra parte evidente- de que al iniciar la preparación del Plan se cuente con la información necesaria sobre el ámbito que va a ser ordenado por el Plan; algunas de estas leyes señalan expresamente que para disponer de esos datos se podrán solicitar informes a los órganos del gobierno de la Comunidad Autónoma competentes en las distintas materias, e incluso establecen el plazo en que deberán emitirse esos informes[19].

La legislación urbanística del País Vasco da un paso más, al establecer que debe solicitarse informe a los órganos del Gobierno Vasco y de la Diputación Foral correspondiente

> "con competencias sobre protección civil, el medio ambiente, el patrimonio cultural y el medio natural la información sobre riesgos existentes y los condicionantes medioambientales, de protección del patrimonio cultural y del medio natural que deban ser respetados por su ordenación, la cual se suministrará, acompañada de su justificación técnica y jurídica, en un plazo no superior a dos meses" (art. 90.1 de la Ley 2/2006).

En la Comunidad de Madrid, la ley de Ordenación del Turismo prevé un informe previo; en concreto:

> "La Dirección General de Turismo será consultada previamente a la elaboración de los planes de urbanismo y demás instrumentos de ordenación o planificación del territorio en el ámbito de sus competencias" (Ley 1/1999, art. 6.a).

En Aragón, tras la exposición del Avance, se deben solicitar los seis informes que la legislación sectorial exige antes de la aprobación inicial; y, además, los que la propia ley urbanística prevé de los departamentos correspondientes con objeto de que determinen las reservas que debe incluir el Plan para equipamiento educativo, de sanidad y de bienestar social[20].

En Navarra, tal como ya se indicó en el apartado 1.1.1.a), es el departamento competente en ordenación del territorio y urbanismo, quien solicita los informes que considera necesarios a los demás departamentos del gobierno de la Comunidad. En cualquier caso, la legislación urbanística indica que debe solicitar informe a los departamentos de educación y salud, para que indiquen las reservas que debe contemplar el Plan para los equipamientos correspondientes (Decreto Foral Legislativo 1/2017, art. 55.5) y a "las mancomunidades a que pertenezca el municipio en relación a sus servicios afectados" (art. 71.4 en el mismo decreto).

2.2.2. Informes en la fase de aprobación inicial del Plan

La mayor parte de las leyes sectoriales que exigen el informe de los Planes Generales sitúan ese informe tras la aprobación inicial del Plan; también la mayoría de las leyes urbanísticas al establecer la tramitación del Plan sitúan en esta fase la solicitud de los informes sectoriales.

En efecto, se trata de un momento especialmente adecuado pues, de este modo, los Ayuntamientos pueden resolver conjuntamente las indicaciones de estos informes y las alegaciones que se hayan producido durante la exposición pública del Plan. Sin embargo, algunas leyes sectoriales indican que esos informes se deben solicitar antes de la aprobación inicial, o antes de la aprobación provisional. Este segundo caso –"antes de la aprobación provisional"- es asimilable a "tras la aprobación inicial", pues ambos acuerdos de aprobación son los que delimitan el periodo de tiempo en el que se debe solicitar el informe; y por otra parte, para que los informes que se solicitan antes de la aprobación provisional puedan tomarse en consideración en esa aprobación, es necesario que se reciban –y que por tanto se soliciten- con suficiente antelación: lo que supone pedirlos tras la aprobación inicial.

Tampoco la indicación de que el informe se solicite antes de la aprobación inicial, tiene especiales consecuencias. Por una parte, en ninguna de las leyes sectoriales que fijan ese momento para la solicitud del informe, exigen que la aprobación inicial se posponga a la recepción de ese informe o al trascurso del plazo previsto para su emisión.

En este sentido en Castilla y León la Orden FYM/2016, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/20, aclara en su artículo 2 que

[18] Es decir, desde que se acuerda iniciar la elaboración del Plan hasta que concluye la fase del Avance.

[19] No se incluyen en este apartado, por no tratarse de informes sectoriales, los que, en algunas Comunidades Autónomas, emite el departamento competente en ordenación del territorio y urbanismo; a ellos se refiere el citado apartado 3.1.

[20] En Aragón solo tres informes –de acuerdo con las correspondientes leyes sectoriales- se solicitan en una fase distinta del Avance, en concreto, tras la aprobación provisional: uno se establece en la ley de comercio, los otros dos se prevén en la Ley 10/2004, de Aguas y de Ríos de Aragón. En el apartado 3.2.3 de este artículo se examinan estos tres casos.

la indicación de la Ley "antes de la aprobación inicial", supone que debe pedirse en el lapso comprendido entre el momento en que el Plan se encuentre "dispuesto para su aprobación inicial"; y la adopción del acuerdo de aprobación inicial; y a continuación aclara que el hecho de que estos informes se soliciten simultánea o posteriormente a la aprobación inicial, no supondría su anulabilidad, pues hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 48.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas[21].

En consecuencia, las tres formulaciones –antes o después de la aprobación inicial, o antes de la aprobación provisional- tienen un efecto similar. De hecho, la mayor parte de los informes sectoriales previstos por la legislación autonómica se solicitan al iniciarse la exposición pública del Plan tras su aprobación inicial.

La relevancia que los informes sectoriales tienen en la fase de aprobación inicial del Plan queda de manifiesto por el número de ellos que se solicita en esta fase, pues, tal y como se puede comprobar en la Fig. 7:

- En 9 Comunidades todos los informes sectoriales se solicitan en la fase de aprobación inicial del Plan.
- En otras 5 Comunidades los informes que se solicitan en esta fase de aprobación inicial, aunque no son todos, suponen al menos el 75% de los informes previstos.
- Excepto en Aragón el número de informes previstos en esta fase supera el 50% del conjunto de informes que se solicitan en la Comunidad.

2.2.3. Informes entre la aprobación provisional y definitiva del Plan

En las leyes sectoriales de 7 Comunidades Autónomas se prevé la solicitud de informes antes de la aprobación definitiva del Plan; suponen un total de 12 informes, 5 de ellos corresponden a un segundo informe sobre una materia sobre la que ya anteriormente se había solicitado un primer informe. En la Fig. 8, se indican las Comunidades en las que se prevén informes en esta fase, y la materia de la que tratan.

La previsión de un segundo informe en esta fase de la tramitación del Plan supone la comprobación por parte de la administración sectorial de que el primer informe emitido ha sido adecuadamente atendido por el Ayuntamiento.

En todos estos casos, este segundo informe tiene carácter vinculante o determinante, mientras que el primero es solo preceptivo; se trata de materias que se consideran especialmente delicadas, y en las que el primer informe puede incluir orientaciones, cuya implementación correcta interesa asegurar. De hecho, el informe de costas previsto en la legislación estatal de costas (art. 117 de la Ley 22/1988) prevé ese doble informe: tras la aprobación inicial de los planes y antes de la aprobación definitiva de los planes.

En Andalucía, tras la aprobación provisional, el Ayuntamiento debe solicitar un informe de verificación o ratificación de los informes vinculantes emitidos en la aprobación inicial, este segundo informe debe emitirse en el plazo de un mes (art. 32.1. 4ª).

En cuanto a los restantes informes que la legislación sectorial prevé para esta fase hay que dis-

Comunidad Autónoma	Nº informes	Materia
Aragón	3	Comercio; 2º sobre protección de aguas y 2º ciclo del aguda
Asturias	1	Patrimonio cultural
Canarias	1	2º informe sobre puertos
Cantabria	1	2º informe sobre puertos
Galicia	1	2º informe sobre costas
La Rioja	2	Patrimonio forestal y carreteras
Murcia	3	Comercio, Saneamiento y Turismo

Fig. 8/ **Informes solicitados entre la aprobación provisional y definitiva del Plan.**

Fuente: Elaboración propia.

[21] El art. 48.3 de la Ley 39/2015, establece que "La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo". La aprobación inicial del Plan, no concluye la tramitación –más bien la inicia- por lo que no hay inconveniente en que esos informes se soliciten después, siempre que se haga con tiempo suficiente para que el informe correspondiente pueda ser tenido en cuenta en la aprobación definitiva del Plan.

tinguir el modo en que se establece la exigencia de cada uno de ellos, pues en algunos casos la ley sectorial encomienda la petición del informe al órgano con competencia para la aprobación del Plan, mientras que en los restantes no se precisa quién solicita el informe, pudiéndose deducir que lo debe hacer el promotor del Plan General, es decir el Ayuntamiento, antes de remitirlo al órgano de la administración que lo ha de aprobar definitivamente.

A. **Informes que solicita el órgano al que corresponde la aprobación definitiva del Plan**

Las leyes que establecen los informes de comercio en Aragón, y de saneamiento y comercio en Murcia no se limitan a indicar la exigencia del informe previo a la aprobación definitiva, sino que determinan de un modo explícito que el informe se solicita en el trámite de la aprobación definitiva. Así lo determina la Ley 4/2015, de comercio de Aragón, en su art. 43.1:

> "En la aprobación definitiva de los planes urbanísticos o de sus modificaciones o revisiones, siempre que se definan por primera vez, o se modifiquen, suelos destinados a usos comerciales o zonas destinadas a equipamientos comerciales, el órgano competente para dicha aprobación solicitará, con carácter previo, informe del titular del Departamento competente en materia de comercio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón".

De modo análogo la Ley 3/2000, de saneamiento y Depuración de Aguas residuales de la Región de Murcia, en el art. 12.2 establece:

> "El informe será emitido por los servicios técnicos de la Consejería competente en materia de saneamiento y depuración en el plazo de un mes y antes de su aprobación definitiva. A esos efectos, el órgano competente para realizar la aprobación definitiva deberá remitir a la Consejería el proyecto de Plan".

Por último, la Ley 11/2006, de comercio de Murcia en su disposición adicional, n. 2 incluye la exigencia de ese informe en estos términos:

> "En la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, o de sus modificaciones o revisiones, cuando se definan o modifiquen zonas destinadas a equipamientos comerciales, se solicitará con carácter previo informe de la Consejería competente en materia de comercio".

En consecuencia, en estos tres casos se trata de informes que recaen en el Plan, una vez que ha recibido ya la aprobación provisional y que deberá valorar el órgano que ha de conceder la aprobación definitiva.

B. **Informes que ha de solicitar el Ayuntamiento**

En Asturias, la Ley 1/2001, del Patrimonio Cultural, en su artículo 69 establece

> "En la elaboración, modificación o revisión […] de los planes […], que afecten a bienes inmuebles incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias se precisará informe favorable de la Consejería de Educación y Cultura. Inmediatamente antes de su aprobación definitiva, los citados documentos deberán ser remitidos a la citada Consejería para su informe, que se entenderá favorable transcurridos tres meses desde la recepción de su solicitud"

A pesar de la expresión "inmediatamente antes de su aprobación definitiva", el objeto limitado y concreto del informe –bienes inmuebles incluidos en el inventario– permite que el mismo se solicite tras la aprobación inicial, siempre que posteriormente no se realice ninguna modificación del Plan que afecte a esos inmuebles; evidentemente si se desease introducir una modificación, ajena a las indicaciones que haya establecido el informe de patrimonio, se debería solicitar un nuevo informe.

Similar es la previsión de la Ley 12/2013, de Turismo en la Región de Murcia, que en su art. 14.4 establece la exigencia del correspondiente informe con el siguiente texto:

> "Antes de la aprobación definitiva de dichos instrumentos, de su revisión, o la de cualquier modificación que pudiera afectar a dichos recursos o productos, prever el uso turístico dentro de su ámbito, o incidir sobre el ya establecido, deberán someterse a informe del organismo competente en materia de turismo".

Por tanto, nada impide que el informe se solicite tras la aprobación inicial, aunque tal y como se prevé con carácter genérico, una modificación sustancial de las previsiones del plan inicialmente aprobado exigiría una nueva exposición pública y, consecuentemente, un nuevo informe del organismo competente en materia turística.

La Ley 10/2014, de Aragón, en su art. 67, establece la exigencia de informe sobre las zonas de protección de los ríos y respecto a los planes de abastecimiento, saneamiento y depuración aprobados. Ambos informes deben pedirse con anterioridad a la aprobación inicial y definitiva; por tanto, respecto a este segundo momento, basta que se soliciten tras la aprobación provisional.

En La Rioja tanto la Ley 2/1991, de carreteras como la Ley 2/1995, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal establecen la exigencia de un informe de la consejería competente en la materia, antes de la aprobación del plan; se entiende, por tanto, que basta que el informe se solicite tras la aprobación provisional.

2.3. Carácter de los informes sectoriales

Como es sabido, no en todos los casos el contenido de los informes tiene la misma repercusión en las determinaciones que establecerá el Plan definitivamente aprobado. En efecto, las leyes que los prevén establecen su carácter; distinguiendo:

- si el informe tiene un carácter meramente preceptivo, y por tanto las indicaciones que contenga no necesariamente deben ser recogidas en el Plan;
- si son vinculantes, de modo que sus indicaciones, en la materia de su competencia[22], deben ser asumidas por el Plan;
- o si son determinantes, en cuyo caso el órgano al que corresponde la aprobación definitiva podría apartarse de él solo en el ámbito de sus competencia[23].

Entre los informes previstos en la legislación sectorial, los referentes a las vías pecuarias, montes (forestal) y patrimonio cultural son resueltos en algunas Comunidades Autónomas en el proceso de evaluación ambiental, en consecuencia sus informes tienen carácter determinante[24].

En el conjunto de todas las Comunidades se prevén 77 informes vinculantes o determinantes lo que supone el 60,16% del total de informes distintos; en 9 Comunidades el porcentaje de informes vinculantes es mayor que esa media, y en las 8 restantes es menor[25]; los porcentajes mayores se encuentran en las Comunidades en las que se prevén menos informes, y los porcentajes menores, en las que se exige un mayor número de informes[26].

Las leyes sectoriales que, con mayor frecuencia, establecen informes vinculantes son carreteras en 14 de las 17 Comunidades Autónomas; patrimonio cultural, en 12 de las 17, pero en otras 3 se establece –a través de la evaluación ambiental- como determinante; puertos, en 6 de las 8 Comunidades que han legislado sobre esta materia. En cualquier caso, hay que considerar que, aunque la legislación sectorial no establezca un determinado informe como vinculante, esto no supone que el Plan no deba respetar las determinaciones que establece la correspondiente ley sectorial.

En cuanto a los montes, hay que tener en cuenta que la legislación estatal sobre esta materia tiene carácter básico y establece lo que sigue:

> "Los instrumentos de planeamiento urbanístico, cuando afecten a la calificación de terrenos forestales, requerirán el informe de la Administración competente en gestión forestal. Dicho informe será vinculante si se trata de montes catalogados o protectores.

Los montes pertenecientes al dominio público forestal tendrán la consideración de suelo en situación rural, a los efectos de lo dispuesto por la legislación estatal de suelo, y deberán quedar preservados por la ordenación territorial y urbanística, de su transformación mediante la urbanización" (art. 39 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes).

Por tanto, el informe sobre esta materia es preceptivo en todas las Comunidades, y vinculante, en lo que respecta a los montes catalogados[27] o protectores; y esto con independencia de que esa exigencia conste en la correspondiente ley autonómica.

[22] En Mardones 2019, 377, se recogen los criterios legales y jurisprudenciales que fijan los distintos tipos de informes: facultativos, preceptivos o vinculantes.
[23] Así se expone en el preámbulo de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental (ley estatal básica) donde se indica que "el órgano sustantivo está determinado por el condicionado de los pronunciamientos ambientales, pudiendo apartarse motivadamente solo en el ámbito de sus competencias"; y en el art, 12 de esta ley, se establece que, en caso de discrepancia con el órgano ambiental, resolverá el órgano que la Comunidad Autónoma determine (Aseguinolaza 2019, 606).
[24] Así sucede con los informes sobre patrimonio cultural en Canarias y La Rioja, los de vías pecuarias en Andalucía y Castilla-La Mancha; y acerca del patrimonio forestal en Andalucía.
[25] El porcentaje de informes vinculantes es mayor a la media en Extremadura y Navarra (100%); Baleares, La Rioja y Comunidad de Madrid (80%); Asturias (75%), Galicia (73,33%) y Castilla-La Mancha (62,5%); y menor de la media en Andalucía y Comunidad Valenciana (60%); Cantabria (57,14%), País Vasco (50%), Región de Murcia (33,33%), Aragón (27,27%) y Cataluña, en que no se prevé ningún informe vinculante.
[26] En este sentido Cataluña es una excepción, pues previendo 8 informes (un número cercano a la media del conjunto), no se prevé ningún informe vinculante.
[27] De acuerdo con el art. 13 de la Ley 43/2003, las Comunidades Autónomas, pueden incluir el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, los montes públicos con determinados valores o potencialidades. Según el art. 24.1 podrán ser declarados protectores aquellos montes o terrenos forestales de titularidad privada que cumplan alguna de las condiciones que para los montes públicos establece el artículo 13.

Frente a los informes sectoriales vinculantes en la mayoría, o al menos, en un número apreciable, de las Comunidades Autónomas, hay 16 materias en las que solo en una Comunidad las leyes sectoriales exigen un informe vinculante.

3. Otros informes, de carácter no sectorial, de la administración durante la tramitación del plan

3.1. Por órganos de la administración urbanística

3.1.1. Desde el inicio de los trabajos hasta la tramitación del Avance

En Castilla-La Mancha dentro del proceso de concertación interadministrativa previsto en el art. 10 del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010:

> "Durante la redacción técnica del Plan de Ordenación Municipal […] será preceptivo, para la preparación de la concertación interadministrativa, consultas […], cuando el estado de su instrucción permita identificar sus determinaciones básicas y estructurales, con la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística para definir un modelo territorial municipal acorde con su contexto supramunicipal y, en su caso, con los Planes de Ordenación del Territorio en vigor" (art. 36.1).

En Aragón, Comunidad de Madrid y Región de Murcia la documentación del Avance que se somete a exposición pública se remite a la administración autonómica.

En Aragón, el Avance junto con el Documento Inicial Estratégico se remite al órgano ambiental.

> "El órgano ambiental consultará al Consejo Provincial de Urbanismo correspondiente, que notificará su informe al Ayuntamiento y al órgano ambiental, siendo sus determinaciones vinculantes en cuanto al modelo de evolución urbana y ocupación del territorio y a las propuestas de clasificación de suelo. En caso de discrepancias entre el órgano ambiental y el Consejo Provincial de Urbanismo, el Consejero competente en materia de medio ambiente o de urbanismo podrá requerir su resolución al Gobierno de Aragón"[28].

El texto legal establece con claridad el carácter vinculante del informe urbanístico y su alcance. En cuanto al plazo para su emisión y la consecuencia de su no emisión en plazo, se deberá tener en cuenta lo que, para la elaboración del documento de alcance con el que el órgano ambiental da respuesta al documento inicial estratégico, establece la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.

Los artículos 13 y 14 de la ley citada fijan en tres meses el plazo para las consultas que realiza el órgano ambiental (art. 13.3), y para la remisión al Ayuntamiento del documento de alcance (art. 14.2). En consecuencia ese es el plazo para la emisión del informe del Consejo Provincial de Urbanismo; no obstante, en caso de no recibirse ese informe en el plazo previsto, la tramitación del Plan exigirá que se haya recibido el documento de alcance[29].

En la Comunidad de Madrid el art. 56.3 de la Ley 9/2001, prevé tras la exposición pública del Avance, y antes de su aprobación, un informe previo de análisis ambiental[30] y un informe de impacto territorial. El alcance de este segundo informe le hace merecedor de un particular examen.

Ante todo hay que tener en cuenta que el contenido del documento de Avance, coincide con el que deberá tener el Plan para su aprobación inicial[31]. Esto permite el cometido que le asigna a este informe el citado art. 56.3:

> "El Informe de Impacto Territorial analizará la incidencia del Avance sobre el municipio afectado y los municipios colindantes, sobre las dotaciones y equipamientos, las infraestructuras y servicios, las redes generales y supramunicipales de transporte, y cualesquiera otros aspectos que afecten directa o indirectamente a la estrategia territorial de la Comunidad de Madrid".

[28] Art. 48.2 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio.
[29] Esta exigencia trae causa de lo dispuesto en el art. 14.3 de la Ley 11/2014, en el que se establece que hasta que no se haya emitido y notificado el documento de alcance no podrá continuarse el procedimiento de evaluación ambiental. Por tanto, no podrá elaborase el estudio Ambiental Estratégico que ha de formar parte del Plan y sin él no será posible su aprobación inicial.
[30] El informe ambiental al que se refiere el art. 56.3 de la Ley 9/2001, tras la entrada en vigor de la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, se corresponde con el documento de alcance emitido por el órgano ambiental tras la solicitud de inicio de la evaluación ambiental del Plan.
[31] De acuerdo con el art. 56.2 de la Ley 9/2001: "Cuando los trabajos de elaboración de un instrumento de planeamiento hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo, podrán formalizarse con la denominación de Avance a los efectos que se regulan en este artículo, y con el contenido y la documentación que la presente Ley exige para la aprobación inicial".

Sobre esos presupuestos, la ley encomienda la emisión de ese informe al Consejo de Gobierno de la Comunidad, a propuesta del consejero competente en materia de ordenación del territorio, el plazo para su emisión es de seis meses, y "transcurrido dicho plazo, sin que se haya emitido el Informe, se entenderá desfavorable a la aprobación del Avance"; se trata pues de un informe vinculante.

En Murcia la ley solo indica que se envía a la Dirección General de Urbanismo a efectos informativos.

3.1.2. En la fase de aprobación inicial

La legislación urbanística de las Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Región de Murcia y Navarra prevé el envío a un órgano de la administración autonómica la documentación que se somete a información pública. No en todos los casos la finalidad de ese envío es similar.

En las Islas Baleares, de acuerdo con lo previsto en el art. 55.4 de la Ley

> "Durante el plazo de información pública […] se solicitará un informe preceptivo al órgano que ejerza las competencias en materia de urbanismo del consejo insular correspondiente".

Aunque la ley no establece de modo explícito el plazo para la emisión de este informe, subsidiariamente se aplicará el plazo que se fije para la exposición pública del Plan, que de acuerdo con el art.55.3 será, al menos, de 45 días.

En Cantabria, el art. 68.4 de la Ley 2/2001 indica:

> "El Ayuntamiento trasladará, asimismo, el mencionado acuerdo [de aprobación inicial del Plan], con la documentación de que conste el Plan, a la Comisión Regional de Urbanismo, así como a la autoridad ambiental, para su conocimiento y constancia."

Esta comunicación podría dar lugar en ocasiones a la emisión de un informe para su remisión al Ayuntamiento; no obstante, la literalidad del texto –"para su conocimiento y efecto"– no exige que la Comisión emita en todos los casos un informe al respecto.

En Castilla y León, tal como establece el art. 52.4 de la Ley 5/1999:

> "Respecto del documento dispuesto para su aprobación inicial, previamente al acuerdo, el Ayuntamiento deberá recabar [informe] del órgano urbanístico de la Comunidad Autónoma que reglamentariamente se determine[30]. Este [informe] será vinculante dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo y ordenación del territorio."

Ese mismo artículo (en su apartado 4.d) fija el plazo de 3 meses para la emisión del informe, y transcurrido ese plazo sin que el informe se notifique al Ayuntamiento, podrá continuar la tramitación del Plan; además si el informe es recibido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta.

Por tanto, la aprobación inicial del Plan, y la apertura de la exposición pública por parte del Ayuntamiento requiere la recepción del informe del órgano urbanístico de la Comunidad y la introducción de las modificaciones que exija su carácter vinculante; o bien que transcurran los tres meses sin que sea notificado el informe. No cabe, por tanto, solicitar este informe, tras la aprobación inicial del Plan[31].

En Galicia la legislación urbanística no se refiere de modo explícito al informe del departamento competente en materia de urbanismo, pero tal como indica el art. 60.7 de la Ley 2/2016, tras la aprobación inicial:

> "El ayuntamiento trasladará esta documentación al órgano competente en materia de urbanismo, el cual realizará las consultas previstas en el documento de alcance del estudio ambiental estratégico, dará audiencia a los municipios limítrofes y recabará los informes sectoriales autonómicos preceptivos, que habrán de ser emitidos en el plazo de tres meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable."

Cumplimentados los trámites anteriores, el órgano competente en materia de urbanismo remitirá al ayuntamiento su resultado, pudiendo continuarse el procedimiento.

Por tanto, previsiblemente el resultado incluirá el propio informe de urbanismo.

En Murcia el art. 160.2 de la Ley 13/2015, establece que tras la aprobación inicial del Plan por parte del Ayuntamiento se solicitará informe a

[30] El art. 159.3 del reglamento determina como órgano competente: el Servicio Territorial de Fomento para los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, o entre 5.000 y 20.000 que no limiten con la capital de provincia. En los restantes casos el informe corresponde al centro directivo competente en materia de urbanismo.

[31] Se destaca esta consecuencia, para dejar constancia de que a este informe no es aplicable la posibilidad que indica la Instrucción Técnica Urbanística 1/2016, a la que se ha hecho referencia en el aptdo. 2.2.2 de este artículo.

la Dirección General de Urbanismo, que deberá emitirlo en el plazo de 2 meses. Se trata de un informe meramente preceptivo y no vinculante, de modo que transcurrido ese plazo el Ayuntamiento puede continuar la tramitación del Plan. No obstante, hay que tener en cuenta que la aprobación definitiva corresponde a la administración regional (art. 154.1 de la Ley 13/2015), por tanto, en ese momento podrá tomar en consideración el informe emitido en su día por la Dirección General.

En Navarra, como ya se ha expuesto en el apartado 1.1.2, el Plan General Municipal queda formado por la Estrategia y Modelo de Ordenación Territorial (EMOT) y el Plan Urbanístico Municipal, que se elabora tras la aprobación de la EMOT; en la tramitación de ambos documentos corresponde al departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo recabar los informes sectoriales (art. 71.4 y 9).

En el caso de la EMOT,

> "El ayuntamiento, tras la consideración […] de los informes emitidos, aprobará la Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio, previo concierto con el Departamento competente […] sobre los elementos constitutivos del modelo territorial definido y a desarrollar en la fase el Plan Urbanístico Municipal" (art. 71.5).

Con las peculiaridades que supone el procedimiento de concierto, en cualquier caso, la tramitación prevista exige el informe de la EMOT por parte del Departamento, pues sin ese informe no sería posible determinar el contenido del concierto para la redacción del Plan Urbanístico Municipal que han de suscribir el Departamento del Gobierno competente en la materia con el Ayuntamiento. Nada establece la ley en cuanto al plazo en el que debe trasladar al Ayuntamiento su informe o propuesta de concierto[32].

El Plan Urbanístico Municipal, una vez aprobado inicialmente debe remitirse al Departamento competente en ordenación del territorio y urbanismo, quien recabará los informes sectoriales y

> "elaborará un informe global en que se refundirán las consideraciones sectoriales de los distintos departamentos del Gobierno de Navarra. El plazo para la emisión de este informe será de dos meses desde que se hubiera presentado la solicitud, y transcurrido dicho plazo sin haberse recibido el mismo en el ayuntamiento se tendrá por evacuado" (art. 71.10).

3.1.3. Informes previos a la aprobación definitiva

La legislación urbanística de varias Comunidades Autónomas, prevé –dentro del trámite de aprobación definitiva- un informe específico de determinado órgano de la administración urbanística. Esta determinación guarda relación con el órgano al que compete la aprobación definitiva, por esto al analizar las características de esos informes merece la pena considerar a qué órgano atribuye la ley la competencia para esta aprobación (en la Fig. 9 se incluye esta información).

En varias Comunidades Autónomas determinados Ayuntamientos tienen competencia para la aprobación definitiva de los Planes de Ordenación General; en estos casos se exige un informe previo de carácter vinculante, que debe notificarse en unos plazos fijados por la ley, de modo que de no evacuarse en plazo puede seguirse con la tramitación del Plan, lo que en estos casos supone la aprobación definitiva por parte del Ayuntamiento.

En esta situación se encuentra Andalucía para los planes generales que no afectan a la ordenación estructural[33]; Asturias en los casos en que se haya delegado en el Ayuntamiento la competencia para la aprobación definitiva; Galicia, para los municipios con población superior a 50.000 habitantes; las Islas Baleares, para la ciudad de Palma, a quien corresponde la aprobación definitiva de su Plan General; y lo mismo sucede en La Rioja, con el Plan de Logroño.

En el País Vasco, como ya se expuso en el número anterior de la revista[34], tras la aprobación provisional, y antes de la aprobación definitiva, es necesario el informe vinculante de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco con independencia del órgano de la administración a quien corresponde la aprobación definitiva: el propio Ayuntamiento en los municipios de más de 7.000 habitantes, o la Diputación Foral correspondiente en los demás casos.

En Cataluña la aprobación definitiva de los planes de municipios de menos de 100.000 habitantes corresponde a la Comisión Territorial de Urbanismo, los que superan esa población son aprobados por el Consejero, con informe de esa Comisión. Análogamente en La Rioja los planes de poblaciones de menos de 25.000 habitantes son aprobados por la Comisión Territorial de Urbanismo; los que superan ese número de habitantes, a excepción de la capital, por el Consejero con el informe de esa Comisión.

[32] Se fija, sin embargo, un plazo de 3 meses para que el Departamento competente en ordenación del territorio y urbanismo eleve la EMOT, para su aprobación, al Consejo de Ordenación del Territorio de Navarra.

[33] Cfr. art. 31.B.a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

[34] Aseguinolaza 2019, p. 615.

Barrio	Legislación urbanística	Aprobación definitiva		
		Características del Plan	Órgano competente para aprobación definitiva	Informe previo necesario
Andalucía	Ley 7/2002	Afecta a la ordenación estructural	Consejería (art. 31.2.A.b)	
		No afecta a la ordenación estructural	Ayuntamiento (art. 31.B.a)	Consejería (art. 31.B.a)
Aragón	Decreto Legislativo 1/2014	En todos los casos	Consejo Provincial de Urbanismo (art. 49.1)	
Asturias	Decreto Legislativo 1/2004	En todo los casos, salvo que se haya delegado la competencia al Ayuntamiento	Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (art. 88.2)	
		Municipios en los que se ha delegado la competencia para l a aprobación definitiva	Ayuntamiento	Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio (art. 87.1) / plazo 4 meses
Baleares	Ley 12/2017	En todos los casos, salvo en Palma	Consejo Insular (art. 55.7)	
		Ciudad de Palma	Ayuntamiento (art. 72.2) de la Ley 23/2006, de capitalidad de Palma)	Consejo Insular (art. 55.6) / plazo de 3 meses
Cantabria	Ley 2/2001	En todos los casos	Comisión Regional de Urbanismo (art. 71.1)	
Castilla-La Mancha	Decreto Legislativo 1/2010	En todos los casos	Consejería (art. 37.3)	
Castilla y León	Ley 5/1999	En todos los casos	Administración de la Comunidad Autónoma (art. 54.2)	
Cataluña	Decreto Legislativo 1/2010	Población de más de 100.000 habitantes	Consejero (art. 79.1.b)	Comisión Territorial de Urbanismo (art. 91.4) / plazo: 4 meses
		Resto de municipios	Comisión Territorial de Urbanismo (art.80.a)	
Extremadura	Ley 11/2018	Plan general estructural	Comunidad Autónoma (art. 58.1.f)	
Galicia	Ley 2/2016	Poblaciones de más de 50.000 habitantes	Ayuntamiento	Consejería (art. 60.15) / plazo 3 meses
		Poblaciones de menos de 50.000 habitantes	Consejería (art. 60.14)	
La Rioja	Ley 5/2006	Logroño	Ayuntamiento (88.1.a)	Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja / plazo: 3 meses
		Población de más de 25.000 habitantes	Consejero (art. 88.1.b)	
		Poblaciones hasta 25.000 habitantes	Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja	
Comunidad de Madrid	Ley 9/2001	Poblaciones de más de 15.000 habitantes	Consejo de Gobierno (art. 61.1)	Comisión de Urbanismo de Madrid / plazo: 3 meses (*)
		Poblaciones de hasta 15.000 habitantes	Consejero (art. 61.2)	
Región de Murcia	Ley 13/2015	En todos los casos	Consejero (art. 161.2)	Comisión de Coordinación de Política Territorial / plazo: 3 meses (*)
Navarra	Decreto Foral Legislativo 1/2017	Estrategia y Modelo de Ocupación del Territorio	Comisión de Ordenación del Territorio: art. 71.6	Concierto previo entre el Departamento y el Ayuntamiento para la redacción del Plan
		Plan Urbanístico Municipal	Consejero: art. 71.16	
País Vasco	Ley 2/2006	Población de más de 7.000 habitantes	Ayuntamiento (art. 91.1)	Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (91.2) / plazo: 3 meses
		Resto de municipios	Diputación Foral (art. 91.1)	
Comunidad de Valencia	Ley 5/2014	Plan de ordenación estructural	Consejería (art. 44.2.c) plan ordenación estructural	

(*) El plazo que se indica es del que dispone el órgano competente para la aprobación definitiva.

Fig. 9/ **Órganos competentes para la aprobación definitiva del Plan General, e informes previos exigidos en algunos casos.**

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Informes por parte de otras administraciones

La legislación urbanística de Andalucía (art, 32. 1.2ª), Canarias (art. 144.3), Cantabria (art. 68.3), Cataluña (art. 85.7), Galicia (art. 60.7), y Murcia (art. 160.2), prevé que durante la exposición pública del Plan aprobado inicialmente se dé audiencia a los Ayuntamientos de los municipios colindantes.

La casuística que presentan los informes de otras administraciones previstos en algunas Comunidades Autónomas es suficientemente variada como para que no compense clasificarlos por tipos. Así:

En Canarias, antes de la aprobación inicial se prevé el informe del Cabildo insular correspondiente (art. 144.3).

En Castilla y León, el informe de la Diputación Provincial[35], previo a la aprobación inicial (art. 52.4).

En Cantabria el Plan aprobado inicialmente se remite a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma (art. 68.3).

En el País Vasco, simultáneamente a la apertura de la exposición pública del Avance, se remite a los Ayuntamientos de los municipios colindantes, para su conocimiento e informe.

En Extremadura,

> "Cuando un Plan General Municipal prevea actuaciones que afecten a términos municipales colindantes, será preceptiva la concertación del contenido correspondiente, con el municipio o los municipios afectados. A tal efecto deberá remitirse un ejemplar del avance del Plan General Estructural a los municipios afectados para realizar la concertación, en el plazo de un mes desde su aprobación. En caso de conclusión del trámite de concertación sin haberse alcanzado un acuerdo entre los municipios afectados, el avance será elevado a la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, a la que corresponderá la concertación" (art. 49.5 de la Ley 11/2018).

En Navarra, la versión preliminar de la EMOT y el Plan Urbanístico Municipal aprobado inicialmente se somete a informe de los Concejos; análogamente en el País Vasco, en el caso de los municipios alaveses, el Avance y el Plan aprobado inicialmente se remite a las Juntas Administrativas para su conocimiento e informe[36].

4. Conclusiones

El estudio de la incidencia de los informes sectoriales en la tramitación del planeamiento urbanístico en las distintas Comunidades Autónomas, permite identificar y comparar las medidas adoptadas en cada una de ellas, para obtener los mejores resultados en este proceso.

Como ya se ha anotado en los anteriores artículos de esta serie[37], las cuestiones que se plantean para conseguir que los informes sectoriales supongan una mejor calidad del planeamiento, se centran en la adecuada coordinación de las políticas sectoriales con incidencia en el territorio a través del planeamiento territorial y urbanístico.

Tal como se ha podido comprobar en estos artículos, esta coordinación se afronta desde la legislación –tanto urbanística como sectorial– y desde los órganos de la administración a quienes competen las competencias que han de ser coordinadas. El modo concreto en el que se ha implementado esta tarea en cada una de las 17 Comunidades Autónomas es diverso, y ofrece un amplio abanico en el que, no obstante, hay algunas constantes que merece la pena destacar, señalando las ventajas y posibles inconvenientes de algunas de ellas.

No obstante, antes de entrar en su valoración, resulta necesario señalar que, aunque el estudio directo de la normativa aplicable en cada Comunidad ha sido completado con las oportunas consultas a las administraciones urbanísticas, en estas conclusiones debemos ceñirnos a las previsiones que contiene esa normativa. Sin embargo, la práctica concreta –la forma en que cada órgano de la administración interpreta la legislación y la normativa– tiene evidentes consecuencias en el modo en que los distintos informes sectoriales inciden la elaboración y tramitación del planeamiento. Por este motivo, lo que a continuación se expone –sobre todo cuando se señala una posible dificultad– tiene algo de conjetura que solo la revisión de un número suficiente de expedientes de aprobación de planes podría corroborar.

[35] La exigencia de este informe es independiente del que, de acuerdo con la legislación de carreteras deba realizarse si el Plan afecta a una carretera cuya titularidad sea de la Diputación correspondiente.

[36] En cierto número de municipios de Álava y Navarra el término municipal, o la mayor parte de él, quedan distribuidos entre varios concejos, con competencias de algunos servicios básicos: caminos, abastecimiento y saneamiento, etc. (Norma Foral 11/95, de 20 de marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava y Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra).

[37] No solo en Aseguinolaza 2019, en que ya se examinaban las previsiones de la legislación urbanística y ambiental relacionadas con los informes sectoriales autonómicos, sino también en Mardones 2019, dedicado al estudio de los informes estatales, pues en ambos campos el reto es el mismo: integrar adecuadamente las afecciones sectoriales en un planeamiento que tiene una vocación global e integral.

4.1. En cuanto a la solicitud de los informes sectoriales

4.1.1. Momento en el que se solicitan los informes y plazo para su emisión

A. Corresponde a la legislación urbanística establecer el procedimiento que ha de seguirse para la aprobación definitiva de los planes; por tanto, es habitual que sea ella quien determine el momento en que deben solicitarse los informes de otros órganos de la administración. Por otra parte, corresponde a la legislación sectorial establecer el carácter preceptivo, y a veces vinculante, de los informes que han de solicitarse en la tramitación de los planes urbanísticos.

Tal como queda reflejado a lo largo de este artículo, ese reparto de cometidos no se produce así en todos los casos. En algunas Comunidades Autónomas la legislación urbanística establece, junto con el momento en que se solicitarán esos informes, el plazo para su emisión, las consecuencias de la no emisión e incluso el carácter preceptivo o vinculante de esos informes. Estos preceptos quedan habitualmente matizados introduciendo alguna salvedad, de modo que su aplicación solo se produce cuando no contradicen lo que establece la legislación sectorial. Así, por ejemplo, en el art. 85.5 de la ley de urbanismo catalana, se indica:

> "Simultáneamente al trámite de información pública de un plan de ordenación urbanística municipal […] hay que solicitar informe a los organismos afectados, los cuales lo tienen que emitir en el plazo de un mes, salvo que una disposición autorice un plazo más largo[38]."

B. Por otra parte, el examen de las leyes sectoriales autonómicas que establecen como preceptivo el informe del planeamiento permite comprobar que no siempre determinan el plazo en que este informe debe emitirse, y aún menos las consecuencias de que el informe no se comunique dentro de ese plazo. No obstante, aunque la aplicación de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, de la Administraciones Públicas, podría resolver esos casos, sería aconsejable que sea en la legislación urbanística donde se establezcan, de modo explícito, esos dos extremos (plazo y consecuencia de la no emisión en plazo), para los informes previstos en leyes sectoriales que no establezcan estas determinaciones.

4.1.2. Solicitud de algunos informes sectoriales en distintos momentos

A. Como se ha expuesto en el apartado 2.2, algunas leyes sectoriales prevén informes preceptivos al planeamiento en momentos distintos del periodo de exposición pública que establece la legislación urbanística en la tramitación del Plan.

Un primer caso se da en aquellas Comunidades en las que se prevé que al iniciar la elaboración del Plan se soliciten determinados informes; evidentemente esta información puede ser de gran utilidad. Sin embargo, para que esto sea así, es preciso que los informes sean concretos, aportando datos o consideraciones aplicables al ámbito del Plan. El mero recordatorio de la legislación aplicable, o la relación de planes y proyectos que pueden suponer afecciones al Plan, no resulta de utilidad y aumenta la carga de trabajo de las distintas administraciones. Por esto, parece aconsejable que, cuando se establezcan como preceptivos estos informes, se disponga de unas instrucciones -de carácter público- que determinen su contenido y alcance.

Fuera de ese caso, el hecho de que no todos los informes se emitan en la misma fase de la elaboración del Plan supone un claro inconveniente que, no solo prolonga su tramitación -pues exige modificar parte de la documentación-, sino que también dificulta la coherencia de sus determinaciones, que exige identificar la incidencia que esas modificaciones -sectoriales- pueden tener en otras determinaciones urbanísticas.

Si bien la legislación urbanística de la mayor parte de las Comunidades Autónomas trata de concentrar los informes sectoriales en una misma fase; las excepciones vienen producidas por las determinaciones de algunas leyes sectoriales. Tal como se sugiere en relación a los plazos de emisión de los informes, sería conveniente que la legislación urbanística fijase la apertura de la exposición pública del Plan como el momento para la emisión de todos los informes sectoriales, salvo para aquellos informes en que la correspondiente ley sectorial establezca otro momento.

En Andalucía, esta homogeneización del momento y de los plazos que se establecen para

[38] Art. 85.5 del texto refundido de la ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010.

los distintos informes sectoriales se ha llevado a cabo de un modo completo mediante el Decreto Ley 5/2012, de 17 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía; mediante las disposiciones finales primera a octava, se modifican las previsiones de ocho leyes sectoriales respecto a los informes preceptivos al planeamiento urbanístico.

Si, como se ha anotado, la dispersión de los informes supone una dificultad para conseguir la coherencia del Plan, los casos más graves son los que pueden producir los informes que se emiten en el mismo proceso de aprobación definitiva del Plan, es decir, los que son solicitados y valorados por el órgano al que compete la aprobación definitiva del Plan. Analizado el contenido de esos informes no se encuentran razones de peso que impidan que esos informes se emitan -como el resto- en el periodo de exposición pública del Plan, sin perjuicio de que, si en las fases sucesivas, se introducen modificaciones que afecten a la materia de que tratan esos informes, el Ayuntamiento –como promotor del Plan– deba solicitar un nuevo informe e introducir las modificaciones que sean necesarias.

Si en algún caso, se considera que el carácter del informe, aconseja que sea el órgano competente para la aprobación definitiva el que decida sobre la oportunidad de seguir o no seguir los criterios que indique el informe, siempre cabría la posibilidad de que sea ese órgano el que transmita al Ayuntamiento el informe sectorial, con las advertencias u orientaciones que se consideren oportunas[39].

4.1.3. Solicitud de sucesivos informes

A. Tal como se recoge en el apartado 1.1.2 de este artículo, en Aragón, Canarias y Navarra, en la tramitación de los planes generales hay dos momentos en que se solicitan los mismos informes sectoriales. En Aragón y Canarias, el primer momento de solicitud de informes coincide con la consulta que, de acuerdo con la legislación básica estatal debe hacer el órgano ambiental en el procedimiento de evaluación ambiental del Plan; por tanto, se trata de unas consultas que han de hacerse en todas las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, el procedimiento que se establece en estas dos Comunidades tiene la ventaja de relacionar entre sí los informes que sucesivamente han de emitir los distintos órganos de la administración sectorial; de modo que es más fácil evitar posibles contradicciones entre esos dos informes.

El caso de Navarra, como ya se ha señalado en el apartado 1.1.2,a), es distinto; pues el primer informe responde a la EMOT, cuyo contenido solo permite a los órganos de la administración sectorial comprobar la adecuación del modelo urbano previsto con las políticas territoriales y ambientales de la Comunidad (cfr. art. 58.2).

B. Distinto es el caso de Andalucía, pues la petición de este segundo informe queda limitado a los informes vinculantes, se solicita por el Ayuntamiento tras la aprobación provisional, y tiene como objetivo que

> "en el plazo de un mes, a la vista del documento y del informe emitido previamente, verifiquen o adapten, si procede el contenido de dicho informe" (cfr. art. 32.1.4ª regla).

Este procedimiento tiene indudable interés y evita que sea el órgano de la administración al que compete la aprobación definitiva quien, discrecionalmente y por tanto sin una regulación determinada, decida solicitar o no esta verificación[40].

4.2. Determinación de los informes necesarios

4.2.1. Identificación de los informes previstos

En algunas Comunidades Autónomas la legislación urbanística incluye una relación de los informes que han de solicitarse, mediante una enumeración que se presenta como no exhaustiva, así sucede en Aragón; o mediante una recopilación de la legislación sectorial, como sucede

[39] Tal como se expone en el apartado 2.2.3.a) en esta fase la legislación sectorial correspondiente prevé: en Murcia los informes de saneamiento urbano y equipamientos comerciales; en Aragón, los de equipamientos comerciales.

[40] De hecho, algunas leyes urbanísticas apuntan esta posibilidad, así en Castilla-La Mancha, el texto refundido de la ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (aprobado por Decreto Legislativo 1/2010), al referirse a la tramitación para la aprobación definitiva, incluye en el art. 37.1.a), sin más precisión, "Recabará los informes oportunos", cuando por otra parte en los artículos anteriores ya se ha referido a los informes sectoriales que debe solicitar el Ayuntamiento.

en el Reglamento de Urbanismo de Galicia y en una Instrucción Técnica del Departamento competente en urbanismo de la Junta de Castilla y León. En Canarias y en la Comunidad Valenciana en las que la tramitación del Plan está integrada en el procedimiento de la evaluación ambiental, corresponde al órgano ambiental decidir a qué órganos de la administración somete a consulta el Plan.

En otros casos la solicitud del informe se extiende a todos los departamentos del gobierno autonómico, así sucede en Navarra y el País Vasco[41]. En la mayor parte de las Comunidades la legislación urbanística solo indica que, coincidiendo con la exposición pública del Plan, se deben solicitar informes a los órganos de la administración "cuyas competencias se puedan ver afectadas"[42]. En Asturias, la ley se refiere a "los informes preceptivos conforme a la normativa sectorial"[43]; en la Comunidad de Madrid se indica que deben requerirse

> "los informes previstos de los órganos y entidades públicas legalmente como preceptivos",

pero añade,

> "o que, por razón de la posible afección de los intereses públicos por ellos gestionados, deban considerarse como necesarios"[44].

La indeterminación acerca de los informes que se deben solicitar puede suponer una dificultad para conseguir una adecuada elaboración del Plan; es verdad que en algunos casos (Andalucía, Canarias, Extremadura, Navarra y Comunidad Valenciana) los informes se solicitan a través de un órgano integrado en el departamento competente en urbanismo; lo que garantiza que, durante la tramitación del Plan, se solicitarán todos los informes que son necesarios. No obstante, el inconveniente subsiste; lo más útil sería que, desde el comienzo de su elaboración, se supiese qué informes sectoriales se deben solicitar; de ese modo sería fácil identificar las afecciones que ha de atender el Plan.

Aunque la identificación de los informes sectoriales preceptivos a través de la legislación urbanística parece el medio más seguro de evitar los inconvenientes que se han indicado, algunas Comunidades han optado por hacer pública esa misma información en la página web del departamento correspondiente así por ejemplo sucede en Andalucía[45]. Cualquiera de los sistemas resulta de interés, siempre que la información se mantenga actualizada.

4.2.2. Número de informes preceptivos

Tal como se expone en el apartado 2.1 de este artículo, y atendiendo al número de informes preceptivos (vinculantes o no) que la legislación autonómica establece, se comprueba que hay una considerable diferencia en el número de informes previstos en unas Comunidades y en otras: 4 en la que se prevé el menor número de informes, a 17, en la que más.

Por supuesto, como ya se ha apuntado en el apartado que se cita, no tiene sentido buscar una homogeneidad entre las previsiones de las distintas Comunidades Autónomas. No obstante, la disparidad en el número de informes exigidos parece aconsejar que, desde una perspectiva general del órgano de gobierno de las Comunidades se valorase la necesidad de cada uno de los informes previstos, evitando que una cierta inercia y una visión excesivamente sectorial aumente innecesariamente el número de informes, y como consecuencia la complejidad de la tramitación a que se somete el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento.

4.3. Alcance de los informes

Un examen del modo en el que la legislación urbanística y sectorial establece la exigencia de los informes al planeamiento permite comprobar que no en todos los casos se determina con claridad cuál es el alcance de esos informes.

Por una parte, cuando la previsión de un informe sectorial procede de la legislación urbanística y no de la correspondiente ley sectorial, nada se determina acerca de su alcance ni del cometido de ese informe. Pero también cuanto la exigencia del informe se establece en una ley sectorial es frecuente que no se indique cuál es el contenido

[41] En Navarra el precepto legal indica que se recabarán informes "sobre las materias de competencia de los distintos departamentos del Gobierno de Navarra" (art. 71.5 y 9); en el País Vasco, "a las administraciones públicas con competencias sectoriales (art. 90.5).

[42] Así en el art. 5.3 de la Ley 12/2017, de urbanismo de Baleares; pero un precepto similar se encuentra en la legislación urbanística de Andalucía (art. 32.1.2ª), Castilla-La Mancha (art. 9.2.a), Cataluña (art. 85.5), Extremadura (art. 49.3.e), La Rioja (art. 87.2) y Región de Murcia (art. 160.1). En Cantabria la ley no se refiere explícitamente a la solicitud de los informes sectoriales.

[43] Art. 86.3 de texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (Decreto Legislativo 1/2004).

[44] Art. 57.9 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

[45] Cfr. en https://www.juntadeandalucia.es/ La Junta>Fomento>Infraestructuras y Ordenación del Territorio>Áreas de actividad>Urbanismo>Instrucciones y criterios.

del informe, o se utilizan expresiones muy vagas del tipo "comprensivo de las sugerencias que estime conveniente", especialmente frecuente en la legislación sobre carreteras que, por otra parte, en la mayoría de los casos tienen un carácter vinculante, lo que añade un especial inconveniente.

Sin llegar a esa generalidad, otro caso en que el alcance no queda acotado es el que se recoge en algunas leyes del patrimonio histórico, en las que el contenido del informe remite a la definición de patrimonio histórico, que aparece como un concepto indeterminado

> "constituido por los bienes muebles e inmuebles que tengan interés histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico";

otras leyes, sin embargo, se refieren expresamente a la protección de los bienes inmuebles declarados o inventariados como parte del patrimonio histórico de la Comunidad Autónoma[46].

En otros casos, aunque la ley no se refiere expresamente al contenido del informe, el contexto en el que se establece su exigencia orienta sobre las condiciones que serán comprobadas por el informe. Sin embargo, otras leyes sectoriales, al establecer la exigencia del informe precisan su contenido; en este sentido, un buen ejemplo –no es único, pero por el modo rotundo en que se expresa merece la pena recogerlo– es el de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia:

> "El informe versará exclusivamente sobre aquellos aspectos relacionados con las competencias en materia de agua y obras hidráulicas de la Comunidad Autónoma de Galicia y tendrá en ese ámbito carácter vinculante. Especialmente, se tratará en el informe del respeto por los instrumentos territoriales y urbanísticos del contenido de la planificación hidrológica, así como de los planes de abastecimiento y saneamiento, cuando estos existan".
>
> […] "en caso de ser desfavorable, el informe indicará expresamente las normas vulneradas" (art. 39.2 y 3).

Otra cautela que recogen algunas leyes sectoriales al establecer como vinculante un informe, es acotar la materia (el contenido) en la que ese informe tiene ese carácter; lo que supone que el resto de las consideraciones que incluya el informe son solo orientativas. Por ejemplo, la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra, al establecer el informe vinculante precisa las determinaciones a las que se aplica:

> "El apartado donde se recojan estos aspectos o cualquier otra determinación que pueda afectar al Patrimonio Cultural inmueble requerirá de informe vinculante del Departamento competente en materia de cultura, cuyas determinaciones quedarán incorporadas en la resolución del expediente" (art. 32.2)

4.4. Conclusión final

El examen del modo en que en las distintas Comunidades Autónomas regulan los informes sectoriales muestra, prácticamente en todos los casos, que el reto que se presenta en este campo es garantizar unos tramites coherentes con los intereses que persiguen estos informes, pero no obstaculizadores o penalizadores de la íntegra labor planificadora. A lo largo de este artículo se han identificado distintas medidas que avanzan en este sentido, pero al mismo se comprueba que ese reto aún no se ha superado.

En este sentido, el modo variado en el que la legislación determina el contenido de los informes al planeamiento, especialmente los casos en que este alcance no queda definido, haría aconsejable un estudio conjunto por parte de los órganos de la administración sectorial, junto con la administración urbanística, de modo que, atendiendo a la política territorial de cada Comunidad Autónoma, y a las funciones que competen al planeamiento urbanístico, se acotara el alcance de los informes a lo que resulte adecuado, sin reducir innecesariamente la competencia municipal.

Algo similar puede decirse respecto a los plazos en que deben emitirse los informes, ajustándolos razonablemente al tiempo necesario para elaborarlos; o en cuanto a la excepcionalidad que debe suponer que la no emisión de informe en plazo impida continuar con la tramitación del planeamiento, penalizando al ayuntamiento por la inactividad de esa administración sectorial.

El análisis que se recoge en este artículo, y en su primera parte, publicada en el anterior número de esta revista[47], sobre la incidencia de los informes sectoriales en la elaboración y tramitación del planeamiento, hace deseable que ese estudio conjunto se extienda a toda la regulación de los informes sectoriales, de modo que sin menoscabo de su utilidad para coordinar las políticas sectoriales que inciden en el territorio, se garantice la coherencia de los instrumentos de planeamiento, evitando determinaciones ajenas al cometido que la legislación encomienda a la ordenación territorial y urbana.

[46] La definición del patrimonio histórico que se recoge corresponde al art. 2 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, del Patrimonio Histórico de Canarias, pero no es un caso único. Como ejemplo de leyes que acotan el alcance del informe puede consultarse el art. 60 de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural de Asturias.

[47] Cfr. Apartado 5. Conclusiones en Aseguinolaza 2019: 618-621.

Bibliografía

Legislación

Estatal

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes
Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.
Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.
Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el Texto Refundido de la Ley de Aguas

Autonómica

En este apartado se incluye exclusivamente la legislación citada en el artículo, aunque para su elaboración ha sido necesario revisar la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas, que pueden consultarse, junto con los informes al planeamiento que establecen, en la página: www.greap.blog/informes-sectoriales-en-ccaa

ANDALUCÍA
Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía
Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía

ARAGÓN
Decreto Legislativo 1/2014 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.
Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón
Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón

ASTURIAS
Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural de Asturias
Decreto Ley 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias

BALEARES
Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears

CANARIAS
Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias
Ley 4/1999, de 15 de marzo, del Patrimonio Histórico de Canarias

CANTABRIA
Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria

CASTILLA Y LEÓN
Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León
Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León
Orden FYM/238/2016, de 4 de abril, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2016

CASTILLA LA MANCHA
Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha

CATALUÑA
Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.

EXTREMADURA
Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.

GALICIA
Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia
Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia
Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia

LA RIOJA
Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja

COMUNIDAD DE MADRID
Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid
Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid

REGIÓN DE MURCIA
Ley 3/2000, de 12 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia e Implantación del Canon de Saneamiento de la Región de Murcia
Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre Régimen del Comercio Minorista y Plan de Equipamientos Comerciales de la Región de Murcia
Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia
Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia

NAVARRA
Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra
Ley Foral 14/2005, del Patrimonio Cultural de Navarra
Decreto Foral Legislativo 1/2017, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra

PAÍS VASCO
Norma Foral 11/95, de 20 de marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava
La Ley 2/2006, de del Suelo y Urbanismo del País Vasco

COMUNIDAD VALENCIANA
Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana
Decreto 104/2014, de 4 de julio, del Consell, por el que se aprueba la nota técnica en materia de reservas dotacionales educativas de la Comunitat Valenciana

Artículos de revista

Mardones N & Luque J & Aseguinolaza I. (2019): "Incidencia de los informes sectoriales estatales en el planeamiento" en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n. 200, pp. 375-392
Aseguinolaza I & Luque J & Mardones N (2019): "Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento. I. Previsiones de la legislación urbanística y ambiental", en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n. 201, pp. 603-622.

Portales de Internet

https://www.juntadeandalucia.es/

La Junta>Fomento>Infraestructuras y Ordenación del Territorio>Áreas de actividad>Urbanismo>Instruccion es y criterios.

https://greap.blog/informes-sectoriales-en-ccaa

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. LI, Nº 202, invierno 2019
ISSN(P): 1133-4762
ISSN(E): 2659-3254
Págs. 823-834

Desaceleración en la economía y en el mercado de vivienda

Julio Rodríguez-López

Vocal del Consejo Superior de Estadística del INE.
Fue presidente del Banco Hipotecario de España y de Caja Granada

"A pesar de incluirse entre los derechos universales y de que el acceso a una vivienda asequible sea una prioridad fundamental, más de 3 millones de personas en Europa carecen de acceso a una vivienda decente. La vivienda social representa el instrumento tradicional para hacer frente a las necesidades de vivienda, aunque el termino en cuestión define una variedad de intervenciones entre los diferentes países".

"Social Housing in the EU", Parlamento Europeo, Directorio General para políticas internas, Note, 2013.

Introducción

La presencia de una desaceleración significativa del ritmo de crecimiento de la economía mundial y a la de la Eurozona en 2019, ha incidido sobre la evolución del mercado de la vivienda en España. Dicho comportamiento se ha visto afectado asimismo por la entrada en vigor de la nueva ley de crédito inmobiliario en el verano de 2019.

En el presente trabajo se analiza la evolución de la economía mundial y de España en los apartados primero y segundo, respectivamente. En los siguientes apartados se describe la evolución del mercado de la vivienda en 2019. En el apartado tercero se comenta la desaceleración sufrida por los precios de las viviendas.

En el apartado cuarto se resumen los factores que han podido afectar a la baja a la demanda de vivienda, en especial a los que han ocasionado un retroceso de los nuevos préstamos destinados a la compra de una vivienda.

En el quinto apartado se describe la evolución de la nueva oferta de vivienda en el presente ejercicio, en el que las viviendas iniciadas y terminadas han mantenido un importante ritmo de crecimiento en la primera mitad del año. Por último, en el sexto apartado se recogen algunas de las modificaciones producidas en los componentes más relevantes de la política de vivienda.

1. Evolución de la economía mundial

La economía mundial experimentó un significativo retroceso en los meses centrales de 2019. Un conjunto de circunstancias contribuyó a dicha evolución, entre las que destacan, en primer lugar, la

tensión arancelaria creada entre Estados Unidos y China, que condujo a una elevación significativa en las tarifas arancelarias que dichos países practican en sus relaciones comerciales bilaterales.

En segundo lugar, destaca la inminencia de un "Brexit" sin acuerdo entre el Reino Unido y los restantes países de la Unión Europea. Dicha circunstancia podría crear abundantes estrangulamientos en el tráfico comercial y en las cadenas de producción globales, a la vez que afectará a las ventas de productos europeos al dicho país.

En tercer lugar, las abundantes tensiones geopolíticas pendientes, en especial la de Estados Unidos con Irán, pueden afectar a los precios de la energía y generar complicaciones en el tráfico energético mundial. El conjunto de circunstancias descrito (Fondo Monetario Internacional-FMI-, 2019) ha contribuido a la presencia de una importante desaceleración en el ritmo de crecimiento global.

El crecimiento de la economía global pasaría así desde el 3,6% en 2018 al 3,2% en 2019, según la previsión de verano del FMI. En el caso de los países de economías avanzadas la desaceleración seria desde el 2,2% en 2018 hasta el 1,9% en 2019. En los países de economías emergentes se pasaría desde un crecimiento del 4,5% en 2018 a otro del 4,1% en 2019 (Fig. 1).

Fig. 1/ **Economía mundial. Economías avanzadas y economías emergentes. Tasas de crecimiento del PIB, precios constantes, 2013-2020 (previsión) (%).**

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

La desaceleración económica afectaría negativamente a los precios de la energía. Según el FMI el descenso de los precios del petróleo va a ser del 4,1% en 2019 y del 2,5% en 2020 (Fig. 2). Los riesgos deflacionistas para la economía global serian importantes, por lo que es necesario que se lleven a cabo políticas económicas adecuadas a las nuevas circunstancias.

Fig. 2/ **Precios petróleo, Mar del Norte, dólares por barril. Serie mensual, 2015-2019.**

Fuente: Banco de España.

La política monetaria viene presentando un perfil a todas luces expansivo en la mayoría de los países. Destacan por su trascendencia las actuaciones que se llevaron a cabo por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos, que van a continuarse en los últimos meses de 2019, y la que sigue desarrollando el Banco Central Europeo (BCE) para el conjunto de países de la Eurozona.

En dicha situación, se apunta con frecuencia el hecho de que la política fiscal debería de desempeñar un papel más activo. Las actuaciones destinadas a reducir los déficits presupuestarios y el alcance de la deuda pública han llevado a que el perfil de dicha política no resulte apenas expansivo en la mayor parte de los países de economía avanzada. La política fiscal debería de contribuir al crecimiento de la demanda a la vez que se mantienen estables a medio plazo los niveles de déficit y de deuda pública.

Desde el FMI se advierte que en 2021 puede mejorar el perfil de la economía global. Ello será así siempre que se mantenga el apoyo de los mercados de capitales, se reduzca la importancia de los factores que han debilitado el crecimiento y se estabilicen las economías más estresadas. Todo ello no debe de frenar las actuaciones de diferentes países destinadas a impulsar el crecimiento respecto de los bajos niveles alcanzados en 2019.

La Eurozona ha acusado la desaceleración, al pasar el crecimiento intertrimestral desde el 0,4% en el primer trimestre al 0,2% en el segundo trimestre de 2019. Dicho debilitamiento se ha debido sobre todo a la caída de las exportaciones, puesto que la demanda interior ha mantenido el crecimiento.

El índice de producción industrial retrocedió en la Eurozona en junio y julio de 2019. Dicha evolución reflejó la caída de las exportaciones, dentro de las cuales ha desempeñado un papel relevante la caída experimentada en las ventas de automóviles.

La previsión para la Eurozona es de un crecimiento del 1,2% en 2019 (que el BCE ha reducido al 1,1% en septiembre de 2019), lo que implica una significativa desaceleración respecto del 1,9% en 2018. La mejoría de la economía mundial podría llevar el crecimiento en la eurozona hasta el 1,4% en 2020, con lo que la fase más negativa en la evolución de dicha área económica se situaría en el segundo semestre de 2019.

El comportamiento de la economía de la eurozona aparece, pues, estrechamente ligado a la coyuntura de la economía global. Los cambios registrados en los últimos años han sido espectaculares. Los tipos de interés negativos se han convertido en algo frecuente. El BCE lleva ya unos diez años practicando una política monetaria expansiva, que va a reforzarse en los últimos meses de 2019.

El empleo ha crecido, pero los nuevos empleos son bastante más vulnerables que los del pasado. El comercio mundial ha acabado reduciéndose como consecuencia de las tensiones proteccionistas aparecidas a nivel mundial. Todo ello lleva a un aumento general de las incertidumbres, que acaba afectando al conjunto de la demanda interior de las economías y que también provoca cambios en el escenario político (A. Ubide, 2019).

2. La economía española acusa la desaceleración

El PIB de la economía española crecerá en 2019 en torno al 2,3% (2,4% en 2018), como consecuencia de la desaceleración que se va a apreciar sobre todo en el segundo semestre del año. Dicho crecimiento resulta muy superior al 1,2% previsto para el conjunto de la Eurozona en este ejercicio (Fig. 3).

Fig. 3/ **España y Eurozona. Tasas de crecimiento anual del PIB, precios constantes, 2013-2020 (previsión).**

Fuente: INE, FUNCAS.

El crecimiento de la economía española en 2019 se está apoyando sobre todo en la variación positiva de la demanda interior (2,3%), dentro de la cual los crecimientos mayores corresponden a la formación bruta de capital fijo (4,1%). Destaca la desaceleración de la demanda de consumo familiar (1,6%) y del consumo público (1,9%) (Fig. 4). El comercio exterior se resentirá por la mayor caída de las exportaciones frente a las importaciones.

Fig. 4/ **Principales agregados macroeconómicos. Tasas de variación a precios constantes, 2018-2020 (previsión).**

Fuente: INE.

El empleo creció en un 2,4% en el segundo trimestre de 2019 sobre el mismo periodo del año precedente, según la EPA. Correspondió la variación interanual más intensa a la construcción (5,0%), seguida de los servicios (4,4%). La desaceleración del crecimiento del empleo en la industria, ligado a la caída de las exportaciones, reflejó el retroceso del índice de producción industrial en los meses de junio y de julio de 2019.

La variación interanual de la afiliación a la Seguridad Social fue más intensa que la del empleo en la EPA (3,9% fue el crecimiento de dicha magnitud en agosto de 2019 sobre el mismo mes del pasado ejercicio) (Fig. 5). También la construcción presentó la variación mayor entre los componentes de la afiliación (4,7%). En los meses de verano la afiliación total ha experimentado variaciones intermensuales negativas en la serie corregida de estacionalidad.

Fig. 5/ **Empleo, España. Variaciones anuales del empleo, según la EPA y según la Afiliación a la Seguridad social, 2014-2019 (previsión) (%).**

Fuente: INE y Ministerio de Trabajo.

La variación interanual de los precios de consumo en agosto de 2019 fue del 0,3%, evolución que resultó fuertemente influenciada por el acusado descenso de los precios de los productos energéticos en el mismo mes (-4,5%). La inflación sigue alejada del 2% de objetivo del BCE.

La balanza de pagos por cuenta corriente acusó el descenso del superávit comercial. La balanza corriente registró un déficit de -1.204 millones de euros en el primer semestre del año. El saldo comercial disminuyó, pero el déficit corriente vino de la mano de la balanza de rentas, que presentó un importante déficit. El saldo corriente de la balanza de pagos puede descender desde el 1,9% del PIB en 2018 hasta el 0,5% en 2019.

El déficit de las Administraciones Públicas se ha situado por debajo del 3% del PIB, pero por encima de las previsiones, aproximándose al 2,5% del PIB. La deuda pública puede terminar el año en el 95,3% del PIB.

La situación económica se caracteriza, pues, por una acusada desaceleración, aunque resulta menos intensa que la registrada en el resto de países de la Eurozona. Pero en la economía española no se advierten aumentos de los desequilibrios, mientras que el empleo ha seguido creciendo a un ritmo significativo y ha tenido lugar un fuerte desendeudamiento de hogares y empresas (R. Torres, 2019).

El anuncio del BCE de 12 de septiembre de mantener un tono expansivo para la política monetaria acentuará el proceso de descenso de los tipos de interés en la economía española. Dicha evolución favorecerá la expansión de los mercados de activos, bolsa y vivienda.

El INE ha publicado una revisión de las series anuales de los principales agradados macroeconómicos. En dicha revisión destaca el menor crecimiento experimentado por el PIB en el trienio 2017-2019, en el que el PIB creció en un 3,1% de promedio, mientras que en la serie revisada dicha variación fue del 2,8%.

3. Mercado de vivienda (I) Precios y alquileres

Los precios y los alquileres de viviendas han registrado una desaceleración en su crecimiento entre el primero y segundo trimestre de 2019. Así, el índice de precios de vivienda del INE, elaborado a partir de los datos aportados por los notarios, vio descender la tasa anual de variación en el segundo trimestre de 2019 hasta el 5,3% (6,8% en el primer trimestre) (Fig. 6).

Fig. 6/ **Índice de precios de vivienda y precios de tasación. Tasas de variación anuales, 2010-2019 (previsión) (%).**

Fuente: INE y Ministerio de Fomento.

Por comunidades autónomas, en el segundo trimestre de 2019 Aragón registró el mayor aumento interanual (6,7%), seguida de la Comunidad de Madrid (6,5%), mientras que Extremadura presentó la menor variación (1,7%) (Fig. 7).

Los aumentos de precios de la vivienda acumulados desde el inicio de la recuperación (desde el primer trimestre de 2014) alcanzaron la mayor intensidad en la Comunidad de Madrid (50,6%), seguida de Cataluña (42,4%). Los descensos más acusados fueron los de Castilla-La Mancha (10,4%) y Extremadura (7,6%) (Fig. 8).

Según el portal idealista.com, la variación interanual de los precios de las viviendas en agosto de 2019 fue del 5,3%. Los mayores aumentos fueron los de Baleares (10,3%) y C. de Madrid (10,2%). Los precios más elevados en agosto de 2019 fueron los de Baleares (3.027 euros/m^2), C. de Madrid (2.843 euros/m^2) y País Vasco (2.560 euros/m^2).

Fig. 7/ **Precios de las viviendas. Valoraciones interanuales, 2019 II/2014 I (%).**

Fuente: INE.

Fig. 8/ **Precios de las viviendas (Índice). Variaciones acumuladas, 2019 II/2014 I (%).**

Fuente: INE.

En cuanto a los alquileres, los aumentos registrados por dicha variable han superado a los de los precios de las viviendas en la etapa de recuperación del mercado de vivienda (52,7% frente al 33,4%, entre 2013 y 2019) (Fig. 9).

Fig. 9/ **Precios de vivienda (IPV) y alquileres (idealista). Evolución 2007-2019 (previsión), 100= 2007 (4º trimestre).**

Fuente: INE e Idealista.com.

La variación interanual de los alquileres en agosto de 2019 reflejó la presencia de una importante desaceleración, al pasar a crecer un 5,7% en términos interanuales frente al 9,1% de 2018 (Fig. 10), según datos de Idealista. La evolución más reciente de los precios de las viviendas y de los alquileres apunta no solo a una desaceleración de los ritmos de crecimiento, sino también a una mayor convergencia entre la intensidad de los aumentos de dichas magnitudes.

Fig. 10/ **Precios de los alquileres, 2007-2019 (previsión). Tasas interanuales, a diciembre de cada año (%).**

Fuente: Idealista.

4. Mercado de la vivienda (II). Demanda y financiación

La demanda de vivienda ha presentado un perfil de crecimiento en la primera mitad de 2019 menos firme que en los cuatro ejercicios anuales precedentes. Por una parte, el comportamiento de la actividad económica y del empleo, junto con las favorables condiciones de financiación, permiten adelantar que los fundamentos de la demanda han mantenido en 2019 una evolución positiva para el aumento de la demanda de vivienda.

Sin embargo, las modificaciones introducidas en el marco general de financiación crediticia por la entrada en vigor de la Ley 5/2019, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario, y la presencia de unas expectativas generales menos dinámicas en el conjunto de la economía han afectado a la baja a la demanda de vivienda desde el segundo trimestre de 2019.

La demanda de vivienda depende sobre todo de la evolución del empleo, del comportamiento de la renta disponible de los hogares y de las condiciones de financiación. Como se indicó en el apartado anterior, el empleo creció sobre 2018 en un 2,4% en el segundo trimestre de 2019 sobre el mismo periodo de 2018, mientras que la afiliación a la Seguridad Social aumentó en agosto de 2019 en un 3,9% sobre el mismo mes del año precedente.

El crecimiento interanual del empleo en el sector de la construcción fue del 5% en el segundo trimestre de 2019, mientras que en los servicios dedicados a actividades inmobiliarias la variación interanual fue del 5,8% en el mismo periodo de tiempo (Fig. 11). Las tasas de variación del empleo total y en la construcción fueron, pues, claramente positivas en el primer semestre de 2019, pero dicha evolución supuso una desaceleración respecto de las tasas registradas en el año precedente.

Fig. 11/ **Empleo en la construcción y en actividades inmobiliarias (servicios). Tasas de variación anual, 2009-2019 (previsión) (%).**

Fuente: INE.

En 2018 se reforzó el aumento de la población extranjera, según el Censo Continuo de Población del INE. Tal evolución supuso un crecimiento del 6,1% en dicha población entre el primero de enero de 2019 y la misma fecha de 2018. Dicha variación relativa correspondió a un aumento anual neto de 290.000 habitantes extranjeros. Tras haber alcanzado un nivel máximo de 5,7 millones de habitantes, el 12,2% del conjunto de la población a 1º de enero de 2012, tuvo lugar una acusada disminución de dicha población entre 2012 y 2016, cambiando el signo de la variación en 2017-18. El 1 de enero de 2019 la población extranjera residente en España ascendió a 5,0 millones, equivalente al 10,7% del conjunto de la población (Fig. 12).

Fig. 12/ **Población extranjera residente en España, a 1º de enero de cada año. Variaciones anuales, 1999-2019 (provisional).**

Fuente: INE.

Después de tres años de retroceso de los salarios reales por persona ocupada, en 2019 ha cambiado el signo de dicha evolución. En el segundo trimestre de 2019 los salarios crecieron en un 2,1%, por encima del 0,4% de variación interanual registrado por el índice de precios de consumo en junio de 2019 (Fig. 13). Dicha evolución, junto con la persistencia de una variación positiva en el empleo, contribuirá a que la renta disponible familiar pueda mejorar ligeramente en términos reales en 2019.

Fig. 13/ **Salarios nominales por persona ocupada, 2012-2019 (previsión), 4º Trimestre, Euros/mes.**

Fuente: INE.

En cuanto a las condiciones de financiación crediticia a la compra de vivienda, en el periodo enero-agosto de 2019 los tipos de interés de los préstamos correspondientes han retrocedido ligeramente respecto de los meses finales de 2018. En agosto de 2019 el tipo de interés medio de los préstamos citados fue del 1,91%, el Euribor a doce meses se situó en -0,356% y el diferencial ascendió a 2,269% (Fig. 14). Las entidades de crédito están compensando los retrocesos del Euribor con aumentos moderados en el diferencial aplicado a dicho índice de referencia.

Fig. 14/ **Tipos de interés: préstamos a comprador de vivienda, a tipo variable y Euribor a doce meses (%). Serie mensual, 2018-2019.**

Fuente: Banco de España.

La información relativa a las hipotecas registradas sobre vivienda revela que en 2019 ha persistido el desplazamiento de los préstamos a favor del interés fijo. En el primer semestre de 2019 casi el 42% de las nuevas hipotecas registradas lo fueron a interés fijo, mientras que las hipotecas a interés variable se situaron en el 58% (Fig. 15). En el periodo citado el tipo de interés medio de las hipotecas a interés fijo ascendió al 3,06%, mientras que el de las hipotecas a interés variable fue el 2,6%.

Fig. 15/ **Créditos hipotecarios. Proporción de créditos a tipo de interés fijo y variable (%). Medias anuales, 2013-2019 (previsión).**

Fuente: INE.

Según el Banco de España, la relación préstamo/valor de los nuevos préstamos hipotecarios a comprador de vivienda fue el 65,5% en el segundo trimestre de 2019 y el plazo medio se aproximó a los 24 años (Fig. 16). La proporción de los nuevos préstamos en los que la relación préstamo /valor superó el 80% fue el 13,7%. Dichas condiciones son equivalentes a las practicadas en 2018.

Fig. 16/ **Préstamos hipotecarios para compra de vivienda. Relación préstamo/valor (%). Serie trimestral, 2014-2019.**

Fuente: Colegio de Registradores y Banco de España.

Los nuevos créditos formalizados para compra de vivienda en los meses de junio y julio de 2019 descendieron en un 21,5% respecto del mismo periodo de 2018, según el Banco de España. Dicha evolución ha dado lugar que la financiación citada haya retrocedido en un 3,4% en enero-julio de 2019 sobre el mismo periodo del año precedente (Fig. 17).

Fig. 17/ **Créditos a comprador de vivienda. Totales anuales, 2003-2019 (previsión). Millones de euros.**

Fuente: Banco de España.

El saldo vivo de los préstamos de las entidades de crédito para compra de vivienda descendió en julio de 2019 en un 1,1% sobre el mismo mes del año anterior. Dicha tasa es menos negativa que las registradas en los años precedentes.

El descenso de las concesiones de nuevos préstamos a comprador de vivienda ha estado acompañado de un estancamiento en las compraventas registradas de viviendas, según datos recogidos en la estadística del INE.

Entre enero y julio de 2019 dichas compraventas crecieron solo en un 0,6% respecto del mismo periodo de 2018, correspondientes a un nivel anual de ventas de 516.000 en 2019. Dicha evolución fue la resultante de un retroceso del 1% en las compraventas de viviendas usadas y de un aumento del 8,1% en las viviendas de nueva construcción (Fig. 18).

Según el Centro de Información Estadística del Notariado las compraventas de viviendas efectuadas en el periodo enero-julio de 2019 disminuyeron en un 0,5% sobre el mismo periodo de 2018 (Fig. 18 bis). Las compraventas formalizadas ante notario se anticipan en mes y medio de promedio al registro de las compraventas.

Fig. 18 bis/ **Compraventas de viviendas registradas. Totales anuales, nuevas y usadas, 2013-2019 (previsión).**

Fuente: Consejo General del Notariado.

Esto último puede explicar la disparidad observada entre el ligero aumento de las compraventas registradas en los siete primeros meses de 2019 y el descenso de las compraventas formalizadas ante notario en el primer semestre de este ejercicio.

Fig. 18/ **Compraventas de viviendas registradas. Totales anuales, nuevas y usadas, 2013-2019 (previsión).**

Fuente: INE.

Fig. 19/ **Hipotecas registradas de viviendas sobre compraventas registradas de viviendas. Proporción anual, 2004-2019 (previsión).**

Fuente: INE.

El descenso de los préstamos hipotecarios registrado en los meses de junio y julio de 2019 aparecería como un importante factor causal del retroceso de las ventas de viviendas en el mismo periodo de tiempo, según los datos de la estadística del Consejo General del Notariado. Esta evolución es similar a la resultante de los datos publicados por el Banco de España sobre nuevas formalizaciones de préstamos a comprador de vivienda en el mismo periodo.

Las hipotecas registradas sobre viviendas en el primer semestre de 2019 supusieron el 72,8% de las compraventas registradas en el mismo periodo (Fig. 18 y 19). Dicha evolución implica una ligera elevación de dicha proporción respecto de los ejercicios anuales precedentes.

Según la estadística notarial, la proporción de viviendas financiadas mediante préstamo hipotecario es más reducida que la que se obtiene a partir de los registros. En julio de 2019 dicha proporción fue el 45,3%, lo que indicaría que la proporción de compras de viviendas realizadas por inversores es más elevada que la que se deriva del análisis de los datos registrales.

5. Mercado de la vivienda (III). Evolución de la nueva oferta

En el periodo enero-mayo de 2019 las viviendas iniciadas en España, estimadas a partir de los visados de obra nueva de los Colegios de Arquitectos Técnicos, aumentaron en un 16,9% sobre el mismo periodo de 2019 (Fig. 20). Los visados para la rehabilitación de viviendas crecieron en un 14,9% en el mismo periodo de tiempo. De mantenerse la tasa citada en el resto del año, el total de viviendas iniciadas en 2019 se situaría en 118.000 y las rehabilitaciones ascenderían a unas 38.000.

Fig. 20/ **Viviendas. Visados de obra nueva y de rehabilitación. Totales anuales, 2012-2019 (previsión).**

Fuente: Ministerio de Fomento.

Las viviendas terminadas, estimadas a partir de los certificados de fin de obra de los arquitectos técnicos, crecieron en el periodo enero-mayo en un 20% sobre el año anterior (Fig. 21). De mantenerse la tasa de variación interanual en el resto del año, el total de viviendas terminadas ascendería a 72.300 en 2019. Tanto las viviendas iniciadas como las terminadas se han situado en 2019 en un nivel muy superior al de 2014, primer año de recuperación del mercado de vivienda. Sin embargo, los niveles citados de 2019 están muy por debajo de los correspondientes a la fase expansiva del ciclo precedente.

Las viviendas terminadas procedentes de cooperativas y de administraciones públicas supusieron

Fig. 21/ **Viviendas terminadas. Total de certificaciones de fin de obra y cooperativas. Totales anuales, 2012-2019 (previsión).**

Fuente: Ministerio de Fomento.

solo el 3,5% de las viviendas terminadas en el periodo enero-mayo de 2019. Dicha evolución implica una evolución escasamente satisfactoria en la promoción efectiva de nuevas viviendas sociales, a la vista de las evidentes dificultades de acceso a la vivienda para una parte importante de los hogares de nueva creación en España.

La inversión en vivienda, estimada dentro de la Contabilidad Nacional Trimestral de España, creció en un 4,4% en el primer semestre de 2019 respecto del mismo periodo del año precedente. El crecimiento de la magnitud citada superó al del conjunto de la construcción (Fig. 22), puesto que la construcción no residencial aumentó en un 3,1%. El conjunto de la construcción supuso en el primer semestre de 2019 el 11,2% del PIB, mientras que la participación de la inversión en vivienda en dicha magnitud fue el 5,9%.

Fig. 22/ **Vivienda y sector de la construcción. Tasas de variación interanual, precios constantes, 2012-2019 (previsión).**

Fuente: INE.

En cuanto a la evolución de las transacciones de suelo urbano, en el primer semestre de 2019 retrocedieron tanto el número de transacciones (-21,5%) como la superficie objeto de transacción (-35,0%) (Fig. 23). El aumento del precio del suelo en el segundo trimestre de 2019 fue el 1%, inferior al del precio de las viviendas (5,3%). En la etapa de expansión del mercado de vivienda el crecimiento del precio del suelo urbano ha resultado muy inferior al del precio de las viviendas (Fig. 24).

Fig. 23 / **Transacciones de suelo urbano, en miles de metros cuadrados. Totales anuales, 2011-2019 (previsión).**

Fuente: Ministerio de Fomento.

Fig. 24/ **Precios del suelo y de la vivienda. datos del 4º trimestre, 2007-2019 (previsión), 100=2007 IV.**

Fuente: Ministerio de Fomento e INE.

La reacción de la nueva oferta de viviendas en 2019 es inferior a las previsiones efectuadas al inicio del año. El aumento de las viviendas iniciadas se ha moderado en el segundo trimestre y ha destacado el descenso de las transacciones de suelo urbano en la primera mitad del ejercicio. Dicha moderación en el aumento de la nueva oferta parece responder al comportamiento menos dinámico de las ventas de viviendas.

6. Política de vivienda

El 15 de junio de 2019 entró en vigor la Ley 5/2019, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario. Entre los cambios introducidos por esta nueva norma destacan los relativos a la obligación del cliente de acudir al notario para analizar las condiciones de la documentación remitida por el banco, la limitación de las comisiones por amortización anticipada total o parcial del préstamo, la ampliación del límite del deudor antes de que el banco pueda iniciar la ejecución de la hipoteca, el abaratamiento de la conversión de una hipoteca a interés variable a otra a tipo fijo y el reparto de los gastos de formalización de la hipoteca, de forma que el cliente solo pagará la tasación y las copias de la escritura que solicite.

En septiembre de 2019 el Tribunal Supremo ha dictaminado la sustitución de la cláusula abusiva de vencimiento anticipado por la nueva ley hipotecaria. Para iniciar la ejecución hipotecaria el consumidor ha debido dejar de pagar 12 mensualidades o el 3% del volumen del préstamo durante la primera mitad de vida o, pasado dicho plazo, 15 mensualidades o el 7% del importe del préstamo. La nueva norma tiene efectos retroactivos, por lo que será válida para préstamos anteriores a la entrada en vigor de la nueva norma y que contengan la cláusula de vencimiento anticipado.

La implantación de la Ley 5/2019 ha planteado problemas de ajuste entre los bancos y los notarios, a la vez que ha obligado a los bancos a analizar de forma pormenorizada la solvencia del cliente. Es posible que la implantación de la nueva norma haya afectado al ritmo de concesión de nuevos préstamos hipotecarios en los meses de junio y julio de 2019. Todo indica que, pasado el verano de 2019 se ha recuperado un ritmo normal de nuevas concesiones, destacando la fuerte competencia existente entre las entidades de crédito en materia de concesión de financiación hipotecaria para la compra de vivienda.

En septiembre de 2019 el Abogado General del Tribunal de la Unión Europea ha destacado que el empleo como índice de referencia del IRPH (tipo de interés medio mensual de los préstamos destinados a comprador de vivienda) no ha sido obligatorio para los bancos. La cláusula que fija un tipo de interés tomando como valor de referencia el IRPH está sujeta al ámbito de aplicación de la Directiva Europea.

De anularse este tipo de hipotecas en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ello podría tener un coste importante para los bancos. En los préstamos en los que se ha aplicado el citado indicador de referencia los tipos de interés han descendido con menor intensidad que en los que se aplica el Euribor a 12 meses.

El hecho de que en prácticamente todo el año 2019 esté en funciones el gobierno que convocó las elecciones en abril de este año ha supuesto que no se ha podido actualizar los Presupuestos Generales del Estado en el presente ejercicio. En el caso de la vivienda, el Presupuesto de 2018, prorrogado en 2019, contemplaba un volumen de gasto público directo en ayudas a la vivienda de 473,8 millones de euros y unas ayudas fiscales de 2.172 millones. El conjunto de las ayudas equivale al 0,22% del PIB, cuantía que se sitúa en los niveles más reducidos de entre los países de la Eurozona.

Las compraventas registradas de VPO en España en los siete primeros meses de 2019 crecieron en un 2,3% sobre el año precedente. El número de ventas de VPO se sitúa en el entorno de las 51.000, el 9,8% del total de compraventas (Fig. 25). La calificación de una vivienda como VPO debería de tener carácter permanente, acabando con la posibilidad de descalificación al cabo de unos años y de su enajenación a precios de mercado, circunstancia que reduce ampliamente el carácter social de dicho tipo de viviendas (G. Roger Fernández, 2019).

Se ha conocido que, entre el Ministerio de Fomento y el INE, con la colaboración de la Dirección General del Catastro, se está elaborando un índice de precios del alquiler. Al parecer (no se dispone de ninguna nota metodológica), el índice en cuestión se apoyaría en los alquileres declarados en el IRPF. En teoría ello implicaría que se recogería información de las declaraciones tanto de los hogares que viven de alquiler como de los hogares que declaran poseer una vivienda puesta en alquiler adicional a la vivienda principal del arrendador.

Fig. 25/ **Compraventas registradas de viviendas de pro-tección oficial (VPO). Totales anuales, 2008-2019 (previsión).**

Fuente: INE.

Los datos procedentes de las declaraciones del IRPF se cruzarían con los datos del Catastro relativos a las viviendas alquiladas declaradas en el impuesto citado. Ello permitiría disponer de información sobre las principales características de dichas viviendas, paso importante para la elaboración de un índice de precios de los alquileres.

Bibliografía

FMI, (2019): *World Economic Outlook, Update, "Still sluggish global growth*, 23 de Julio.
Roger Fernández, Gerardo, (2019): "El derecho a la vivienda", *El País*, 21 de septiembre.
Torres, Raymond, (2019): "Puntales económicos para tiempos revueltos", 8 de septiembre
Ubide, Ángel, (2019): "Un nuevo paradigma", *El País de los Negocios*, 8 de septiembre.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. LI, Nº 202, invierno 2019
ISSN(P): 1133-4762
ISSN(E): 2659-3254
Págs. 835-846

Las sinergias entre la Agenda Urbana Española y otras agendas y estrategias

Sonia Hernández-Partal
Eduardo de Santiago-Rodríguez

Subdirectora Adjunta de Políticas Urbanas- Ministerio de Fomento
Consejero Técnico -Subdirección de Políticas Urbanas- Ministerio de Fomento

El Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 en España reconoce a la Agenda Urbana Española (AUE) como una de sus "políticas palanca", entendiendo por tales aquellas que tienen la capacidad de

> "acelerar la implementación de los ODS, impulsar un desarrollo sostenible coherente y alcanzar un impacto más rápido y sostenido sobre aspectos clave para el progreso el conjunto de la Agenda 2030".

Con esta finalidad, la Agenda Urbana Española ha buscado la máxima alineación posible con las metas de los ODS que tienen relación directa con el territorio y las ciudades, así como con aquellos otros objetivos relacionados y cuya consecución viene exigida por la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas. También se ha perseguido la conexión con los objetivos y acciones de los Partenariados de la Agenda Urbana para la Unión Europea (de Santiago, 2017), así como, en el contexto nacional, con las EDUSI (Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado), a través de las cuales se articulan los fondos de cohesión para el desarrollo urbano durante el actual período de programación 2014-2020 (Nasarre, Baiget & al., 2017).

En el mismo sentido, cuando ha sido posible, los indicadores propuestos en la Agenda Urbana Española se encuentran alineados con aquellos otros cuya cumplimentación es requerida por el resto de documentos internacionales.

En Fig. 1 se relacionan los objetivos estratégicos de la AUE con los ODS y las metas de la Agenda 2030 y con otros proyectos internacionales.

A continuación, se recogen los cuadros en los que se visualiza la relación entre los objetivos estratégicos y su vinculación con otras iniciativas y proyectos, por entender que pueden ser de utilidad para la articular la coherencia de políticas, así como para hacerlas más eficientes y eficaces.

TERRITORIO, PAISAJE Y BIODIVERSIDAD	1. ORDENAR EL TERRITORIO Y HACER UN USO RACIONAL DEL SUELO, CONSERVARLO Y PROTEGERLO.	1.1. Ordenar el suelo de manera compatible con su entorno territorial.	1.2. Conservar y mejorar el patrimonio natural y cultural y proteger el paisaje.	1.3. Mejorar las infraestructuras verdes y azules y vincularlas con el contexto natural.			
MODELO DE CIUDAD	2. EVITAR LA DISPERSIÓN URBANA Y REVITALIZAR LA CIUDAD EXISTENTE	2.1. Definir un modelo urbano que fomente la compacidad, el equilibrio urbano y la dotación de servicios básicos.	2.2. Garantizar la complejidad funcional y diversidad de usos.	2.3. Garantizar la calidad y la accesibilidad de los espacios públicos.	2.4. Mejorar el medio ambiente urbano y reducir la contaminación.	2.5. Impulsar la regeneración urbana.	2.6. Mejorar la calidad y la sostenibilidad de los edificios.
CAMBIO CLIMÁTICO	3. PREVENIR Y REDUCIR LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y MEJORAR LA RESILIENCIA.	3.1. Adaptar el modelo territorial y urbano a los efectos del cambio climático y avanzar en su prevención.	3.2. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.	3.3. Mejorar la resiliencia frente al cambio climático.			
GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS Y ECONOMÍA CIRCULAR	4. HACER UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS Y FAVORECER LA ECONOMÍA CIRCULAR	4.1. Ser más eficientes energéticamente y ahorrar energía.	4.2. Optimizar y reducir el consumo de agua.	4.3. Fomentar el ciclo de los materiales.	4.4. Reducir los residuos y favorecer su reciclaje.		
MOVILIDAD Y TRANSPORTE	5. FAVORECER LA PROXIMIDAD Y LA MOVILIDAD SOSTENIBLE.	5.1. Favorecer la ciudad de proximidad.	5.2. Potenciar modos de transporte sostenible.				
COHESIÓN SOCIAL, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	6. FOMENTAR LA COHESIÓN SOCIAL Y BUSCAR LA EQUIDAD	6.1. Reducir el riesgo de pobreza y exclusión social en entornos urbanos desfavorecidos.	6.2. Buscar la igualdad de oportunidades desde una perspectiva de género, edad y discapacidad.				
ECONOMÍA URBANA	7. IMPULSAR Y FAVORECER LA ECONOMÍA URBANA.	7.1. Buscar la productividad local, la generación de empleo y la dinamización y diversificación de la actividad económica.	7.2. Fomentar el turismo inteligente, sostenible y de calidad y los sectores clave de la economía local.				
VIVIENDA	8. GARANTIZAR EL ACCESO A LA VIVIENDA.	8.1. Fomentar la existencia de un parque de vivienda adecuado a precio asequible.	8.2. Garantizar el acceso a la vivienda, especialmente, a los colectivos más vulnerables.				
ERA DIGITAL	9. LIDERAR Y FOMENTAR LA INNOVACIÓN DIGITAL.	9.1. Favorecer la sociedad del conocimiento y avanzar hacia el desarrollo de ciudades inteligentes (Smart Cities).	9.2. Fomentar la administración electrónica y reducir la brecha digital.				
INSTRUMENTOS	10. MEJORAR LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN Y LA GOBERNANZA.	10.1.Lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, inteligente, flexible y simplificado.	10.2. Asegurar la participación ciudadana, la transparencia y favorecer la gobernanza multinivel.	10.3. Impulsar la capacitación local y mejorar la financiación.	10.4. Diseñar y poner en marcha campañas de formación y sensibilización en materia urbana.		

- Objetivo vinculado a INDICADORES del ODS 11
- Objetivo vinculado al cumplimiento del ODS 11
- Objetivo vinculado con los partenariados de la Agenda Urbana Europea
- Objetivo con actuaciones 1,5 cultural y rehabilitación.
- Objetivo con actuaciones Plan Estatal de Vivienda.
- Objetivo con actuaciones o indicadores EDUSI.
- Objetivo con indicadores SIU.

Fig. 1/ **Relación de los objetivos estratégicos de la AUE con los ODS y las metas de la agenda 2030 y con otros proyectos internacionales..**

Fuente: Agenda Urbana Española, 2018.

Relación de los Objetivos Estratégicos de la AUE con los ODS y las metas de la Agenda 2030 y con otros proyectos internacionales

1 | TERRITORIO, PAISAJE Y BIODIVERSIDAD

Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo.

Agenda Urbana Española	17 ODS: Metas	Nueva Agenda Urbana Internacional	Agenda Urbana Europea (partenariados)	EDUSI objetivos específicos periodo 14-20
1.1. Ordenar el suelo de manera compatible con su entorno territorial	**2.4.** Prácticas agrícolas sostenibles y resilientes **11.a.** Vínculos zonas urbanas, periurbanas y rurales	26; 49; 50; 51; 52; 65; 69; 70; 72; 95; 96	Uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza	
1.2. Conservar y mejorar el patrimonio natural y cultural y proteger el paisaje	**6.6.** Proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua **11.4.** Patrimonio cultural y natural **14.1.** Contaminación marina **14.2.** Gestión de ecosistemas marinos y costeros **14.5.** Conservación zonas costeras y marinas **15.1.** Conservar y usos sostenibles ecosistemas **15.2.** Gestión sostenible bosques **15.3.** Luchas contra la desertificación **15.4.** Conservación ecosistemas montañosos **15.a.** Recursos financieros **15.b.** Recursos para gestión forestal	38; 124; 125	Patrimonio Cultural	OE. 6.3.4 Promover la protección, fomento y desarrollo del patrimonio cultural y natural de las áreas urbanas… O.E.6.5.2. Acciones integradas de revitalización de ciudades, de mejora del entorno urbano, su medio ambiente
1.3 Mejorar las infraestructuras verdes y azules y vincularlas con el contexto natural	**15.5.** Degradación y pérdida de biodiversidad **15.9.** Planes sensibles a medio ambiente	67; 77	Uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza	

2 | MODELO DE CIUDAD

Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente.

Agenda Urbana Española	17 ODS: Metas	Nueva Agenda Urbana Internacional	Agenda Urbana Europea (partenariados)	EDUSI objetivos específicos periodo 14-20
2.1. Definir un modelo urbano que fomente la compacidad, el equilibrio urbano y la dotación de servicios básicos	**1.4.** Acceso servicios básicos y recursos financieros **4.2.** Calidad de la educación preescolar **4.a.** Instalaciones educativas inclusivas y seguras	51; 69; 78; 93; 121		O.E.6.5.2. Acciones integradas de revitalización de ciudades, de mejora del entorno urbano, su medio ambiente
2.2. Garantizar la complejidad funcional y diversidad de usos		95		
2.3. Garantizar la calidad y la accesibilidad de los espacios públicos	**11.7.** Acceso a zonas verdes y espacios urbanos seguros	36; 37; 39; 53; 100	Ciudades seguras	
2.4. Mejorar el medio ambiente urbano y reducir la contaminación		119		O.E.6.5.2. Acciones integradas de revitalización de ciudades, de mejora del entorno urbano, su medio ambiente
2.5. Impulsar la regeneración urbana		77; 97	Pobreza y regeneración urbana	O.E.9.8.2 Regeneración física, económica y social del entorno urbano en áreas urbanas desfavorecidas a través de EDUSI
2.6. Mejorar la calidad y la sostenibilidad de los edificios		44		O.E.4.5.3. Mejora de la eficiencia energética y aumento del uso de energías renovables en las áreas urbanas.

3 | CAMBIO CLIMÁTICO

Prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia.

Agenda Urbana Española	17 ODS: Metas	Nueva Agenda Urbana Internacional	Agenda Urbana Europea (partenariados)	EDUSI objetivos específicos periodo 14-20
3.1. Adaptar el modelo territorial y urbano a los efectos del cambio climático y avanzar en su prevención	**13.2.** Políticas Estratégicas y planes nacionales **13.3.** Educación y sensibilización	65; 68; 78; 79; 101	Transición energética Calidad del aire Cambio Climático	O.E.4.5.1. Fomento de la movilidad urbana sostenible: transporte urbano limpio, transporte colectivo, conexión urbana- rural, mejoras de la red viaria, transporte ciclista, peatonal, movilidad eléctrica y desarrollo de sistemas de suministro de energías limpias O.E.4.5.3. Mejora de la eficiencia energética y aumento del uso de energías renovables en las áreas urbanas
	11.b. Reducción de riesgos de desastres en ciudades			
3.2. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero	**3.9.** Salud medioambiental	55; 79		
	11.6. Desechos y contaminación en ciudades			
3.3. Mejorar la resiliencia frente al cambio climático	**1.5.** Resiliencia a desastres económicos, sociales y ambientales	67; 77; 78; 80; 101; 114		
	11.5. Desastres y reducción de vulnerabilidad			
	13.1. Resiliencia y adaptación			

4 | GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular.

Agenda Urbana Española	17 ODS: Metas		Nueva Agenda Urbana Internacional	Agenda Urbana Europea (partenariados)	EDUSI objetivos específicos periodo 14-20
4.1. Ser más eficientes energéticamente y ahorrar energía		**7.1.** Acceso universal a energía **7.2.** Energías renovables **7.3.** Eficiencia energética **7.a.** Investigación e inversión en energías limpias **7.b.** Infraestructura y tecnologías en países en desarrollo	21; 34; 50; 54; 55; 74; 75; 82	Economía circular Transición energética Cambio Climá	O.E.4.5.3 Mejora de la eficiencia energética y aumento del uso de energías renovables en las áreas urbanas O.E.6.5.2. Acciones integradas de revitalización de ciudades, de mejora del entorno urbano, su medio ambiente.
4.2. Optimizar y reducir el consumo de agua		**6.1.** Acceso al agua portable **6.2.** Acceso a saneamiento e higiene **6.3.** Calidad del agua **6.4.** Aumentar el uso eficiente de los recursos hídricos **6.5.** Implementar la gestión integrada de los recursos **6.b.** Apoyo a las entidades locales en la gestión del agua y el saneamiento	55; 79		
4.3. Fomentar el ciclo de los materiales		**12.2.** Uso eficiente de recursos naturales	71		
4.4. Reducir los residuos y favorecer su reciclaje		**12.2.** Uso eficiente de recursos naturales **12.4.** Gestión de derechos y productos químicos **12.5.** Prevención, reducción, reciclado y reutilización de deshechos	122; 123		
		11.6. Deshechos y contaminación en ciudades			

5 | MOVILIDAD Y TRANSPORTE

Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible.

Agenda Urbana Española	17 ODS: Metas		Nueva Agenda Urbana Internacional	Agenda Urbana Europea (partenariados)	EDUSI objetivos específicos periodo 14-20
5.1. Favorecer la ciudad de proximidad		**3.6.** Accidentes de tráfico	70		
5.2. Potenciar modos de transporte sostenible		**9.1.** Infraestructura sostenible	66; 113; 114; 115; 116; 117; 118; 141	Movilidad urbana Calidad del aire	O.E.4.5.1.
		11.2. Transporte público			

6 | COHESION SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Fomentar la cohesión social y buscar la equidad.

Agenda Urbana Española	17 ODS: Metas		Nueva Agenda Urbana Internacional	Agenda Urbana Europea (partenariados)	EDUSI objetivos específicos periodo 14-20
6.1. Reducir el riesgo de pobreza y exclusión social en entornos urbanos desfavorecidos		**1.2.** Pobreza relativa en todas sus dimensiones **1.3.** Sistemas de protección social **1.b.** Marcos normativos para erradicar la pobreza	25; 26; 28; 40; 61; 62; 99; 103		
		10.2			
		11.3			
6.2. Buscar la igualdad de oportunidades desde una perspectiva de género, edad y discapacidad		**4.2.** Calidad de la educación pre-escolar **4.4.** Competencias para acceder al empleo **4.5.** Disparidad de género y colectivos vulnerables	27; 39	Inclusión de refugiados y migrantes Pobreza y regeneración urbana	O.E.9.8.2. Regeneración física, económica y social del entorno urbano en Áreas urbanas desfavorecidas a través de Estrategias urbanas integradas
		5.1. Poner fin a todo tipo de discriminación **5.2.** Violencia de género **5.3.** Trabajos y cuidado doméstico **5.5.** Participación Plena de la mujer e igualdad de oportunidades **5.c.** Política y leyes para la igualdad y el empoderamiento			
		10.2. Inclusión social, económica y política 10.3 Igualdad de trato y de oportunidades 10.4 Políticas fiscales, salariales y de protección social 10.7 Migración y políticas migratorias 11.3 Urbanización inclusiva y sostenible			

7 | ECONOMÍA URBANA

Impulsar y favorecer la economía urbana.

Agenda Urbana Española	17 ODS: Metas	Nueva Agenda Urbana Internacional	Agenda Urbana Europea (partenariados)	EDUSI objetivos específicos periodo 14-20
7.1. Buscar la productividad local, la generación de empleo y la dinamización y diversificación de la actividad económica	**1.b.** Marcos normativos para erradicar la pobreza **2.c.** Volatilidad de precios de los alimentos **5.a.** Igualdad de derechos a los recursos económicos **8.1.** Crecimiento económico **8.2.** Diversificación, tecnología e innovación **8.3.** Fomento pequeña y mediana empresa **8.4.** Producción y consumo eficiente y respetuoso **8.6.** Pleno empleo y trabajo decente **9.2.** Industria inclusiva y sostenible **9.3.** Acceso Pymes a servicios financieros y cadenas de valor **12.6** Empresas e informes sobre sostenibilidad	29; 95; 43; 45; 53; 56; 57; 58; 59; 60; 61	Empleo y capacitación en la economía local	O.E.9.8.2. Regeneración física, económica y social del entorno urbano en Áreas urbanas desfavorecidas a través de Estrategias urbanas integradas O.E.6.3.4. Promover la protección, fomento y desarrollo del patrimonio cultural y natural de las áreas urbanas, en particular las de interés turístico
7.2. Fomentar el turismo sostenible y de calidad y los sectores clave de la economía local	**8.9.** Turismo sostenible **12.b** Turismo sostenible	60		

8 | VIVIENDA

Garantizar el acceso a la vivienda.

Agenda Urbana Española	17 ODS: Metas	Nueva Agenda Urbana Internacional	Agenda Urbana Europea (partenariados)	EDUSI objetivos específicos periodo 14-20
8.1. Fomentar la existencia de un parque de vivienda adecuado a precio asequible	**11.1.** Acceso a la vivienda	31; 32; 46; 105;106, 108	Vivienda	O.E.9.8.2. Regeneración física, económica y social del entorno urbano en Áreas urbanas desfavorecidas a través de Estrategias urbanas integradas
8.2. Garantizar el acceso a la vivienda, especialmente de los colectivos más vulnerables		33; 106; 107; 110; 111; 112		

9 | ERA DIGITAL

Liderar y fomentar la innovación digital.

Agenda Urbana Española	17 ODS: Metas	Nueva Agenda Urbana Internacional	Agenda Urbana Europea (partenariados)	EDUSI objetivos específicos periodo 14-20
9.1. Favorecer la sociedad del conocimiento y avanzar hacia el desarrollo de las ciudades inteligentes (*Smart cities*)	**9.5.** Investigación científica, capacidad tecnológica	66; 150; 151; 157	Transición digital (*Smart Cities*)	O.E.2.3.3. Promover las tecnologías de la información en Estrategias urbanas integradas, incluyendo Administración electrónica local y *Smart Cities*
9.2. Fomentar la Administración electrónica y reducir la brecha digital	**5.b.** Uso de tecnología y tic	156		

10 | INSTRUMENTOS

Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

Agenda Urbana Española	17 ODS: Metas	Nueva Agenda Urbana Internacio-nal	Agenda Urbana Europea (partenaria-dos)	EDUSI objetivos específicos periodo 14-20
10.1. Lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore, también, la gestión	**16.b.** Leyes y políticas	68; 79; 81; 89; 93; 94; 95; 96; 98; 99; 102; 104; 139; 153	Contratación pública innovadora y responsable	
10.2. Asegurar la participación ciudadana, la transparencia y favorecer la gobernanza multinivel	**16.5.** Corrupción y soborno **16.6.** Instituciones eficaces y transparentes **16.7.** Participación ciudadana **16.8.** Participación países en desarrollo en OOII **16.10.** Acceso a información y libertades fundamentales **17.9.** Refuerzo de capacidades **17.14.** Coherencia de políticas **17.16.** Alianza mundial para el desarrollo sostenible **17.7.** Alianzas público-privadas **17.18.** Creación de capacidad estadística **17.19.** Promover indicadores que vayan más allá del PIB	29; 41;42;85; 87; 91; 92		O.E.2.3.3. Promover las tecnologías de la información en Estrategias urbanas integradas, incluyendo dministración electrónica local y *Smart Cities*
10.3. Impulsar la capacitación local y mejorar la financiación	**11.c** **12.7.** Adquisiciones públicas sostenibles **12.8.** Educación para el desarrollo sostenible	91; 104; 119; 131; 138; 145; 147; 148; 149		
10.4. Diseñar y poner en marcha campañas de formación y sensibilización en materia urbana así como de intercambio y difusión de la información	**4.7.** Educación global para el desarrollo sostenible **16.5.** Corrupción y soborno **16.6.** Instituciones eficaces y transparentes **16.7.** Participación ciudadana **16.8.** Participación países en desarrollo en OOII **16.10.** Acceso a información y libertades fundamentales	155; 157; 158; 159; 160		

Bibliografía

de Santiago Rodríguez, Eduardo (2017): "El pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea". En *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, nº 191, 2017, págs. 151-162.

Nasarre y de Goicoechea, Fernando & Baiget Llompart, Miguel & al (2017): "Las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (Estrategias DUSI). La apuesta por un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en las ciudades españolas". En *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, nº 194, 2017, págs. 801-819.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. LI, Nº 202, invierno 2019
ISSN(P): 1133-4762
ISSN(E): 2659-3254
Págs. 847-856

Planeamiento urbanístico en los municipios de más de 20.000 habitantes

Maria C. Jiménez-Renedo

Jefa de Área de Información y Documentación
Subdirección General de Políticas Urbanas-DGAVS

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2018	Figura de Planeamiento Vigente	
ANDALUCÍA	ALMERÍA	Adra	24.859	Normas Subsidiarias	1996
		Almería	196.851	Plan General	1999
		Ejido, El	84.710	Plan General	2009
		Níjar	30.122	Normas Subsidiarias	1996
		Roquetas de Mar	94.925	Plan General	2010
		Vícar	25.405	Normas Subsidiarias	2009
	CÁDIZ	Algeciras	121.414	Plan General	2001
		Arcos de la Frontera	30.741	Plan General	1995
		Barbate	22.551	Plan General	1995
		Barrios, Los	23.513	Plan General	2008
		Cádiz	116.979	Plan General	2012
		Chiclana de la Frontera	83.831	Plan General	2016
		Conil de la Frontera	22.427	Plan General	2001
		Jerez de la Frontera	212.879	Plan General	2009
		Línea de la Concepción, La	62.940	Plan General	1985
		Puerto de Santa María, El	88.364	Plan General	2013
		Puerto Real	41.650	Plan General	2010
		Rota	28.848	Plan General	1995
		San Fernando	95.174	Plan General	2011
		San Roque	30.472	Plan General	2000
		Sanlúcar de Barrameda	68.037	Plan General	1996

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2018	Figura de Planeamiento Vigente	
ANDALUCÍA	CÓRDOBA	Cabra	20.417	Plan General	2010
		Córdoba	325.708	Plan General	2002
		Lucena	42.530	Plan General	2000
		Montilla	23.031	Plan General	2012
		Palma del Río	21.159	Plan General	2011
		Priego de Córdoba	22.585	Plan General	2016
		Puente Genil	30.241	Plan General	1991
	GRANADA	Almuñécar	26.377	Plan General	1987
		Armilla	23.968	Plan General	2008
		Baza	20.519	Plan General	2010
		Gabias, Las	20.703	Plan General	1997
		Granada	232.208	Plan General	2001
		Loja	20.371	Normas Subsidiarias	1994
		Maracena	22.047	Normas Subsidiarias	1996
		Motril	60.592	Plan General	2004
	HUELVA	Aljaraque	21.054	Normas Subsidiarias	1999
		Almonte	24.013	Plan General	2006
		Ayamonte	20.883	Normas Subsidiarias	1995
		Huelva	144.258	Plan General	1999
		Isla Cristina	21.077	Plan General	1987
		Lepe	27.047	Plan General	2006
		Moguer	21.699	Normas Subsidiarias	1992
	JAÉN	Alcalá la Real	21.708	Plan General	2005
		Andújar	37.113	Plan General	2010
		Jaén	113.457	Plan General	1996
		Linares	57.811	Plan General	1995
		Martos	24.207	Plan General	2014
		Úbeda	34.602	Plan General	1996
	MÁLAGA	Alhaurín de la Torre	39.911	Normas Subsidiarias	1990
		Alhaurín el Grande	24.123	Plan General	1994
		Antequera	41.154	Plan General	2010
		Benalmádena	67.746	Plan General	2003
		Cártama	25.758	Normas Subsidiarias	2009
		Coín	21.716	Plan General	1998
		Estepona	67.012	Plan General	1994
		Fuengirola	75.396	Plan General	2011
		Málaga	571.026	Plan General	2011
		Marbella	141.463	Plan General	1986
		Mijas	80.630	Plan General	2000
		Nerja	21.061	Plan General	2000
		Rincón de la Victoria	46.093	Plan General	1992
		Ronda	33.978	Plan General	1993
		Torremolinos	68.262	Plan General	2017
		Vélez-Málaga	80.817	Plan General	1996

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2018	Figura de Planeamiento Vigente	
ANDALUCÍA	SEVILLA	Alcalá de Guadaíra	75.256	Plan General	1994
		Bormujos	21.964	Plan General	2014
		Camas	27.463	Plan General	2000
		Carmona	28.620	Normas Subsidiarias	1984
		Coria del Río	30.657	Normas Subsidiarias	2001
		Dos Hermanas	133.168	Plan General	2002
		Écija	39.882	Plan General	2010
		Lebrija	27.432	Plan General	2015
		Mairena del Alcor	23.473	Normas Subsidiarias	1994
		Mairena del Aljarafe	45.890	Plan General	2003
		Morón de la Frontera	27.844	Normas Subsidiarias	1982
		Palacios y Villafranca, Los	38.246	Plan General	2008
		Rinconada, La	38.406	Plan General	2007
		San Juan de Aznalfarache	21.195	Normas Subsidiarias	1983
		Sevilla	688.711	Plan General	2006
		Tomares	25.220	Plan General	2006
		Utrera	52.617	Plan General	2002
ARAGÓN	HUESCA	Huesca	52.463	Plan General	2008
	TERUEL	Teruel	35.691	Plan General	1985
	ZARAGOZA	Calatayud	20.035	Plan General	2000
		Zaragoza	666.880	Plan General	2008
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	ASTURIAS	Avilés	78.715	Plan General	2006
		Castrillón	22.464	Plan General	2001
		Gijón	271.843	Plan General	2002
		Langreo	39.984	Plan General	2011
		Mieres	38.428	Plan General	1996
		Oviedo	220.020	Plan General	2006
		Siero	51.662	Plan General	2006
BALEARS (ILLES)	BALEARS (ILLES)	Calvià	49.333	Plan General	2009
		Ciutadella de Menorca	29.223	Plan General	1991
		Eivissa	49.727	Plan General	1988
		Inca	32.137	Plan General	2012
		Llucmajor	36.358	Plan General	1985
		Manacor	42.631	Normas Subsidiarias	2012
		Maó-Mahón	28.592	Plan General	2012
		Marratxí	36.725	Normas Subsidiarias	1987
		Palma	409.661	Plan General	2006
		Sant Antoni de Portmany	25.779	Plan General	2001
		Sant Josep de sa Talaia	26.496	Normas Subsidiarias	2003
		Santa Eulària des Riu	36.457	Normas Subsidiarias	2012
CANARIAS	PALMAS, LAS	Agüimes	31.152	Plan General	2017
		Arrecife	61.351	Plan General	2004
		Arucas	37.691	Plan General	2014
		Gáldar	24.209	Plan General	2007

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2018	Figura de Planeamiento Vigente	
CANARIAS	PALMAS, LAS	Ingenio	30.831	Plan General	2005
		Oliva, La	25.884	Normas Subsidiarias	2000
		Pájara	20.539	Plan General	2004
		Palmas de Gran Canaria, Las	378.517	Plan General	2012
		Puerto del Rosario	39.382	Plan General	2017
		San Bartolomé de Tirajana	53.588	Plan General	1996
		Santa Lucía de Tirajana	71.863	Plan General	2004
		Teguise	22.122	Plan General	2017
		Telde	102.424	Plan General	2002
		Tías	20.006	Plan General	2005
	SANTA CRUZ DE TENERIFE	Adeje	47.280	Plan General	2007
		Arona	79.448	Plan General	1987
		Candelaria	27.641	Plan General	2007
		Granadilla de Abona	48.374	Plan General	2005
		Guía de Isora	20.991	Plan General	2010
		Icod de los Vinos	22.749	Plan General	2009
		Llanos de Aridane, Los	20.171	Plan General	1988
		Orotava, La	41.833	Plan General	2004
		Puerto de la Cruz	30.483	Plan General	2006
		Realejos, Los	36.405	Plan General	2004
		San Cristóbal de La Laguna	155.549	Plan General	2005
		Santa Cruz de Tenerife	204.856	Plan General	2014
		Tacoronte	23.961	Plan General	2004
CANTABRIA	CANTABRIA	Camargo	30.263	Plan General	1988
		Castro-Urdiales	31.977	Plan General	1997
		Piélagos	25.223	Plan General	1993
		Santander	172.044	Plan General	1997
		Torrelavega	51.687	Plan General	1986
CASTILLA LA MANCHA	ALBACETE	Albacete	173.050	Plan General	1999
		Almansa	24.537	Plan General	1985
		Hellín	30.268	Plan General	2010
		Villarrobledo	25.241	Plan General	1993
	CIUDAD REAL	Alcázar de San Juan	30.686	Plan General	1992
		Ciudad Real	74.743	Plan General	1997
		Puertollano	47.881	Plan General	1990
		Tomelloso	36.091	Plan General	1984
		Valdepeñas	30.210	Plan General	2011
	CUENCA	Cuenca	54.898	Plan General	1995
	GUADALAJARA	Azuqueca de Henares	34.685	Plan General	1999
		Guadalajara	84.910	Plan General	2012
	TOLEDO	Illescas	28.064	Plan General	2010
		Seseña	24.255	Normas Subsidiarias	1996
		Talavera de la Reina	83.009	Plan General	2011
		Toledo	84.282	Plan General	1987

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2018	Figura de Planeamiento Vigente	
CASTILLA Y LEÓN	ÁVILA	Ávila	57.657	Plan General	2006
	BURGOS	Aranda de Duero	32.523	Plan General	2000
		Burgos	175.921	Plan General	2014
		Miranda de Ebro	35.477	Plan General	2005
	LEÓN	León	124.772	Plan General	2004
		Ponferrada	65.239	Plan General	2007
		San Andrés del Rabanedo	30.820	Plan General	2010
	PALENCIA	Palencia	78.629	Plan General	2008
	SALAMANCA	Salamanca	143.978	Plan General	2007
	SEGOVIA	Segovia	51.683	Plan General	2008
	SORIA	Soria	39.112	Plan General	2006
	VALLADOLID	Laguna de Duero	22.645	Plan General	1999
		Medina del Campo	20.583	Plan General	2008
		Valladolid	298.866	Plan General	2003
	ZAMORA	Zamora	61.827	Plan General	2011
CATALUÑA	BARCELONA	Badalona	217.741	Plan General	1976
		Barberà del Vallès	32.839	Plan General	2010
		Barcelona	1.620.343	Plan General	1976
		Castellar del Vallès	24.036	Plan General	2016
		Castelldefels	66.375	Plan General	1976
		Cerdanyola del Vallès	57.740	Plan General	1976
		Cornellà de Llobregat	87.173	Plan General	1976
		Esparreguera	22.045	Plan General	1996
		Esplugues de Llobregat	46.355	Plan General	1976
		Gavà	46.705	Plan General	1976
		Granollers	60.981	Plan General	2013
		Hospitalet de Llobregat, L'	261.068	Plan General	1976
		Igualada	39.540	Plan General	2005
		Manlleu	20.194	Plan General	1988
		Manresa	76.250	Plan General	2017
		Martorell	27.850	Plan General	1992
		Masnou, El	23.340	Plan General	2012
		Mataró	126.988	Plan General	2005
		Molins de Rei	25.687	Plan General	1976
		Mollet del Vallès	51.133	Normas Subsidiarias	2017
		Montcada i Reixac	35.599	Plan General	1976
		Olesa de Montserrat	23.779	Plan General	1993
		Pineda de Mar	26.659	Plan General	1992
		Prat de Llobregat, El	64.132	Plan General	1976
		Premià de Mar	28.071	Plan General	2010
		Ripollet	38.347	Plan General	1976
		Rubí	76.423	Plan General	2006
		Sabadell	211.734	Plan General	2000
		Sant Adrià de Besòs	36.669	Plan General	1976
		Sant Andreu de la Barca	27.332	Plan General	1981
		Sant Boi de Llobregat	82.904	Plan General	1976

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2018	Figura de Planeamiento Vigente	
CATALUÑA	BARCELONA	Sant Cugat del Vallès	90.664	Plan General	1976
		Sant Feliu de Llobregat	44.474	Plan General	1976
		Sant Joan Despí	34.084	Plan General	1976
		Sant Pere de Ribes	30.658	Plan General	2001
		Sant Vicenç dels Horts	27.901	Plan General	1976
		Santa Coloma de Gramenet	118.821	Plan General	1976
		Santa Perpètua de Mogoda	25.705	Plan General	2005
		Sitges	28.969	Plan General	2006
		Terrassa	218.535	Plan General	2003
		Vic	45.040	Plan General	1981
		Viladecans	66.168	Plan General	1976
		Vilafranca del Penedès	40.055	Plan General	2004
		Vilanova i la Geltrú	66.274	Plan General	2001
		Vilassar de Mar	20.764	Plan General	2006
	GIRONA	Blanes	38.790	Plan General	2006
		Figueres	46.381	Plan General	2005
		Girona	100.266	Plan General	2006
		Lloret de Mar	37.350	Plan General	2007
		Olot	34.486	Plan General	2004
		Palafrugell	22.860	Plan General	2015
		Salt	30.622	Plan General	2005
		Sant Feliu de Guíxols	21.824	Plan General	2006
	LLEIDA	Lleida	137.856	Plan General	2003
	TARRAGONA	Amposta	20.606	Plan General	2008
		Calafell	25.444	Plan General	2011
		Cambrils	33.362	Plan General	2006
		Reus	103.477	Plan General	2005
		Salou	26.775	Plan General	2003
		Tarragona	132.299	Plan General	2013
		Tortosa	33.510	Plan General	2007
		Valls	24.156	Plan General	1988
		Vendrell, El	37.153	Plan General	2006
		Vila-seca	22.107	Plan General	2007
CEUTA	CEUTA	Ceuta	85.144	Plan General	1992
COMUNITAT VALENCIANA	ALICANTE	Alcoy/Alcoi	58.977	Plan General	1989
		Alfàs del Pi, l'	20.053	Plan General	1987
		Alicante/Alacant	331.577	Plan General	1987
		Almoradí	20.542	Normas Subsidiarias	2004
		Altea	21.995	Plan General	1982
		Aspe	20.537	Plan General	1995
		Benidorm	67.558	Plan General	1990
		Calp	21.633	Plan General	1998
		Campello, el	27.893	Plan General	1988
		Crevillent	28.957	Plan General	2011
		Dénia	41.733	Plan General	1972
		Elche/Elx	230.625	Plan General	1998

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2018	Figura de Planeamiento Vigente	
COMUNITAT VALENCIANA	ALICANTE/ ALACANT	Elda	52.404	Plan General	1985
		Ibi	23.403	Plan General	2000
		Jávea/Xàbia	27.224	Plan General	1990
		Mutxamel	25.009	Normas Subsidiarias	1998
		Novelda	25.725	Normas Subsidiarias	1992
		Orihuela	76.778	Plan General	1990
		Petrer	34.479	Plan General	1998
		Pilar de la Horadada	21.418	Plan General	2000
		San Vicente del Raspeig/Sant Vicent del Raspeig	57.785	Plan General	1990
		Sant Joan d'Alacant	23.518	Plan General	2013
		Santa Pola	31.745	Plan General	2009
		Torrevieja	82.599	Plan General	2000
		Villajoyosa/Vila Joiosa, la	33.969	Plan General	1999
		Villena	33.983	Plan General	1991
	CASTELLÓN/ CASTELLÓ	Almassora	25.831	Plan General	1998
		Benicarló	26.744	Plan General	1986
		Borriana/Burriana	34.544	Plan General	2004
		Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	170.888	Normas Subsidiarias	2015
		Onda	24.850	Plan General	1998
		Vall d'Uixó, la	31.552	Plan General	1995
		Vila-real	50.577	Plan General	1994
		Vinaròs	28.438	Plan General	2001
	VALENCIA/ VALÈNCIA	Alaquàs	29.341	Plan General	2015
		Alboraia/Alboraya	24.222	Plan General	1992
		Aldaia	31.492	Plan General	1990
		Alfafar	20.763	Plan General	1992
		Algemesí	27.285	Plan General	2012
		Alzira	44.393	Plan General	2002
		Bétera	23.647	Plan General	2000
		Burjassot	37.584	Plan General	1990
		Carcaixent	20.424	Plan General	1998
		Catarroja	27.827	Plan General	2011
		Cullera	21.918	Plan General	1998
		Gandia	73.829	Plan General	1999
		Llíria	22.972	Plan General	2003
		Manises	30.693	Plan General	1989
		Mislata	43.278	Plan General	1988
		Moncada	21.802	Plan General	1989
		Oliva	25.199	Plan General	1983
		Ontinyent	35.395	Plan General	2007
		Paiporta	25.309	Plan General	1998
		Paterna	69.156	Plan General	1990
		Picassent	20.709	Plan General	1999
		Pobla de Vallbona, la	24.068	Plan General	2006

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2018	Figura de Planeamiento Vigente	
COMUNITAT VALENCIANA	VALENCIA/ VALÈNCIA	Quart de Poblet	24.536	Plan General	2002
		Requena	20.227	Plan General	2013
		Riba-roja de Túria	21.992	Plan General	1997
		Sagunto/Sagunt	65.669	Plan General	1992
		Sueca	27.460	Plan General	2001
		Torrent	81.245	Plan General	1991
		València	791.413	Plan General	1989
		Xàtiva	29.045	Plan General	2000
		Xirivella	29.108	Plan General	1989
EXTREMADURA	BADAJOZ	Almendralejo	33.468	Plan General	1996
		Badajoz	150.530	Plan General	2007
		Don Benito	37.010	Plan General	2015
		Mérida	59.352	Plan General	2000
		Villanueva de la Serena	25.759	Plan General	2015
	CÁCERES	Cáceres	96.068	Plan General	2010
		Plasencia	40.141	Plan General	2015
GALICIA	CORUÑA, A	Ames	31.278	Plan General	2002
		Arteixo	31.917	Normas Subsidiarias	1995
		Cambre	24.603	Normas Subsidiarias	1994
		Carballo	31.261	Plan General	2016
		Coruña, A	244.850	Plan General	2013
		Culleredo	30.221	Plan General	1988
		Ferrol	66.799	Plan General	2001
		Narón	39.115	Plan General	2002
		Oleiros	35.559	Plan General	2015
		Ribeira	27.067	Plan General	2003
		Santiago de Compostela	96.405	Plan General	2007
	LUGO	Lugo	98.025	Plan General	2011
	ORENSE	Ourense	105.505	Plan General	1986
	PONTEVEDRA	Cangas	26.487	Normas Subsidiarias	1994
		Estrada, A	20.661	Plan General	2013
		Lalín	20.103	Plan General	1999
		Marín	24.362	Plan General	2012
		Ponteareas	22.854	Normas Subsidiarias	1995
		Pontevedra	82.802	Plan General	1990
		Redondela	29.194	Normas Subsidiarias	1988
		Vigo	293.642	Plan General	1993
		Vilagarcía de Arousa	37.519	Plan General	2000
MADRID, COMUNIDAD DE	MADRID	Alcalá de Henares	193.751	Plan General	1991
		Alcobendas	116.037	Plan General	2009
		Alcorcón	169.502	Plan General	1999
		Algete	20.473	Plan General	1999
		Aranjuez	59.037	Plan General	1996
		Arganda del Rey	54.554	Plan General	1999
		Arroyomolinos	30.052	Normas Subsidiarias	2001
		Boadilla del Monte	52.626	Plan General	2015

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2018	Figura de Planeamiento Vigente	
MADRID, COMUNIDAD DE	MADRID	Ciempozuelos	24.087	Plan General	2009
		Collado Villalba	63.074	Plan General	2001
		Colmenar Viejo	49.498	Plan General	2002
		Coslada	81.860	Plan General	1995
		Fuenlabrada	193.586	Plan General	1999
		Galapagar	33.379	Normas Subsidiarias	1976
		Getafe	180.747	Plan General	2003
		Leganés	188.425	Plan General	2000
		Madrid	3.223.334	Plan General	1997
		Majadahonda	71.785	Plan General	1998
		Mejorada del Campo	23.241	Plan General	1997
		Móstoles	207.095	Plan General	2009
		Navalcarnero	28.305	Plan General	2009
		Paracuellos de Jarama	24.521	Plan General	2001
		Parla	128.256	Plan General	1997
		Pinto	51.541	Plan General	2002
		Pozuelo de Alarcón	86.172	Plan General	2002
		Rivas-Vaciamadrid	85.893	Plan General	2004
		Rozas de Madrid, Las	95.550	Plan General	1994
		San Fernando de Henares	39.466	Plan General	2002
		San Sebastián de los Reyes	87.724	Plan General	2002
		Torrejón de Ardoz	129.729	Plan General	1999
		Torrelodones	23.361	Normas Subsidiarias	1997
		Tres Cantos	46.750	Plan General	2003
		Valdemoro	74.745	Plan General	2004
		Villanueva de la Cañada	21.000	Plan General	1999
		Villaviciosa de Odón	27.596	Plan General	1999
MELILLA	MELILLA	Melilla	86.384	Plan General	1995
MURCIA, REGIÓN DE	MURCIA	Águilas	35.031	Plan General	1993
		Alcantarilla	41.622	Plan General	1984
		Alhama de Murcia	21.657	Plan General	2008
		Caravaca de la Cruz	25.730	Plan General	2005
		Cartagena	213.943	Plan General	1987
		Cieza	34.889	Plan General	2013
		Jumilla	25.547	Plan General	2004
		Lorca	93.079	Plan General	2008
		Mazarrón	31.562	Plan General	1994
		Molina de Segura	70.964	Plan General	2006
		Murcia	447.182	Plan General	2001
		San Javier	31.905	Normas Subsidiarias	1990
		San Pedro del Pinatar	25.167	Plan General	1984
		Torre-Pacheco	35.614	Normas Subsidiarias	1987
		Torres de Cotillas, Las	21.375	Plan General	2014
		Totana	31.639	Plan General	2011
		Yecla	34.234	Plan General	2004

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2018	Figura de Planeamiento Vigente	
NAVARRA, COMUNIDAD FORAL DE	NAVARRA	Barañáin/Barañain	20.039	Plan General	1991
		Pamplona/Iruña	199.066	Plan General	2008
		Tudela	35.593	Plan General	1991
		Valle de Egüés/Eguesibar	20.774	Plan General	2000
PAÍS VASCO	ARABA/ ÁLAVA	Vitoria-Gasteiz	249.176	Plan General	2001
	BIZKAIA/ VIZCAYA	Barakaldo	100.435	Plan General	2000
		Basauri	40.762	Plan General	2000
		Bilbao	345.821	Plan General	1995
		Durango	29.636	Normas Subsidiarias	2005
		Erandio	24.222	Normas Subsidiarias	1992
		Galdakao	29.288	Plan General	1995
		Getxo	78.276	Plan General	2001
		Leioa	31.495	Plan General	2001
		Portugalete	45.826	Plan General	2010
		Santurtzi	45.795	Plan General	1998
		Sestao	27.445	Plan General	2000
	GIPUZKOA/ GUIPÚZCOA	Arrasate/Mondragón	22.019	Plan General	2016
		Donostia/San Sebastián	186.665	Plan General	2010
		Eibar	27.406	Plan General	2008
		Errenteria	39.355	Plan General	2004
		Hernani	20.222	Normas Subsidiarias	2011
		Irun	61.983	Plan General	2015
		Zarautz	23.223	Plan General	2008
RIOJA, LA	RIOJA, LA	Calahorra	23.923	Plan General	2007
		Logroño	151.113	Plan General	2002

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Todos los libros reseñados están catalogados y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Fomento:

https://www.fomento.gob.es/WebOpacInternet/abnetcl.exe/

Las bodegas de Castilla y León: perfil multivariante
Carmelo A. Ávila Zarza & José Luis Sánchez Hernández
Ediciones Universidad Salamanca, 2019
21 x 12 cm;
140 pp, rústica,
14,04 €;
ISBN: 978-84-1311-045-5

Esta obra caracteriza el universo de las bodegas de vinos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León acogidas a las Denominaciones de Origen Protegidas (DOP) mediante el Análisis Estadístico Multivariante de los datos. Esta novedosa aproximación al tema, a partir de una ingente cantidad de información obtenida y procesada desde el año 2009, constituye la aportación metodológica más significativa de este estudio. El perfil multifactorial de las bodegas obtenido de este modo, además, es comparado con la tipología de los Mundos de Producción definida por Salais y Storper en 1992. Desde esta perspectiva, se identifican tres clúster o conglomerados de bodegas con características semejantes y diferenciadoras. Por un lado, las bodegas de mayor tamaño y antigüedad, que elaboran una amplia gama de vinos y pertenecerían al mundo de producción industrial. Por otro, las bodegas pequeñas, jóvenes y especializadas en la elaboración de tintos en series cortas, integrantes del mundo de producción interpersonal. Y finalmente, las bodegas elaboradoras de vinos blancos, que conformarían el mundo de producción de nichos de mercado. Aunque la correspondencia con la tipología original no es completa, el marco analítico y la metodología estadística multivariante se muestran capaces de identificar las principales combinaciones de recursos y productos desarrolladas en sectores industriales como el de la elaboración de vinos, muy ligados al territorio y a factores productivos como los recursos naturales, cuya movilidad espacial es nula o muy limitada. Todo ello configura esta propuesta teórico-metodológica, que puede ser aplicada a otras ramas de la industria agroalimentaria, y que permite interpretar la diversidad del sistema vitivinícola regional de calidad de Castilla y León.

Índice de contenidos:

1. Introducción: Objetivos y estructura de la obra
2. Herramientas estadísticas para la identificación de los mundos de producción.
3. Caracterización estadística multivariante.
4. Los mundos de producción vitivinícola en las bodegas de las DOP de Castilla y León.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.
7. Anexo: Mapa de las DOP vinícolas de Castilla y León.

Carmelo A. Ávila Zarza es Profesor Titular de Estadística en la Facultad de Ciencias Agrarias y Ambientales, Master por la *Oxford Brookes University* y Doctor por la Universidad de Salamanca. Es investigador del Instituto de Investigación Biomédica de Salamanca; cuenta en su haber con publicaciones científicas de impacto en muy diversas áreas de investigación, así como ponencias y comunicaciones a Congresos de ámbito nacional e internacional. Fue Presidente de la Sociedad Española de Biometría y es Decano de la Facultad de Ciencias Agrarias y Ambientales.

José Luis Sánchez Hernández es Profesor Titular de Geografía Humana de la Universidad de Salamanca. Se doctoró con la tesis titulada Ejes de desarrollo y articulación territorial: el ejemplo del eje Irún-Aveiro, Premio Extraordinario de Doctorado de la Universidad de Salamanca. Ha participado en numerosos proyectos de investigación sobre la industria agroalimentaria en Castilla y León y ha publicado artículos en numerosas revistas científicas. Es miembro de la Asociación de Geógrafos Españoles y fue Secretario de la Junta Directiva de su Grupo de Trabajo de Geografía Económica.

Mª José Hernández Sánchez
Ministerio de Fomento

Ciudades con proyecto (I)
José María García-Pablos Ripoll (edit),
Rueda Editorial, 2019;
22,5 x 16 cm;
104 pp, rústica, 14,0 €;
EAN: 2000002360308,
ISBN: 978-84-7207-267-1

La publicación recoge y evalúa experiencias urbanas en el marco de la Europa occidental, aportando referencias, ideas y proyectos al debate sobre la realidad, los procesos y el futuro de la ciudad y el territorio, desde miradas integradoras complementarias y correctoras de los contenidos más convencionales del planeamiento urbanístico.

Los distintos autores encaran sus relatos desde enfoques muy diversos, que en su conjunto ofrecen una visión de interés de las inquietudes actuales del colectivo en sus actividades docentes e investigadoras.

El libro presenta experiencias significativas sobre algunos procesos de transformación urbana y su necesaria corrección y reequilibrio, desde el concepto hasta el proyecto. Trata ciudad y territorio como realidades unidas en la práctica urbanística, tanto en el espacio metropolitano como en los asentamientos urbanos de menor rango y tamaño.

Índice de contenidos:

- Niza-Costa Azul. De vuelta a la civilización
- Oresund: Copenhague-Molmoe
- Glasrow-Edimburgo
- La Ciudad y el Palacio: Sitios Reales en el s. XVIII
- Efectos de la erupción turística en Lisboa-Porto
- Bruselas, metrópolis productiva
- Génova: una identidad, diferentes utopías
- El nuevo proyecto urbano de Deltf
- Kreuzberg SO36. El Berlín socializado
- La Supermanzana: Barcelona
- Madrid, necesidad de un proyecto

José María García-Pablos Ripoll. Ejerce su actividad profesional en el campo de la Arquitectura y el Urbanismo desde 1969, obtuvo el Premio Nacional de Urbanismo en 1983 como miembro del Equipo de Dirección del Plan General de Madrid, así como en 2004 por el Planeamiento Urbanístico de Fuenlabrada. Profesor de Urbanismo en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Valladolid (1982-85) y en la Universidad Europea de Madrid (1999-2014).

Mª José Hernández Sánchez
Ministerio de Fomento

Representando lo colectivo en la Ciudad circular. Madrid, nuevas proximidades en la Ciudad productiva post-industrial. Explorando la Agenda Urbana Española 2019
Gutiérrez de la Fuente Arquitectos (edit.), con la colaboración de Urban Reports. Bienal de arquitectura y urbanismo de Seúl;
23,5 x 23,5 cm; 198 pp, rústica,
ISBN: 978-84-09-13104-4

Esta publicación es el resultado de la investigación para la Bienal de Aquitectura y Urbanismo de Seúl 2019 “Cities Exhibition” realizada por Gutiérrez-delaFuente Arquitectos, con la colaboración de Urban Reports. La investigación ha contado con el apoyo y la imprescindible colaboración del Ministerio de Fomento.

Es una reflexión sobre las nuevas proximidades en la ciudad productiva post-industrial, en el contexto europeo, y sus impactos a nivel político, ecológico, espacial, social y económico. La propuesta incide en la relación entre este fenómeno y el tema principal de la Bienal de Arquitectura y Urbanismo de Seúl 2019: lo colectivo.

La investigación incluye la reciente Agenda Urbana Española desarrollada por el Ministerio de Fomento como un documento estratégico alineado con las Agendas Urbanas Internacionales (Agenda 2030).

El modelo de ciudad circular está anclado a las nuevas distancias y ciclos, no lineales, entre producción-distribución-consumo. Debido al nuevo umbral de accesibilidad a la tecnología en la era digital, los consumidores se convierten en productores, alterando el espacio de distribución, y creando nuevas realidades en términos espaciales. Pero, ¿cuáles son las escalas de estos nuevos *loops*, y qué tipo de espacios colectivos pueden emerger en estos entornos?

La crisis derivada del éxito de las ciudades, en pleno Urbanoceno, produce fenómenos de gentrificación y desigualdad social y económica, entre otras. El reto para las próximas décadas será el de encontrar una economía urbana funcional donde los empleados de los servicios, la industria, los cuidados, y los trabajadores de la que hasta ahora conocíamos como clase media, pueden vivir a distancias razonables de la ciudad, sin realizar interminables trayectos diariamente. Viviendo y trabajando.

La investigación se apoya en cinco cuestiones fundamentales sobre la circularización y el metabo-

lismo territorial: la escala política, la segregación territorial, las armaduras urbanas, los híbridos, y los imaginarios de lo colectivo. En cada uno de estos cinco temas se exploran dos puntos del decálogo de objetivos de la Agenda Urbana Española.

Contenidos:

Introducción
Biografías
Introducción AUE
Tema 01 I ¿Por qué ahora? 02 / 10. AUE
Tema 02 I ¿Qué sinergias? 06 / 07. AUE
Tema 03 I ¿Qué marcos espaciales? 01 / 05. AUE
Tema 04 I ¿Qué híbridos? 09 / 08. AUE
Tema 05 I ¿Qué imaginarios? 03 / 04. AUE
Nuevos imaginarios I Urban Reports

Gutiérrez-de la Fuente Arquitectos: Julio de la Fuente + Natalia Gutiérrez. Gutiérrez-de la Fuente Arquitectos (G-dlF) es un estudio de arquitectura, urbanismo e investigación, afincado en Madrid y con alcance internacional, fundado en 2006 por Natalia Gutiérrez y Julio de la Fuente. En la actualidad Natalia combina su trabajo como co-directora del estudio con el de Arquitecta Municipal. Julio es Miembro del Comité Técnico de Europan Europa (2013-), y tuvo el honor de ser Corresponsal Oficial del COAM en Alemania (2015-2018).

G-dlF ha ganado numerosos premios en concursos nacionales e internacionales, destacando Europan 9 (ES, DE), Europan 10 (DE), Europan 11 (AT), viviendas experimentales IQ Wohnquartiere en Selb (DE), Centro Polivalente Valle de Sala-zar (ES), espacio público de Morentin (ES), o el Centro Integral de Transporte de Metro de Madrid que incluye la Sede y el Museo de Metro (ES), en construcción. Especial mención al proyecto realizado de regeneración urbana en la ciudad de Selb (DE), completado en 2016 (Implementación Europan 9). También han realizado el proyecto de rehabilitación del Ateneo de Madrid (ES), en construcción.

Su obra ha recibido reconocimientos internacionales como el Premio Bauwelt 2013, el Premio COAM 2013, NAN 2013 o finalista en la XII BEAU. Sus trabajos han sido publicados en numerosas revistas (A+U, Bauwelt, AV, A10, DAMDI, ON Diseño), expuestos internacionalmente, así como algunas maquetas del estudio han sido exhibidas en la Galería de El Croquis. También han sido conferenciantes y profesores invitados en universidades de Alemania, España y Suecia.

El Urbanismo de la Transición. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 (I y II)
Carlos Sambricio & Paloma Ramos (edits.)
Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible del Ayuntamiento de Madrid (2019);
30,00 x 21,5 cm;
dos volúmenes de 300 y 432 pp, tapa dura; 55.00 €
ISBN: 978-84-09-13104-4

En 1985 se aprobaba el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en un momento especialmente singular de nuestra historia más reciente: cuando -en los primeros momentos de la Transición- se gestó la conciencia de "garantizar el derecho a la ciudad" para lo cual se hizo necesario modificar no sólo el ordenamiento existente sino también lo que algunos denominaron "reglas del juego".

Por vez primera en 20 años se abandonaba la idea de un plan metropolitano entendiéndose que… la ciudad es el espacio del diálogo y, por ello a la vez, del conflicto. El cambio político no sólo se enfrentaba a una especulación sin reglas, sino que también cuestionaba la idea de un urbanismo de tramas. Influido por el debate abierto en Europa, se buscó tanto modificar la legislación como -aprovechando la aparición de los ayuntamientos democráticos- crear nuevas estructuras, establecer tanto una política de viviendas sociales como la rehabilitación de viejos barrios. Inspirada en la austeridad, aquella planificación puso énfasis en lo social y en la recuperación de la ciudad, incorporando -desde su génesis- el movimiento vecinal al proyecto. Consciente de cómo el Sistema limitaría el alcance real del proyecto, al absorber presiones de tipo económico, el Plan planteó la necesidad de establecer un marco legal.

El primer volumen trata el planteamiento del PGOUM y, a continuación, la opinión de aquellos técnicos y profesionales que participaron directa o indirectamente en el desarrollo del plan, tanto oponiéndose al mismo como, por el contrario, ejerciendo bien su defensa bien una crítica que entendían constructiva, de manera tal que los objetivos fijados pudieran llevarse a término.

Ya en el segundo volumen el análisis de propuestas concretas apuntadas en el plan y las referencias teóricas que determinaron el Plan.

Los antecedentes de 1963, la política de COPLACO, el análisis sobre que fueron los PAI's y cuál su trascendencia así como el papel jugado por el ministro Joaquín Garrigues y por quienes (Gaviria,Castells o Lefrebvre) reflexionaban sobre que debía significar la participación ciudadana en la planificación. Y, en este mismo volumen se analizan cuáles fueron las operaciones urbanas llevadas a término, los grandes parques proyectados, la política de suelo y las operaciones de vivienda pública, del mismo modo que se destaca lo que fueron las operaciones de rehabilitación y remodelación.

Por último, un epílogo sobre la trascendencia del plan cierra la investigación a la que acompañan planos y dibujos –algunos de ellos inéditos- realizados por Daniel Zarza.

Contenidos:

Volumen I:
- Staff
- Teoría y crítica

Volumen II:
- Antecedentes
- El avance
- Filosofía del Plan
- Los partidos políticos
- El Plan
- Operaciones estructurales
- Suelo y vivienda
- Viario y movilidad
- Equipamientos y dotaciones
- Espacios libres y zonas verdes
- Bolsas de deterioro
- Remodelación y rehabilitación
- Difusión
- Epílogo

Acuse de recibo

Todas las publicaciones recibidas están catalogadas y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Fomento:

https://www.fomento.gob.es/WebOpacInternet/abnetcl.exe/

1. Arquitectura y vivienda

AREA. Agenda de reflexión en Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Nº 24, revista anual. Universidad de Buenos Aires.

Arquitectura COAM: 376 diciembre 2018, 377 marzo, 378 y 379 mayo 2019 Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

Paisagem e Ambiente: 40/2017. Faculdade de Arquitetura e urbanismo. Universidade de Sao Paulo.

Pós: revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da fauusp: 46 y 47/ 2018. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.

2. Ciencias Regionales, Geografía

Cuadernos de Geografía: 101 y 102, 2019, Universidad de Valencia, Facultad de Geografía e Historia Valencia.

Documents d'Anàlisi Geogràfica: 64/3 setembre/desembre, 2018, 65/1 enero-abril 2019 y 65/2 mayo-agosto 2019Universitat Autònoma de Barcelona-Universitat de Girona.

Estudios Geográficos: 285 julio-diciembre 2018. Instituto de Economía, Geografía y Demografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Madrid.

Revista Geográfica de América Central; 60, 61, 2018 y 62 2019 Escuela de Ciencias Geográficas Universidad Nacional Heredia Costa Rica

Revista INVI: 94 noviembre 2018. Instituto de la Vivienda/Facultad de Arquitectura y Urbanismo/Universidad de Chile.

3. Economía urbana y regional

CT Catastro: 92 y 93 abril-agosto 2018 Dirección General del e. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Economistas: 160 diciembre, 162/163 Extra 2018, Un balance. Colegio de Economistas Madrid.

Economistas: 164 junio 2019 Colegio de Economistas Madrid.

Revista de Estudios Regionales: 112, mayo-agosto 2018, y 113 sept.-diciembre 2018 Universidades de Andalucía, Málaga.

Revista de la CEPAL: 125 y 126/2018 y Suplemento Especial Naciones Unidas Santiago de Chile.

4. Sociología urbana y regional

Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros: 251/2018; 252 y 253/2019 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

Methaodos. Revista de ciencias sociales. Vol. 6, Núm. 2 (2018). Instituto de Ciencias Sociales Computacionales. Universidad Rey Juan Carlos.

Revista Crítica de Ciências Sociais: 118/2019. Centro de Estudos Sociais Coimbra.

Revista de Ciencias Sociales, 160 (II), 161 (III) y 162 (IV), 2018. Universidad de Costa Rica.

Revista de Ciencias Sociales, 163 (I), 164 (II), 2019. Universidad de Costa Rica.

5. Urbanismo

La revue. Urbanisme. Hors-série nº 65 y 66, noviembre y diciembre 2018 y nº 67, 68 y 69 2019. Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, Rèpublique Frrançaise

Panorama. Foco de atención en l apolític regional y urbana europea. Invierno 2018 nº 67. Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea

Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 324 y 326/2018 y 327 y 328/2019 RDU Revistas Especializadas, S.L. Madrid

Revista de rehabilitación, reformas y eficiencia energética. NERR news. Nº 11, octubre 2018. ANERR (Asociación Nacional de Empresas de Rehabilitación y Reforma).

Urbanisme, ville/société/cultures: 410 y 411/2018, 412/2019 SARL Publications d'arquitecture et d'urbanisme, París.

6. Varios

Anuario de Estudios Centroamericanos: 44 2018 Universidad de Costa Rica.

Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid: 22 (2018) "El vértice de los sistemas judiciales" Alicia González Alonso & Sabela Oubiña Barbolla. Universidad Autónoma Madrid.

Observatorio Permanente de la Inmigración. Informe 2016. Ministerio de Empleo y Seguridad social. Migraciones Internacionales. 32, 2016.

Revista de Filología y Lingüística de la Universidad de Costa Rica: 44-12 octubre 2018-marzo 2019, 45-1 abril-septiembre 2019 Universidad de Costa Rica.

Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica: 148 – mayo-agosto 2018 Universidad de Costa Rica.

Revista Universitaria: 152, 153, 154 y 155. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile.

Índices de Ciudad y Territorio Estudios Territoriales

Vol. LI Año 2019
Números 199 a 202 (cuarta época)

1. Índice cronológico: con los 52 artículos publicados en los cuatro números aparecidos, siguiendo su orden de inserción en la Revista, incorporando:

- numérico correlativo que se les ha atribuido en el conjunto de ÍNDICES CRONOLÓGICOS de la cuarta época (desde 2010)
- el título del trabajo
- el nombre y apellidos de sus respectivos autores
- el n.º de CYTET
- su paginación dentro del volumen (año)
- Descriptores que se han utilizado para remitir a ellos en el correspondiente índice de materias.

2. Índice onomástico de autores: recoge la ordenación alfabética por apellidos de los colaboradores de estos volúmenes de la Revista, remitiéndose a su respectivo trabajo mediante la referencia del mismo Índice cronológico.

3. Índice de materias/Palabras Clave: mediante las referencias numéricas se remite a los correspondientes artículos del Índice cronológico.

El Secretario de la Revista CyTET
Madrid, diciembre de 2019

1. Índice cronológico de números y artículos

Nº 199, VOL LI. Primavera 2019

• ESTUDIOS

518 «La herencia del *urban renewal* en los procesos actuales de regeneración urbana: el recorrido Renovación-Regeneración a debate»
Alfonso Álvarez-Mora & Federico-Camerin
199: 5-25. Palabras Clave: Renovación urbana. Regeneración urbana. Planeamiento urbano.

519 «Introducción al concepto de la conservación privada: "nuevas" herramientas para la protección de la biodiversidad»
Margarita Capdepón-Frías & Carlos Javier Durá-Alemán
199: 27-42. Palabras Clave: Custodia del territorio. Gobernanza privada. Entidad de custodia. ONG conservacionista Tercer Sector Social.

520 «Planificación territorial y desarrollo económico: a propósito de las Actuaciones Territoriales Estratégicas en la Comunidad Valenciana»
Esther Rando-Burgos
199: 43-62. Palabras Clave: Ordenación del territorio. Urbanismo. Control judicial. Comunidad Valenciana. Actuaciones Territoriales Estratégicas. Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

521 «Hacia la reordenación del espacio libre a escala territorial: nuevos paradigmas y análisis del planeamiento subregional andaluz»
Rafael Garzón-García
199: 63-80. Palabras Clave: Sistema Territorial. Espacio libre. Planificación territorial. Planes regionales y subregionales. Andalucía.

522 «Del «urbanismo expansivo» al «urbanismo regenerativo»: directrices y recomendaciones para reconducir la herencia territorial de la década prodigiosa del urbanismo español (1997-2007). Aplicación al caso de estudio del litoral andaluz»
Pedro Górgolas-Martín
199: 81-100. Palabras Clave: Modelo territorial expansivo. Litoral andaluz. Taxonomía urbanística. Decrecimiento.

523 «La incidencia de las etiquetas energéticas EPC en el mercado plurifamiliar español: un análisis para Barcelona, Valencia y Alicante»

Carlos Marmolejo-Duarte & Ai Chen
199: 101-118. Palabras Clave: Energy performance certificates. Certificación energética. Precios residenciales. Barcelona. Valencia. Alicante.

524 «Una isla en mitad de la metrópolis. Vida social y patrimonio urbano en el Poblado Dirigido de Fuencarral»
Ion Martínez-Lorea
& María del Mar Maira-Vidal
199: 119-132. Palabras Clave: Vivienda social. Patrimonio urbano. Participación ciudadana. Movilización vecinal. Poblado Dirigido de Fuencarral.

525 «El Plan Parcial-Ensanche de Amara (Donostia-San Sebastián, 1964): ¿transición/evolución o ruptura/innovación?»
Elena Lacilla-Larrodé & Jesús Tejada-Villaverde & José María Ordeig-Corsini
199: 133-146. Palabras Clave: Ciudades intermedias. Proyecto urbano. Teoría del diseño urbano. San Sebastián. Plan Parcial Amara.

526 «Expectativas ante la construcción de infraestructura de transporte masivo en el Área Metropolitana de Guadalajara, México»
Fernando Calonge-Reillo
199: 147-162. Palabras Clave: Polaridades Urbanas. Tren Ligero. Expectativas Ciudadanas. México. Gobernanza Metropolitana.

527 «La planificación universitaria como patrimonio: el caso del Plan masa de la UNAE (Ecuador)»
Pablo Campos-Calvo-Sotelo
199: 163-174. Palabras Clave: Universidad. Planificación de campus. Educación Superior. Campus UNAE. Innovación.

• ESTUDIOS COMPARADOS

528 «Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes»
Ángela de la Cruz-Mera
& María Isabel Madurga-Chornet
199: 175-200. Palabras Clave: Ordenación del Territorio. Instrumentos de planificación. Normativa autonómica. Legislación.

• OBSERVATORIO INMOBILIARIO

529 «La expansión del mercado de vivienda entra en una fase madura»
Julio Rodríguez-López
199: 201-214. Palabras Clave: Mercado inmobiliario español.

• DOCUMENTACIÓN

530 «Crónica Jurídica»
Omar Bouazza-Ariño
199: 213-220. Palabras Clave: Normativa jurídica.

Nº 200, VOL LI. Verano 2019

• PRESENTACIÓN

531 «200 números y 50 años de CyTET. Medio siglo de urbanismo y ordenación del territorio»
Rafael Mata-Olmo
& Eduardo de Santiago-Rodríguez
200: 245-248. Palabras Clave: Presentaciones.

• ESTUDIOS

532 «La planificación territorial de carácter sectorial en España: diagnóstico y propuesta de clasificación regional»
Enrique Peiró-Sánchez-Manjavacas
& Joaquín Farinós-Dasí
200: 249-264. Palabras Clave: Planes Sectoriales. Ordenación del Territorio. Sistemas de Planificación de las Comunidades Autónomas. España.

533 «Burocracia urbanística, ciclo económico y urbanismo eficaz y productivo en España. Los casos andaluz y valenciano»
Manuel J. Marchena-Gómez
& José Luis Alegría-Fernández
& Francisco J. Vázquez-Pinillos
200: 265-280. Palabras Clave: Urbanismo. Crisis Económica. Vivienda. Legislación Urbanística. Administración Pública.

534 «La evaluación ambiental de los planes generales municipales. El caso de Trujillo»
Carlos Sánchez-Franco
200: 281-292. Palabras Clave: Urbanismo. Planeamiento. Medio Ambiente. Procedimiento administrativo.

535 «La dispersión urbana de los residentes europeos en el territorio almeriense»
Antonio Castilla-Polo
& Carlos Jesús Rosa-Jiménez
200: 293-310. Palabras Clave: Residentes europeos. Turismo residencial. Costa de Almería. Dispersión urbana. Urbanismo.

536 «Sobre el espacio de juego infantil en la ciudad moderna. Lady Allen of Hurtwood versus Jakoba Mulder»
María Cristina García-González
& Salvador Guerrero
200: 311-326. Palabras Clave: Lady Allen of Hurtwood. Jakova Mulder. Parques infantiles. Europa. Siglo XX.

537 «La lectura emocional del territorio. Un caso concreto en el Atlántico gallego»
Elisa Gallego-Picard
200: 327-340. Palabras Clave: Territorio. Paisaje. Lectura. Piedra. Agua.

538 «Aguas y ordenanzas municipales en Chile. Diagnóstico local de un recurso escaso en una geografía diversa»

Daniela Rivera-Bravo
& Camilo del Río-López
& Luis Felipe García-Castillo
& Federico Arenas-Vásquez
& Fernando Godoy-Soto
200: 341-360. Palabras Clave: Aguas. Municipalidades. Ordenanzas municipales. Áreas Metropolitanas.

539 «Valoración histórica de tempranas medidas de sostenibilidad en el primer Plan Regulador Intercomunal de Concepción (Chilte) 1963»
Natalia Escudero-Peña
200: 361-374. Palabras Clave: Planificación regional y urbana. Sostenibilidad territorial y urbana. Plan Regulador Intercomunal Concepción 1963. Valoración histórica.

• ESTUDIOS COMPARADOS

540 «Incidencia de los informes sectoriales estatales en el planeamiento»
Nuño Mardones-Fernández de Valderrama
& José Luque-Valdivia
& Izaskun Aseguinolaza-Braga
200: 375-392. Palabras Clave: Informes sectoriales estatales. Planeamiento

• DOCUMENTACIÓN

541 «Flujos migratorio y territorios europeos: entre permanencia y cambio. Una mirada desde Italia»
Francesco Lo Piccolo
& Vincenzo Todaro
200: 393-402. Palabras Clave: Flujos migratorios. Europa. Italia.

• OBSERVATORIO INMOBILIARIO

542 «Mercado de vivienda en expansión y desaceleración de la economía»
Julio Rodríguez-López
200: 403-414. Palabras Clave: Mercado inmobiliario español.

• EXPERIENCIAS

543 «Patrimonio y ciudad: Biblioteca y Archivo Regional de Magallanes, Chile»
Rodrigo Aguilar-Pérez
200: 415-422. Palabras Clave: Chile. Patrimonio.

544 «Regeneración urbana integrada en Nantou Old Town, Shenzhen, China»
Alessandra Coppari
200: 423-428. Palabras Clave: Nantou Old Town. China

545 «Unidades de Vida Articulada (UVA), Medellín, Colombia»
Luca Bullaro
200: 429-432. Palabras Clave: UVA. Medellín. Colombia

Nº 201, VOL LI. Otoño 2019

• ESTUDIOS

546 «La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo»
Manuel Benabent-Fernández de Córdoba
201: 451-466. Palabras Clave: Urbanismo. Planificación urbana. Ley del Suelo.

547 «La incorporación de la infraestructura verde en la ordenación territorial. El plan de acción territorial de la infraestructura verde del litoral de la Comunidad Valenciana, PATIVEL»
J. Fernando Vera-Rebollo
& Jorge Olcina-Cantos
& Alejandro Sainz-Pardo Trujillo
201: 467-490. Palabras Clave: Ordenación del territorio. Infraestructura verde. Litoral. Desarrollo territorial sostenible.

548 «La urbanización del litoral alicantino. Un modelo urbano "insostenible", vulnerable a la sequía y a los efectos del cambio climático»
Álvaro Francisco Morote-Seguido
& María Hernández-Hernández
201: 491-510. Palabras Clave: Vulnerabilidad. Urbanización. Agua. Sequía. Cambio climático. Alicante.

549 «El Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada: propuestas con repercusión ambiental para un ámbito agrícola periurbano»
Juan Garrido-Clavero
& Miguel Ángel Sánchez-del Árbol
201: 511-524. Palabras Clave: Ámbitos agrícolas periurbanos. Planificación territorial. Gestión territorial. Propuestas ambientales.

550 «Territorio y patrimonio en Los Alcores de Sevilla: análisis del método de investigaciones de George Bonsor»
Soledad Gómez-Rodríguez
201: 525-540. Palabras Clave: Los Alcores. George Bonsor. Territorio y patrimonio histórico. Metodologías de investigación.

551 «Planeamiento urbanístico en la región de Bruselas-Capital: apuntes para la reforma del modelo español»
Tomás Marín-Rubio
& Sofía Marín-Rodrigo
201: 541-558. Palabras Clave: Derecho comparado del planeamiento. Planeamiento comparado. Sistemas de planeamiento. Bruselas. Bélgica.

552 «Influencia europea en la planificación metropolitana en Chile: Santiago, Concepción y Valparaíso, período 1929-1965»
María I. Pavez-Reyes
201: 559-576. Palabras Clave: Planificación metropolitana. Transferencias culturales.

Sostenibilidad territorial. Sostenibilidad Urbana. MOP-Chile.

553 «Ocupaciones al límite en topografías límite: las "tomas" de Valparaíso (Chile)»
Pablo Manuel Millán-Millán & Mauricio Puentes-Riffo
201: 577-588. Palabras Clave: Valparaíso. Tomas. Ocupación. Infravivienda.

554 «Niveles de fragilidad paisajística en la ciudad de La Plata (Argentina)»
Karina Hensen & Mariana Birche
201: 589-602. Palabras Clave: Paisaje. Fragilidad. Degradación.

• ESTUDIOS COMPARADOS

555 «Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento. I. Previsiones de la legislación urbanística y ambiental»
Nuño Mardones-Fernandez de Valderrama & José Luque-Valdivia & Izaskun Aseguinolaza-Braga
201: 603-622. Palabras Clave: Informes Sectoriales Autonómicos. Planeamiento.

• OBSERVATORIO INMOBILIARIO

556 «El mercado de vivienda mantiene el crecimiento en 2019»
Julio Rodríguez-López
201: 623-634. Palabras Clave: Mercado inmobiliario español.

• EXPERIENCIAS

557 «Ciudades de barro: Acacias Bajo, un asentamiento informal en Armenia, Colombia»
Yonier Castañeda-Pérez
201: 635-642.

558 «Paisaje y ciudad: plan maestro Parque Laguna Carén (Chile)»
María del Pilar Barba-Buscaglia
201: 643-650.

Nº 202, VOL LI. Invierno 2019

• PRESENTACIÓN

559 «Presentación: Agenda Urbana Española»
Ángela de la Cruz-Mera
202: 671-674. Palabras Clave: Presentaciones.

• ESTUDIOS

560 «La Agenda Urbana Española»
Ángela de la Cruz-Mera
202: 675-686. Palabras Clave: Agenda Urbana, Diagnóstico, Objetivos estratégicos, Sistema de indicadores, Planes de acción.

561 «Construyendo el nuevo Contrato Social Global desde la acción local»
Federico Buyolo-García
202: 687-700. Palabras Clave: Agenda 2030. Desarrollo sostenible. Agenda Urbana. Contrato social. Ciudadanía global.

562 «La Agenda Urbana en el marco europeo. Experiencias internacionales de políticas urbanas»
Ignacio Pemán-Gavín
202: 701-722. Palabras Clave: Agenda Urbana. Unión Europea. Partenariados. Políticas Urbanas. Gobernanza multinivel.

563 «El Urbanismo Ecosistémico»
Salvador Rueda-Palenzuela
202: 723-752. Palabras Clave: Urbanismo. Ecosistémico. Sostenible. Resiliencia. Ecología urbana. Planificación.

564 «La Agenda Urbana Española: hacia una ciudad más saludable»
José Fariña-Tojo
202: 753-764. Palabras Clave: Agenda Urbana Española. Urbanismo. Salud. Planeamiento urbano.

565 «La Nueva Agenda Urbana y la Reinvención de la Planificación Espacial: del Paradigma a la Práctica»
José María Ezquiaga-Domínguez
202: 765-784. Palabras Clave: Hábitat III. Nueva Agenda Urbana. Ciudades. Planificación Espacial. Urbanismo. Espacio Público.

566 «La Agenda Urbana 2050 de Málaga»
Pedro Marín-Cots
202: 785-798. Palabras Clave: Agenda Urbana. Cambio climático. Densidad urbana. Compactar la ciudad dispersa. Indicadores. Gestores públicos y privados.

• ESTUDIOS COMPARADOS

567 «Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento. II. Previsiones de la legislación urbanística y sectorial»
Nuño Mardones-Fernandez de Valderrama & José Luque-Valdivia & Izaskun Aseguinolaza-Braga
202: 799-822. Palabras Clave: Informes Sectoriales Autonómicos. Planeamiento.

• OBSERVATORIO INMOBILIARIO

568 «Desaceleración en la economía y en el mercado de vivienda»
Julio Rodríguez-López
202: 823-834. Palabras Clave: Desaceleración. Mercado de la vivienda.

• DOCUMENTACIÓN

569 «Las sinergias entre la Agenda Urbana Española y otras agendas y estrategias»
Sonia Hernández-Partal & Eduardo de Santiago Rodríguez
202: 835-846. Palabras Clave: Agenda Urbana. Sinergias.

570 «El Planeamiento urbanístico en los municipios de más de 20.000 habitantes»
Maria C. Jiménez-Renedo

Índice onomástico de autores

(Los números indicados se refieren al nº del artículo del Índice cronológico anterior)

Aguilar-Pérez, Rodrigo: 543
Alegría-Fernández, José Luis: 533
Álvarez-Mora, Alfonso: 518
Arenas-Vásquez, Federico: 538
Aseguinolaza-Braga, Izaskun: 540, 555, 567
Barba-Buscaglia, María del Pilar: 558
Benabent-Fernández de Córdoba, Manuel: 546
Birche, Mariana: 554
Bouzza Ariño, Omar: 530
Bullaro, Luca: 545
Buyolo García, Federico: 561
Calonge-Reillo, Fernando: 526
Camerin, Federico: 518
Campos Calvo-Sotelo, Pablo: 527
Capdepón-Frías, Margarita: 519
Castañeda-Pérez, Yonier: 557
Castilla-Polo, Antonio: 535
Coppari, Alessandra: 544
Cruz-Mera, Ángela de la: 528, 559, 560
Chen, Ai: 523
De Santiago Rodriguez, Eduardo: 567
Durá Alemán, Carlos Javier: 519
Escudero-Peña, Natalia: 539
Ezquiaga-Domínguez, José María: 565
Fariña-Tojo, José: 564
Farinós-Dasí, Joaquín: 532
Gallego-Picard, Elisa: 537
García-Castillo, Luis Felipe: 538
García-González, María Cristina: 536
Garrido-Clavero, Juan: 549
Garzón-García, Rafael: 521
Godoy-Soto; Fernando: 538
Gómez-Rodríguez, Soledad: 550
Górgolas-Martín, Pedro: 522
Guerrero, Salvador: 536
Hensen, Karina: 554
Hernández-Hernández, María: 548
Hernández Partal, Sonia: 569
Jiménez-Renedo, María C.: 570
Lacilla-Larrodé, Elena: 525
Luque-Valdivia, José: 540, 555, 567
Madurga-Chornet, María Isabel: 528
Maira-Vidal, María del Mar: 524
Marchena-Gómez, Manuel J.: 533
Mardones-Fernández de Valderrama, Nuño: 540, 555, 567
Marín-Cots, Pedro: 566
Marín-Rodrigo, Sofía: 551
Marín-Rubio, Tomás: 551
Marmolejo-Duarte, Carlos: 523
Martínez-Lorea, Ion: 524
Mata-Olmo, Rafael: 531
Millán-Millán, Pablo Manuel: 553
Morote-Seguido, Álvaro Francisco: 548
Olcina-Cantos, Jorge: 547
Ordeig-Corsini, José María: 525
Pavez-Reyes, María I.: 552
Pemán-Gavín, Ignacio: 562
Peiró-Sánchez-Manjavacas, Enrique: 532
Piccolo, Francesco Lo: 541
Puentes-Riffo, Mauricio: 553
Rando-Burgos, Esther: 520
Río-López, Camilo Del: 538
Rivera-Bravo, Daniela: 538
Rodríguez-López, Julio: 529, 542, 556, 568
Rosa-Jiménez, Carlos Jesús: 535
Rueda-Palenzuela, Salvador: 563
Sainz-Pardo Trujillo, Alejandro: 547
Sánchez-del Árbol, Miguel Ángel: 549
Sánchez-Franco, Carlos: 534
Santiago-Rodríguez, Eduardo De: 531
Subdirección General de Políticas Urbanas: 569
Tejada-Villaverde, Jesús: 525
Todaro, Vincenzo: 541
Vázquez-Pinillos, Francisco J.: 533
Vera-Rebollo, J. Fernando: 547

Índice de Palabras Clave

Actuaciones Territoriales Estratégicas: 520
Administración Pública.: 533
Agenda 2030: 561
Agenda Urbana: 560, 561, 562, 564, 566, 569
Agua: 537, 548
Aguas: 538
Alicante.: 523, 548
Ámbitos agrícolas periurbanos: 549
Andalucía: 521
Áreas Metropolitanas: 538
Barcelona: 523
Bélgica:551
Bruselas: 551
Cambio climático: 548, 566
Campus UNAE: 527
Certificación energética: 523
Ciudadanía global: 561
Ciudades: 565
Ciudades intermedias: 525
Colombia: 545
Compactar la ciudad dispersa: 566
Comunidad Valenciana: 520
Contrato social: 561
Control judicial: 520
Costa de Almería: 535
Crisis Económica: 533
Custodia del territorio: 519
Chile: 543
China: 544
Decrecimiento: 522
Degradación: 554
Densidad urbana: 566
Derecho comparado del planeamiento: 551
Desaceleración: 568
Desarrollo sostenible: 561
Desarrollo territorial sostenible: 547
Diagnóstico: 560
Dispersión urbana: 535
Ecología urbana: 563
Ecosistémico: 563
Educación Superior: 527

Energy performance certificates: 523
Entidad de custodia: 519
Espacio libre: 521
Espacio Público: 565
España: 532
Estrategia Territorial
de la Comunidad Valenciana: 520
Europa: 536, 541
Expectativas Ciudadanas: 526
Flujos migratorios: 541
Fragilidad: 554
George Bonsor: 550
Gestión territorial: 549
Gestores públicos y privados: 566
Gobernanza Metropolitana: 526
Gobernanza multinivel: 562
Gobernanza privada: 519
Hábitat III: 565
Indicadores: 566
Informes Sectoriales Autonómicos: 555, 567
Informes sectoriales estatales: 540
Infraestructura verde. Litoral: 547
Infravivienda: 553
Innovación: 527.
Instrumentos de planificación: 528
Italia: 541
Jakova Mulder: 536
Lady Allen of Hurtwood: 536
Lectura: 537
Legislación Urbanística: 533
Legislación: 528
Ley del Suelo: 546
Litoral andaluz: 522
Los Alcores: 550
Medellín: 545
Medio Ambiente: 534
Mercado inmobiliario español: 529, 542, 556
Mercado de la vivienda: 568
Metodologías de investigación: 550
México: 526
Modelo territorial expansivo: 522
MOP-Chile: 552
Movilización vecinal: 524
Municipalidades: 538
Nantou Old Town: 544
Normativa autonómica: 528
Normativa jurídica: 530
Nueva Agenda Urbana: 565
Objetivos estratégicos: 560
Ocupación: 553
ONG conservacionista: 519
Ordenación del territorio: 520, 528, 532, 547
Ordenanzas municipales: 538
Paisaje: 537, 554
Parques infantiles: 536
Partenariados: 562
Participación ciudadana: 524
Patrimonio: 543
Patrimonio urbano: 524
Piedra: 537
Plan Parcial Amara: 525
Plan Regulador Intercomunal
Concepción 1963: 539
Planeamiento: 534, 540, 555, 567
Planeamiento comparado: 551
Planeamiento urbano: 518, 564
Planes de acción: 560
Planes regionales y subregionales: 521
Planes Sectoriales: 532
Planificación: 563
Planificación de campus: 527
Planificación espacial: 565
Planificación metropolitana: 552
Planificación regional y urbana: 539
Planificación territorial: 521, 549
Planificación urbana: 546
Poblado Dirigido de Fuencarral: 524
Polaridades Urbanas: 526
Políticas urbanas: 562
Precios residenciales: 523
Presentaciones: 531, 559
Procedimiento administrativo: 534
Propuestas ambientales: 549
Proyecto urbano: 525
Regeneración urbana: 518
Renovación urbana: 518
Residentes europeos: 535
Resiliencia: 563
Salud: 564
San Sebastián: 525
Sequía: 548
Siglo XX: 536
Sinergias: 569
Sistema Territorial: 521
Sistemas de planeamiento: 551
Sistemas de Planificación
de las Comunidades Autónomas: 532
Sistema de indicadores: 560
Sostenible: 563
Sostenibilidad territorial: 552
Sostenibilidad territorial y urbana: 539
Sostenibilidad Urbana: 552
Taxonomía urbanística: 522
Teoría del diseño urbano: 525
Tercer Sector Social: 519
Territorio: 537
Territorio y patrimonio histórico: 550
Tomas: 553
Transferencias culturales: 552
Tren Ligero: 526
Turismo residencial: 535
Unión Europea: 562
Universidad: 527
Urbanismo: 520, 533, 534, 535, 546, 563, 564, 565
Urbanización: 548
UVA: 545
Valencia: 523
Valoración histórica: 539
Valparaíso: 553
Vivienda: 533
Vivienda social: 524
Vulnerabilidad: 548

DIRECTRICES PARA AUTORES

Las Directrices completas para autores pueden descargarse en:
https://www.fomento.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/estudios-y-publicaciones/revista-ciudad-y-territorio-estudios-territoriales/articulos-y-directrices

Normas comunes para la presentación de originales en todas las Secciones abiertas a envíos:

1. **Carácter original e inédito:** Los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Envíos:** Los trabajos completos se enviarán en soporte informático con dos copias: una original completa y otra "ciega" en la que se habrá suprimido nombre y señales identificadoras del autor (para poder enviarla a evaluar anónimamente). Los envíos incluirán el texto original completo y el "ciego" (ambos con las Figuras incorporadas en el texto, como se indica abajo), y además se enviarán aparte las imágenes y tablas de Excel en archivos separados.

   La dirección de correo para envíos es: cytet@fomento.es.
3. **Extensión de los trabajos, título, estructura, etc.:** Cada sección de la Revista tiene sus propias normas, que se desarrollan más adelante.
4. **Notas a pie de página:** Irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, nunca se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir siempre en el texto (ver punto 6) y recopiladas al final (ver punto 7).
5. **Abreviaturas:** Se incluirá un listado de acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.) al final del texto, detrás de la bibliografía. La primera vez que aparezca en el texto, se escribirá primero el nombre completo, seguido (entre paréntesis) por el acrónimo o sigla. En la segunda y sucesivas apariciones, irá ya sólo el acrónimo o sigla.
6. **Inserción de citas en el texto** (textuales o referencias bibliográficas): Deberán insertarse en el propio texto entre paréntesis con un solo apellido en Versalitas, remitiendo a la bibliografía final. Por ejemplo: «cita textual» (Pérez, 1985: 213-8).
7. **Normas sobre bibliografía citada:** Al final del texto se incluirá un listado de «Bibliografía citada», en orden alfabético de apellidos (siempre en Versalitas). Este listado solamente incluirá las obras citadas en el texto. Las normas para confeccionarlo serán las Normas APA (https://www.apastyle.org/manual/), accesibles en castellano en: http://normasapa.com/.

   A modo de ejemplo, se incluyen algunos de los casos más comunes:

   Referencias de citas en libros:

   Apellidos, Iniciales nombre autor, (Año): *Título del Libro en cursiva*, Ciudad, País, Editorial.

   Ascher, F. (2001): *Les nouveaux principes de l´urbanisme*, París, Francia, Éditions de l´Aube.

   Referencias de capítulos de libros (y ejemplo con dos autores):

   Apellidos, A. A., & Apellidos, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En X. X. Apellidos (Eds. ó Coord.): *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial

   JIMÉNEZ, E. & DONAT, C. (2018): "El estudio de la segregación urbana: estrategia metodológica". En I. Blanco & O. Nel·lo (Eds.), *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (pp. 56-89), València, Ed. Tirant lo Blanch.

Referencias de artículos en revistas:

Apellidos, A. A. (Fecha): Título del artículo. *Nombre de la revista. Volumen* (Número), pp-pp.

Ureña, J. M., Pillet F. & Marmolejo C. (2013): Policentrismo en los espacios urbanos. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, Volumen XLVI,* nº 176: 249-266

Referencias de artículos en revistas electrónicas:

Ben-Elia, E., Alexander, B., Hubers, C. & Ettema, D. (2014): Activity fragmentation, ICT and travel: An exploratory Path Analysis of spatiotemporal interrelationships. *Transportation Research Part A: Policy and Practice,* 68, 56-74. doi:10.1016/j.tra.2014.03.016

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (et latino) para diferenciar los apellidos compuestos [Ramón Y Cajal], por ejemplo: Ben-Elia, E., Alexander, B., Hubers, C. & Ettema, D.

8. **Figuras, imágenes, ilustraciones, tablas y gráficos:** (1) Las imágenes, planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *Figura* poniendo en su título la abreviatura Fig.xx. (2) Los textos enviados incluirán las figuras que correspondan en el lugar aproximado donde el autor considere. La edición final puede implicar la necesidad de modificar ligeramente el lugar de colocación. (3) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver Fig. Xx). (4) Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editorial y autor. El autor, al presentar el artículo para evaluación a CyTET, se hace responsable de tener las autorizaciones y permisos necesarios para publicar las ilustraciones que el artículo incluya. (5) Además de incluirse en el propio texto (puede ser en menor calidad), los envíos de originales deben incluir en archivos independientes aparte las imágenes en alta calidad y las tablas. Por cada Figura se enviará un archivo independiente, nombrado con el mismo número de la Figura que aparece en el texto (por ejemplo, Figura 1.jpg, Figura 2. xls, etc.)
9. **Número máximo y formato para enviar las figuras:** Las figuras serán 10, como máximo.

   Las tablas sólo de texto pueden ir insertadas como tablas de texto en el propio documento, pero deben enviarse también en archivo aparte para facilitar su maquetación.

   Las tablas numéricas deben enviarse en un archivo Excel, Open Office o similar, al igual que los gráficos elaborados con estos programas, para poder ser maquetados.

   Las fotografías, planos e imágenes deben enviarse cada una en un archivo independiente; su calidad debe ser como mínimo de 300 ppp (píxeles por pulgada), aceptándose sólo formatos JPG ó TIFF. Los gráficos o dibujos sólo de línea se presentarán en archivos vectoriales (EPS o PDF vectorial). Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.
10. **Datos personales:** Cuando el o los autores reciban la notificación de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán enviar la Ficha de Datos Personales que oportunamente se facilitará, donde se incluyan sus datos personales, con el objeto de enviarles un ejemplar de la revista impresa en papel e incorporarlos a la Base de Datos de CyTET. En cualquier momento, los autores podrán ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición dirigiéndose a CyTET: cytet@fomento.es
11. **Corrección pruebas:** Los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *cinco días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
12. **Cláusula de responsabilidad:** Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales. Los autores son expresamente responsables de tener los permisos necesarios para la reproducción de las imágenes que incluyan.

Normas específicas para la Sección de Artículos/Articles:

13. **Extensión:** La extensión de los Artículos estará comprendida entre un mínimo de 45.000 y un máximo de 90.000 caracteres (incluyendo espacios). Al mismo tiempo, el original presentado (con figuras incluidas) deberá tener entre 15 y 22 páginas (numeradas) en formato UNE A-4 (DIN A4), con márgenes de 2,5 cm, letra Times New Roman, cuerpo 12, e interlineado sencillo.
14. **Título del artículo:** Debe ser claro y conciso, y puede incluir un subtítulo, teniendo en total una extensión máxima de 100 caracteres, incluyendo espacios. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre el origen, relación del artículo con proyectos de investigación o tesis, agradecimientos, etc. irán en nota al pie de página.
15. **Autores:** Bajo el título del artículo, irá el nombre y apellidos de cada uno de los autores (poniendo los apellidos completos en Versalitas y negrita, para poder identificarlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y una dirección de correo electrónico.

16. **Número de identificación ORCID de los autores.** CyTET incluye el identificador digital de ORCID ® como sistema de normalización de la referencias de los autores. Cada autor deberá proporcionar su número de identificación ORCID (Open Researcher and Contributor ID). Los autores que no dispongan previamente de ORCID, pueden obtenerlo gratuitamente en: https://orcid.org/register
17. **Resumen/Abstract:** Antes del texto del artículo deberá incluirse obligatoriamente un resumen en español de su contenido (no un índice), de extensión comprendida entre 700 y 900 caracteres (incluyendo espacios). Éste debe resumir de forma concisa el objeto, la metodología y las conclusiones del artículo, sin notas a pie. Los autores deben enviar también una traducción al inglés del resumen (Abstract), cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.
18. **Palabras Clave/Keywords:** Se incluirán cuatro o cinco Palabras Clave como descriptores de las referencias temáticas, mediante las cuales se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el Tesauro y descriptores propios para confeccionar los Índices Anuales de la Revista. Se incluirán también traducidas al inglés (Keywords).
19. **Apartados del artículo:** El texto del artículo se organizará por epígrafes. Siempre que sea posible y adecuado al planteamiento del artículo, se seguirá preferentemente la estructura IMRyD: Introducción, Metodología, Resultados y Conclusiones/Discusión de Resultados. En caso de no seguirse esta estructura, conviene incluir un apartado de Conclusiones. La numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos. Por ejemplo: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].

Normas específicas para las Secciones de Estudios comparados/ Comparative Studies; Experiencias/Urban Practices y Libros y Revistas/Book Reviews:

Consultar en: https://www.fomento.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/estudios-y-publicaciones/revista-ciudad-y-territorio-estudios-territoriales/articulos-y-directrices

Declaración de Ética/Publication Ethics

La redacción de la revista CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales está comprometida con la comunidad científica en garantizar la ética y calidad de los artículos publicados. Nuestra revista tiene como referencia el Código de conducta y buenas prácticas que, para editores de revistas científicas define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE). Al mismo tiempo, garantiza una adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y autores, asegurando la calidad de lo publicado, protegiendo y respetando el contenido de los artículos así como la integridad de los mismos. El Comité Editorial se compromete a publicar las correcciones, aclaraciones, retracciones y disculpas cuando sea preciso.

En cumplimiento de estas buenas prácticas, CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales tiene publicado el sistema de arbitraje que utiliza para la selección de artículos así como los criterios de evaluación que deben aplicar los evaluadores externos -anónimos y por pares. CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales mantiene actualizados estos criterios, basados exclusivamente en la relevancia científica del artículo, originalidad, claridad y pertinencia del trabajo presentado.

Nuestra revista garantiza en todo momento la confidencialidad del proceso de evaluación: el anonimato de los evaluadores y de los autores, el contenido evaluado, el informe razonado emitidos por los evaluadores y cualquier otra comunicación emitida por los comités editorial, asesor y científico si así procediese.

De la misma forma, se mantendrá la confidencialidad ante posibles aclaraciones, reclamaciones o quejas que un autor desee remitir a los comités de la revista o a los evaluadores del artículo.

CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales declara su compromiso por el respecto e integridad de los trabajos ya publicados. Por esta razón, el plagio está estrictamente prohibido y los textos que se identifiquen como plagio, o su contenido sea fraudulento, no se publicarán. En caso de que se detecte el plagio con posterioridad a la publicación en papel, se insertará en el número corriente de la revista que corresponda una nota haciendo público el plagio detectado. La revista actuará, en estos casos, con la mayor celeridad posible.

Al aceptar los términos y acuerdos expresados por nuestra revista, los autores han de garantizar que el artículo y los materiales asociados a él son originales o no infringen los derechos de autor. También los autores tienen que justificar que, en caso de una autoría compartida, hubo un consenso pleno de todos los autores afectados y que no ha sido presentado ni publicado con anterioridad en otro medio de difusión.

Proceso de Revisión por Pares/Peer Review

Todos los originales recibidos para las secciones abiertas a envíos, incluidos los números monográficos, se someten a un proceso de doble revisión:

Revisión preliminar por el Comité de Redacción.

En una primera ronda preliminar, cada artículo recibido es revisado por los miembros del Comité de Redacción de la revista, que comprueban si el artículo es original e inédito y sus contenidos son acordes con la línea editorial de CyTET, si el trabajo posee una mínima estructura científica, y si se cumplen las Directrices para Autores. El Comité de Redacción descartará los artículos que no cumplan los siguientes aspectos:

a. Originalidad: se descartarán los artículos que no sean originales e inéditos, por haberse publicado previamente de forma total o parcial ("salami slicing", autoplagio, etc.).

b. Forma: se descartarán aquellos documentos que incumplan las Directrices para Autores.

c. Temática: no se aceptarán trabajos que no consideren explícitamente como componente relevante la dimensión urbana o territorial.

d. Alcance y carácter innovador: se descartarán aquellos artículos cuyo carácter sea excesivamente restringido o local, o que carezcan de un enfoque novedoso en relación con el "estado del arte" del tema tratado.

La decisión del Comité de Redacción (rechazado o aceptado para revisión por pares) se comunicará al autor en el plazo máximo de 15 días.

Segunda Revisión por Evaluadores externos.

En caso de que el Comité de Redacción considere el trabajo como inicialmente apto, éste designará dos expertos revisores anónimos y ajenos a la institución de adscripción del autor(es), a quienes remitirá el artículo, que será evaluado en una segunda ronda por estos evaluadores externos, mediante el sistema de revisión por pares doble ciego.

La valoración por parte de los evaluadores externos atenderá al interés del artículo, su contribución al conocimiento del tema tratado, las novedades aportadas, las correctas relaciones establecidas, el juicio crítico desarrollado, las referencias bibliográficas utilizadas, su correcta redacción, etc., indicando recomendaciones, si las hubiera, para su posible mejora.

De acuerdo con las recomendaciones de los revisores, el Comité de Redacción comunicará por correo electrónico al autor(es) el resultado motivado de la evaluación por correo electrónico -junto con las observaciones y comentarios de los revisores-, que podrá ser:

a. Publicable sin cambios;
b. Publicable con leves mejoras o correcciones menores;
c. Publicación con correcciones importantes y/o cambios en los aspectos de fondo y forma;
d. No publicable sin una nueva reelaboración con cambios sustanciales;
e. No publicable en CyTET.

En caso de discrepancia entre los dos revisores, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión dirimirá el resultado final. Los resultados del proceso del dictamen académico serán inapelables en todos los casos.

En los casos b) y c) - es decir: si el manuscrito ha sido aceptado, pero con modificaciones (leves o importantes)- los autores deberán reenviar (en un plazo máximo de 2 meses) una nueva versión del artículo revisado, atendiendo a las demandas y sugerencias de los evaluadores externos. Para facilitar la reevaluación, el envío de la revisión por parte de los autores debe consistir en dos archivos: uno con el nuevo texto revisado y otro donde consten los cambios introducidos (por ejemplo, enviando también la opción del documento con control de cambios). Si lo desea, el autor(es) podrá aportar además una carta al Comité de Redacción en la que se justifiquen las modificaciones introducidas en el artículo. El plazo que deberá cumplirse por el autor(es) para el envío del artículo revisado (en dos archivos: con y sin control de cambios) será de 2 meses, contadas desde el envío de la notificación oficial de las observaciones por parte del equipo editorial. Transcurrido dicho plazo, los artículos que no hayan sido corregidos y reenviados por sus autores serán inapelablemente considerados como artículos caducados y por lo tanto, eliminados del sistema de arbitraje.

Los artículos sometidos a correcciones importantes y/o cambios en los aspectos de fondo y forma (caso c) deberán revisarse por los autores en el plazo de dos meses desde la comunicación del Comité de Redacción y podrán ser objeto de una segunda reevaluación por parte de los evaluadores externos, para comprobar la adecuación de la revisión a sus recomendaciones.

En caso que la nueva versión de un artículo revisado no cumpla con lo solicitado por los revisores, serán devueltos a sus autores para ser modificados por segunda vez, lo que debe ocurrir en un nuevo plazo de otros 2

meses. Una vez transcurrido este nuevo plazo, los artículos que no hayan sido corregidos y enviados por sus autores también serán considerados, como artículos caducados y eliminados del sistema de arbitraje.

En función del grado de cumplimiento de las modificaciones solicitadas, el Comité de Redacción se pronunciará finalmente sobre si procede o no la publicación del artículo. Dicha decisión será nuevamente comunicada al autor(es).

Los artículos evaluados como no publicables sin una nueva reelaboración con cambios sustanciales (caso d) o los que hayan caducado como consecuencia del agotamiento del plazo para su revisión, deberán considerarse como nuevos envíos y reiniciar todo el proceso editorial desde el principio.

SUMMARY OF AUTHOR'S GUIDELINES IN ENGLISH

a. Languages accepted for submission. In principle, CyTET only publishes papers in Spanish, although it includes Abstracts and Keywords in English. Nevertheless, the Editorial Board can accept for evaluation papers written in English or French. Normally, this is the case of monographic issues –eventually open for submission in other languages -, but it is also possible that the Editorial Board accepts an article in English or French for a miscellaneous issue. Once evaluated and accepted, the paper will be translated by the Editors and finally published in Spanish.

b. Originality. The papers submitted for evaluation to CyTET must be original and unpublished works. Plagiarism, salami slicing and self-plagiarism are not acceptable. Authors, by submitting a paper for evaluation, do certify this fact. Papers being evaluated in other Journals do not qualify for being accepted in CyTET. In the case of papers derived from works previously presented in Congresses they cannot be exactly the same in extension nor in contents, and must state this fact in a footnote indicating the name of the Congress, edition and data of celebration. The same apply for papers derived from thesis, which should indicate the academic program from which they originate

Submission of a manuscript implies the author's commitment to publish in this journal. If an author submits a manuscript to CyTET, it should not be submitted to another journal; nor should the manuscript repeat information published elsewhere in substantially similar form or with substantially similar content. Authors in doubt about what constitutes prior publication should consult the editors.

c. Instructions for submission. Original papers submitted for evaluation should be accompanied by a copy with the contact details removed, for the peer review process. Anything designated as 'supplemental file for review' will also be made available to the reviewers. If you want to include a manuscript file with identifying information, please upload this as 'supplementary file not for review'. The papers should embed figures figures, illustrations, graphs, etc. in the Word text (it can be in low quality), but all of them must be sent in separate files, in full quality.

Submission and contact: cytet@fomento.es

d. References.

Please avoid using footnotes wherever possible. However, where their use is unavoidable, please use superscript numbers within the text corresponding with the number of the relevant footnote.

References in the text should be made in the following ways:

> As Scott (1996) points out, this may not be so.
>
> However, this might not be so (Scott, 1996).
>
> (Jones, 1995, 17; Smith, 1998)
>
> (Jones, 1995; 1997)

For a reference with three or more authors, name only the first with et al. Do not use 'ibid.' when referring to the same work twice in succession.

You must make sure that all references which appear in the text are given in full in the references section. Where there is more than one reference to the same author for the same year, they should be listed as 1995a, 1995b etc.

The references section should be a continuous alphabetical list. Do not divide the list into different sections (books, reports, newspaper articles etc.). Where there is more than one reference to the same author, that author's references should appear in chronological order, with references to that author in conjunction with others coming after the last reference to the author alone.

References should follow APA Guidelines: https://www.apastyle.org/manual/

e. Figures and tables. All maps, diagrams, charts and photographs should be referred in text as 'Figures' and should be numbered in a single sequence in the order in which they are referred to in the paper. To show where in the text you would ideally like figures or tables to appear, please put 'INSERT FIG. 1 AROUND HERE' at the appropriate point. All figures should have brief descriptive captions. Figures should be supplied digitally, as TIFF, or JPG files at a resolution of 300dpi and a size appropriate to the page size of the journal. The Graphs and Tables should also be sent in EXCEL or Open Office.

f. Author's identification. Contributors are asked to include a brief biographical note with their submissions including contact information (position, institution, email, etc.). All authors must provide their ORCID® (Open Researcher and Contributor ID). It can be obtained at: https://orcid.org/register

g. Extension. Full-length papers should be 45,000-90,000 characters long (including notes, references and Figures).

h. Abstract and Keywords. Your paper should begin with an abstract of about 250/300 words that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Four or five Keywords should also be included.

i. Other journal sections. For instruction in English for contributions to the Experiencias/Urban Practices or Libros y Revistas/Book Reviews please contact cytet@fomento.es.

Dirección de Correspondencia/Submission To:

Toda la correspondencia, envíos y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**
Ministerio de Fomento
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
Subdirección General de Políticas Urbanas
Despacho C-630
Pº de la Castellana, 67 - 28071 MADRID (España)
Teléfono: (34) 91 597 74 31 (María José Hernández)

Correo electrónico: cytet@fomento.es

Boletín de Suscripción

SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números):

España: 30€ (IVA incluido)
Extranjero: 42€ (Precio sin IVA)

NÚMERO SENCILLO

España: 9€ (IVA incluido)
Extranjero: 12€ (Precio sin IVA)

correo electrónico: CyTET@fomento.es

Puede realizar la suscripción:

› On Line: directamente en este enlace:

https://apps.fomento.gob.es/CVP/Soporte/default2.htm

› Correo electrónico:

cpublic@fomento.es

Facilitando: Nombre y Apellidos / Empresa, CIF / NIF, dirección, teléfono, E-mail y forma de pago (transferencia o domiciliación bancaria)

› Información y suscripciones: +34 91 597 7261
Ministerio de Fomento
Centro de Publicaciones
Pº Castellana, 67 - 28071 MADRID

El Centro de Publicaciones o el suscriptor podrán interrumpir la suscripción sin más tramite que la comunicación a la otra parte.

El Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento ha adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 4 de mayo de 2016, asegurando la correcta utilización de los datos personales de los usuarios y actualizando los procedimientos de gestión de tratamiento de los mismos, de política de uso de los datos y de obtención del consentimiento.

Se recuerda que la recogida y tratamiento automatizado de los datos personales tiene como finalidad la gestión, prestación, ampliación y mejora de los servicios solicitados en cada momento por el usuario y la adecuada atención, respuesta y seguimiento de las consultas planteadas por los mismos.

Los datos proporcionados se conservarán mientras se mantenga la relación comercial o durante los años necesarios para cumplir con las obligaciones legales. En ningún caso se cederán a terceros, salvo que exista una obligación legal.

Usted podrá ejercer en cualquier momento los derechos de oposición, acceso, rectificación y cancelación ante el Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, bien dirigiendo un escrito a la dirección postal, Paseo de la Castellana, 67 - 28071 Madrid o, si lo prefiere, mediante correo electrónico a la dirección cpublic@fomento.es

Fe de erratas:

En el número de CyTET 201, otoño 2019, se publicó en la sección “Experiencias” el trabajo de Pilar Barba titulado “Paisaje y ciudad: plan maestro Parque Laguna Carén (Chile)”. Por error, se omitió su adscripción al Doctorado de Patrimonio Arquitectónico de la Universidad Politécnica de Madrid. Debajo del título debería poner:

María del Pilar Barba Buscaglia
Departamento de Arquitectura
Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile
Candidata a Doctora
E.T.S.A.M. Universidad Politécnica de Madrid

Pie de página: La autora ha tomado este tema en su tesis de doctorado en un intento de mejorar las herramientas necesarias para actuar en la complejidad de la ciudad actual y para, concretamente, defender este hermoso paisaje de la especulación inmobiliaria que lo acecha.

Indización y Bases de Datos en que está incluida la revista CyTET:

Emerging Sources Citation Index (ESCI).	
Scopus	Scopus
Avery Index of Architecture Periodicals. University of Columbia	AVERY INDEX
Actualidad Iberoamericana	Actualidad Iberoamericana Índice Internacional de Revistas
Citefactor	CiteFactor
DIALNET	Dialnet
InDICEs CSIC	ÍnDICEs CSIC
JISC Library Hub	Jisc Library Hub
Periodicals Index Online (PIO)	ProQuest
Red de Bibliotecas Universitarias Españolas (REBIUN)	CRUE REBIUN Red de Bibliotecas Universitarias
SUNCAT	SUNCAT
Ulrichs' Periodicals DirectoryTM	ULRICHSWEB™ GLOBAL SERIALS DIRECTORY
URBADOC	URBADOC
Wageningen UR	WAGENINGEN UNIVERSITY & RESEARCH
WorldCat	WorldCat

Índices de Impacto y Evaluación de la revista CyTET en:

CARHUS Plus+ 2018	CARHUS Plus+ REVISTES CIENTÍFIQUES DE CIÈNCIES SOCIALS I HUMANITATS
CIRC	CIRC
DICE	DICE
ERIHPlus	ERIHPLUS
FECYT	FECYT FUNDACIÓN ESPAÑOLA PARA LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA
IBRA (Indicadores Bibliométricos de Revistas de Arquitectura)	UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE CATALUNYA BARCELONATECH IBRA. Indicadores Bibliométricos de Revistas de Arquitectura
IN-RECS	IN-RECS
LATINDEX. Catálogo v1.0	latindex
MIAR	MIAR
RESH	rèsh

Métricas de la revista CyTET en:

CWTS Journal Indicators. Leiden University	CWTS Journal Indicators
H-Index Scholar	Google Scholar
Journal Scholar Metrics Arts, Humanities, and Social Sciences	JOURNAL SCHOLAR METRICS ARTS, HUMANITIES, AND SOCIAL SCIENCES
SCImago Journal & Country Rank-SJR	SJR SCImago Journal & Country Rank
Scopus Journalmetrics	ELSEVIER

Políticas Open Access:

Dulcinea	DULCINEA

Acreditaciones y Sellos de Calidad:

La revista CyTET está acreditada por la ANVUR italiana (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca) como revista de Clase A y tiene el Sello de calidad de FECYT (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología).

anvur AGENZIA NAZIONALE DI VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO E DELLA RICERCA

2019 CALIDAD REVISTAS CIENTÍFICAS ESPAÑOLAS FECYT

Nº DE CERTIFICADO: FECYT-338/2019
FECHA DE CERTIFICACIÓN: 12 de julio (6ª convocatoria)
ESTA CERTIFICACIÓN ES VÁLIDA HASTA EL: 12 de julio 2020

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
Ministerio de Fomento
Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda
Secretaría General de Vivienda
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
Subdirección General de Urbanismo
P.º de la Castellana, 67
28046 Madrid - España
Teléfono: 91 597 74 31 - Fax: 91 597 50 61
correo electrónico: CyTET@fomento.es

Administración y suscripciones:
Ministerio de Fomento
Pza. San Juan de la Cruz, s/n
28071 Madrid

La Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:
Ministerio de Fomento © Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Redacción:
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Diseño original
Nic & Will, S. L.

Creación ilustración de portada
Anaïs García Pérez

Maquetación:
Cristina Rico Iboleón

Imprime:
Eujoa Artes Gráficas

Suscripción Anual:
España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos:
España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

Depósito Legal: M-10.422-1970
ISSN: 1133-4762
ISSN(E): 2659-3254
NIPO: 161-15-028-0
NIPO(E): 161-15-029-6

The Spanish Urban Agenda

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE FOMENTO
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
CENTRO DE PUBLICACIONES

9 789771 133476 00202