

## La implementación efectiva de las agendas urbanas. Los Planes de Acción

**Ángela de la Cruz Mera**

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

*"La inactividad destruye el intelecto"*

Leonardo Da Vinci

### I.- INTRODUCCIÓN.

Uno de los Acuerdos internacionales más relevantes que se adoptó tras la aprobación de la Agenda 2030, sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, fue la Nueva Agenda Urbana (NAU) que surgió de la Declaración de Quito, tras la celebración de la Conferencia Habitat III, en octubre de 2016. Su finalidad era desarrollar, en concreto, el Objetivo de Desarrollo Sostenible número once (ODS 11) que persigue el logro de ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, si bien es imposible pensar en la implementación de dicho objetivo sin tener en cuenta, de manera integrada y transversal, aquellos otros (no pocos) con los que guarda relación por su relevancia en los entornos urbanos (sean éstos del medio urbano o rural).

Para las Naciones Unidas (NN.UU.), en esta era en la que el planeta vive un crecimiento sin precedentes de la urbanización, que no se contempla necesariamente como un fenómeno negativo, las ciudades pueden ser fuente tanto de soluciones, como de conflictos. Por ello requieren una adecuada planificación y gestión en su desarrollo. La urbanización se analiza desde el prisma de su contribución a la mejora de las condiciones de vida de las personas en muchos países del mundo, lo que reclama especialmente una garantía de su sostenibilidad desde el punto de vista ambiental, económico y social.

A nivel europeo también se aprobó una Agenda Urbana (Agenda Urbana para la Unión Europea –AUUE-), en concreto el 30 de mayo de 2016, por medio del Pacto de Ámsterdam, un documento a través del cual todos sus Estados miembros, las instituciones comunitarias y el resto de actores interesados (BEI, URBACT, EUROCITIES, Comité de las Regiones, etc.) se comprometieron a implementar un conjunto coherente de acciones para fortalecer la dimensión urbana de las políticas tanto nacionales -de los propios Estados-, como internacionales de la UE. Tratándose de un continente fuertemente urbanizado en el momento en el que dicho Acuerdo histórico se adoptó, no es de extrañar que ya existieran importantes esfuerzos para contribuir a que las áreas urbanas alcanzasen el máximo potencial en la consecución de los objetivos vinculados al triple objetivo de la sostenibilidad (social, económica y medioambiental). Compromisos como la Carta de Leipzig sobre Ciudades europeas sostenibles (2007), la Declaración de Marsella y el Marco europeo de referencia para la Ciudades Sostenibles (2008), la Declaración de Toledo, con su impulso a la regeneración urbana (2010), la Declaración de Riga (2015), que supuso el pistoletazo de salida para la aprobación de la Agenda Urbana para la UE (AUUE), además de reconocer el importante papel de las pequeñas y medianas ciudades y, por último y ya más recientemente, en noviembre de 2020, la nueva Carta de Leipzig, han ido conformando todo un acervo a favor de la sostenibilidad urbana cuyo valor es innegable.

Por lo que respecta a España era lógico que se sumase a estas iniciativas a nivel interno, dado que había ido suscribiendo puntual y diligentemente todos los compromisos en cuyo origen se encontraban las dos Agendas Urbanas internacionales. Al igual que ocurre con éstas, la española puede presumir de antecedentes interesantes con objetivos vinculados a la sostenibilidad, como la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (2007), el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico (2010) y la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (2011), entre otros. La propia Declaración de Toledo (2010), es el primer documento a nivel europeo en el que se habla de la necesidad de abordar una futura Agenda Urbana para la UE. Es decir, dicha Agenda fue una propuesta española, impulsada por el entonces Ministerio de Vivienda durante la Presidencia del Consejo de Europa por parte de España, en el primer semestre del año 2010, que gozó de una acogida entusiástica por parte del resto de los Estados miembros.

Con tales antecedentes, el 22 de febrero de 2019 la Agenda Urbana española (AUE) pasó por el Consejo de Ministros para convertirse en un documento estratégico, sin carácter normativo y de adhesión voluntaria, que trata de lograr la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano, de conformidad con los criterios preestablecidos por la Agenda 2030, la NAU y la AUUE. Tal y como declara su página web<sup>1</sup>, esta Estrategia nacional apuesta por un modelo territorial y urbano que:

*se inspira en el principio del desarrollo territorial y urbano sostenible que establece la legislación estatal sobre suelo y rehabilitación urbana (artículo 3 del TRLSRU) 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 u 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.*

Con esta última frase se aborda uno de los principales problemas que plantean todas estas Agendas, consistente en pasar de un marco casi exclusivamente estratégico a la acción, todo ello sobre la base de documentos que, como se ha dicho, no son normativos y que, por lo tanto, requieren de fuertes compromisos y adhesiones voluntarias. Documentos que deben convivir con los planes territoriales y urbanísticos preexistentes, en muchas ocasiones desfasados y adaptados a épocas pretéritas y cuya revisión o modificación de cara al nuevo marco que proponen no es imprescindible, aunque sí sería recomendable. Son documentos, en suma, que ponen de manifiesto problemas existentes en cualquier parte del mundo, que se inspiran en valores comunes con los que, en abstracto, es muy difícil no estar de acuerdo, pero que, en su adaptación a la realidad, al territorio y al momento concretos, admiten tantas líneas de actuación y tantos instrumentos como se deseen poner en marcha. Su éxito dependerá, por tanto y en gran medida, del liderazgo que se asuma, del compromiso que se consiga entre todos los actores -públicos y privados-, del impacto que generen en una ciudadanía que reclama cada vez más su partici-

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

pación activa y de un nuevo modelo de gobernanza que habrá de superar gran parte de los problemas que, al menos en España, aún persisten. Estos últimos agravados por un esquema de descentralización político administrativa de los más ambiciosos que existen y en el que gran parte de las disciplinas más importantes para cualquier Agenda Urbana, como pueden ser la ordenación del territorio y el urbanismo, quedan atribuidas con carácter de exclusividad al nivel regional o autonómico, o compartidas con las Administraciones locales.

## II. LOS PLANES DE ACCIÓN DE LAS AGENDAS URBANAS.

### II.1. Aspectos preliminares.

Pese a lo difícil que pueda parecer el reto de implementar políticas urbanas derivadas de documentos estratégicos no vinculantes, al margen del esquema consolidado y tradicional de la planificación territorial y urbanística<sup>2</sup>, lo cierto es que los planes de acción no sólo no son ajenos a las denominadas "Agendas", sino que constituyen su verdadera razón de ser.

La Agenda 2030 es, en sí misma, y pese a su evidente complejidad (17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, 169 metas y 232 indicadores), un verdadero plan de acción que reclama a todos los países y partes interesadas su puesta en práctica. No en vano su Preámbulo la define como "*un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad*", en el que cada

2. Podría decirse que la revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco en 2019 y la aprobación de la Agenda Urbana de Euskadi - Bultzatu 2050, en el año 2020 serían una excepción a esta regla casi general. Como comentan LETURIONDO, A. y DE LA PUERTA, I. (2020) los principales retos que se identificaron en aquéllas Directrices en el ámbito urbano fueron integrados en la Agenda Urbana-Bultzatu 2050, elaborada a partir de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y alineada con el número 11 de los Objetivos de Desarrollo

país, cada institución y la propia ciudadanía en su conjunto están llamados a dotar de contenido, con sus propias acciones, a este gran compromiso global. Y dentro de cada país se espera que todos los gobiernos, y no sólo el nacional, sino también las autoridades regionales y municipales (éstas últimas, claves para lograr la llamada por ROBERTSON (2003) "glocalización"), además de la sociedad civil y el sector empresarial, comprometan acciones y recursos propios con aquella finalidad, cada uno en su respectivo ámbito de atribuciones, competencias, intereses y responsabilidades. España cuenta, de hecho, con su Plan de Acción para la Agenda 2030 (de junio de 2018, que cuenta ya con su informe de progreso), además de su Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, aprobada por el Consejo de Ministros el 5 de junio de 2021. Dentro de aquel Plan de Acción destacaba la identificación de la AUE como una de sus nueve "políticas palanca", lo que implicaba el reconocimiento de su papel impulsor y acelerador para la consecución transversal de varios e importantes ODS, y no sólo del número 11.

Todas las agendas urbanas referidas hasta este momento nos llevan también a la misma conclusión. Lejos de entenderse como meros documentos que se aprueban y que agotan con dicha aprobación su virtualidad, conforman verdaderos métodos de trabajo, además de procesos para que todos los actores -públicos y privados- que intervienen en las ciudades y que buscan un desarrollo equitativo, justo y sostenible, puedan aportar su granito de arena desde sus distintos ámbitos de actuación. Como

Sostenible. En ella se recogen 8 prioridades estratégicas y 5 principios transversales que se articulan en 33 ejes de intervención y 104 líneas de actuación, a desarrollar en los próximos 30 años. Por su parte las DOT representan la nueva estrategia territorial vasca hasta el horizonte 2040 y en ella se establecen los ejes básicos de actuación futura sobre el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje, los espacios urbanos, industriales y rurales, las infraestructuras y equipamientos y el patrimonio histórico y cultural.

explicaba la Comisaria europea de Política Regional, CREȚU, durante el proceso de aprobación de la AUUE, es imprescindible acostumbrarse a trabajar mediante una gobernanza multinivel real, que asuma que dicha Agenda no estará dirigida

*ni por la UE (enfoque comunitario), ni por los Estados miembros (enfoque intergubernamental), ni por las ciudades, ni por las partes interesadas. Se trata de una nueva forma de trabajar.*

La Figura 1 adjunta muestra, de manera sencilla y comparativa, cómo se inserta la “acción”,

o lo que es lo mismo, la implementación de las Agendas Urbanas internacionales (“Objetivos” y “Forma de trabajo”), en su contexto más amplio. Ello nos ayudará a entender también las fórmulas que contiene al respecto la AUE. A la vista de dicho cuadro se llega a la conclusión de que las Agendas Urbanas, como documentos estratégicos que son, proponen una acción compleja que, sobre instrumentos preexistentes, alcanzan a:

- **la normativa**, persiguiendo avances hacia una mejor legislación, menos burocrática, más ágil, simplificada y transparente y con un amplio consenso,

	 <b>AGENDA URBANA DE LAS NACIONES UNIDAS</b>	 <b>AGENDA URBANA PARA LA UNIÓN EUROPEA</b>
<b>OBJETIVOS</b>	Mejorar la <b>normativa</b> , la <b>planificación</b> , la <b>financiación</b> y el <b>fomento de la administración local</b> , el <b>intercambio de conocimientos</b> y la <b>gobernanza</b> . Todo ello sobre la base de múltiples objetivos estratégicos predefinidos y relacionados.	Mejorar la <b>normativa</b> y la <b>financiación</b> comunitarias y fomentar el <b>intercambio de conocimiento</b> entre los Estados miembros y la <b>cooperación multinivel</b> . Todo ello sobre la base de 14 áreas temáticas previamente definidas.
<b>FORMA DE TRABAJO</b>	Con <b>políticas nacionales, sub-nacionales o regionales y locales</b> , así como con <b>planes de acción</b> de todos y cada uno de los actores interesados.	<b>Asociaciones</b> (“partnerships”) de carácter voluntario compuestas por 4 o 5 Estados, varias autoridades regionales y varias ciudades, la CE y otros actores. Su principal función es formular un Plan de Acción (por cada eje temático) que consigan que sea aprobado por los Estados miembros.
<b>COMPROMETE</b>	<b>Estados</b> y resto de niveles de la <b>Administración</b> , así como cualesquiera <b>actores interesados</b> , incluso la propia <b>ciudadanía</b>	Fundamentalmente a la <b>Comisión Europea</b> , y en menor medida, a los Estados miembros y demás Administraciones Públicas

Figura 1. Similitudes y diferencias fundamentales entre la NAU y la AUUE

- **el planeamiento**, al que se exige eficacia, mayor coherencia entre todas las dimensiones sectoriales y globales y una gobernanza multinivel y, por supuesto, consideraciones ambientales, sociales y de calidad de vida,

- **la financiación**, asegurando autonomía financiera en todos los escalones de gobierno, y de manera muy especial en el local, por su mayor cercanía con las necesidades más básicas de la ciudadanía,

- **la gobernanza**, que debe ser multinivel y coordinada, tanto vertical como horizontalmente y, por último,

- **la difusión y el intercambio de conocimientos y experiencias**, ya que las iniciativas desarrolladas con éxito en la resolución de problemas que habitualmente son comunes, pueden trasladarse mediante su oportuna adaptación, a otros lugares con idéntica fortuna.

El Diagnóstico que contiene la AUE pone de manifiesto el ingente trabajo que habría que hacer para lograr estos objetivos en nuestro país. Tanto es así que ha llegado a identificar dentro del Decálogo de Objetivos Estratégicos que propone, uno específico con el número 10, que lleva por título "MEJORAR LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN Y LA GOBERNANZA", el cual se desglosa a su vez en los siguientes objetivos de segundo nivel:

**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 y

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

Existe un amplio consenso entre la doctrina científica e incluso entre los aplicadores prácticos del ordenamiento urbanístico español acerca de la necesidad de una normativa actualizada, sencilla, entendible, estable en el tiempo y, en la mayor medida posible, homogénea en relación con todas aquellas instituciones que son esencialmente equiparables. DE LA CRUZ MERA (2020) sostiene que existen un total de 179 normas vigentes en materia de urbanismo y ordenación del territorio en España, solo entre Leyes y Decretos autonómicos.

Las exigencias en cuanto al planeamiento son aún mayores y destaca la necesidad de dotarlos de una mayor flexibilidad para permitir su adaptación a circunstancias cambiantes rápidamente en el tiempo y la evolución hacia marcos más estratégicos como los que reclaman las propias Agendas. HERNÁNDEZ PARTAL (2020) llega a la conclusión de que, entre los municipios de más de 20.000 habitantes, la antigüedad media de los Planes Generales en España es de 20 a 25 años. De poco sirve, en consecuencia, que aproximadamente el 82% de los 8.125 municipios cuentan con un instrumento de planeamiento de carácter general, y solo 1.460 (un 18%), de pequeña población, no dispongan a día de hoy de ninguna figura de planificación. En realidad, en la mayoría de los casos son inoperantes o incluso verdaderos obstáculos dada su evidente desactualización. Resulta preciso fortalecer, además, el papel del planeamiento de desarrollo para descargar de contenidos impropios a los instrumentos de planificación general o estructural y, en materia de gestión, derivar a la inspección y al control posterior gran parte de los mecanismos preventivos que actualmente asfixian al sistema urbanístico, demasiado anclado en tiempos pasados y de planificación tele-dirigida casi exhaustivamente por la legislación urbanística. Unos esquemas que evidencian ya que las ciudades y las áreas urbanas en general están perdiendo importantes espacios de oportunidad, en todos los sentidos, y que el



planeamiento es el causante, en buena medida, de estos problemas.

La gobernanza también juega un papel importante, en la medida en que debe asegurar una participación ciudadana aún muy deficiente (derivada de la ausencia generalizada de cultura participativa) y una adecuada colaboración y coordinación multinivel que la legislación sectorial –tanto estatal como autonómica– pone en peligro a diario.

Y, por último, hay que hablar, cómo no, de la financiación. La AUE no incorpora “per se” un paquete propio de fondos para financiar los Planes de Acción (sean estatales, regionales o locales) pero propone trabajar para identificar todas las fuentes de financiación nacionales y europeas que puedan tener incidencia en las ciudades y, sobre todo, para garantizar el mayor alineamiento posible entre estas y los proyectos concretos que puedan contener los diferentes Planes de implementación de la AUE (fundamentalmente los locales).

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) aprobado con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia puesto en marcha por la UE ha sido una oportunidad espléndida para incluir la AUE entre sus más importantes palancas, pero como mecanismo de carácter coyuntural debe ayudarnos a poner el foco en los fondos estructurales y a prepararnos para que las importantes inversiones que se harán con cargo a aquél en los próximos años sean capaces de atender a objetivos estructurales a medio y largo plazo como los que incorporan los planes de acción de la AUE. Volveré sobre esta cuestión en el epígrafe III de este artículo.

3. Mediante Orden TMA/957/2021, de 7 de septiembre, publicada en el BOE núm. 219, de 13 de septiembre de 2021, se aprobaron las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española y la convocatoria para la presentación de solicitudes para la obtención de las subvenciones por el procedimiento de concurrencia competitiva. A través de ella se ponían en marcha

## II.2. Los Planes de acción local: los proyectos piloto de la AUE.

A nadie escapa que son estos Planes, con independencia de que puedan existir otros (el de la propia Administración General del Estado, el de las CC.AA., el del sector académico, con las Universidades al frente, etc.) son los verdaderamente relevantes para llevar al terreno y a su aplicación práctica la AUE. Conscientes de ello, durante el propio proceso de elaboración de la AUE, y como iniciativa surgida en el seno del Grupo de trabajo conformado por la FEMP para asegurar la participación de la Administración local, se planteó la posibilidad de identificar un número limitado de “proyectos piloto” que, por su calidad y ejemplaridad y por el uso de la metodología propuesta por la AUE para lograr una Estrategia integrada de ciudad, alineada con sus objetivos, facilitaran ejemplos de planes de implementación a escala local, de fácil transferibilidad a otros lugares (aún con las adaptaciones necesarias). Y todo ello en un plazo razonablemente breve. En aquel momento se identificaron 4: A Coruña, Castellón, Alfaro y Murcia. De manera imprevisible, el interés de las Entidades locales por adherirse a este proceso multiplicó este número hasta llegar a más de 60 en el plazo solo de un año. En la actualidad el MITMA ha identificado y está trabajando con casi 140 proyectos piloto de planes de implementación de la AUE, entre Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Mancomunidades y Agrupaciones de Municipios de todo tamaño y población, que representan la enorme variedad territorial de España. No se oculta el importante impulso que ha supuesto la concesión de ayudas con cargo al PRTR<sup>3</sup> para costear gran

un total de 20 millones de euros con el objetivo de impulsar la implementación de la AUE y la planificación estratégica que ella propugna, como una de las reformas estructurales que reclama Europa. De acuerdo con la Decisión de Implementación del Consejo (CID por sus siglas en inglés), el cumplimiento de este Programa concreto quedó sujeto al objetivo 38 del PRTR que prevé que para el cuarto trimestre de 2022 se hayan aprobado por las Entida-

parte de los trabajos de elaboración de dichos Planes, pero aun así, el interés por aterrizar a nivel local los objetivos de sostenibilidad social, económica y medioambiental a través de estrategias integradas de ciudad, siguiendo la metodología propuesta por la AUE y de acuerdo con sus objetivos estratégicos, es un hecho ampliamente contrastado.

Para entender qué es para la AUE un Plan de implementación local basta con echar un vistazo a la estructura de preguntas, documentación y fichas de relativa sencillez que ésta incorpora con la finalidad de ayudar a las Entidades locales que pudieran estar interesadas en su confección:

#### 1º.- PREGUNTAS.

Primera. Sobre la base del **diagnóstico de situación** de su área territorial concreta ¿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 cada uno de esos problemas? y ¿**Qué más desea hacer** o cree que puede hacer para solucionarlo/s?

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?

des Locales al menos 100 proyectos piloto de Planes de acción de la Agenda Urbana Española. Una vez resuelta la convocatoria, el número se eleva a 121.

4. Algunos de dichos datos son, por ejemplo: variación de la población, superficie de suelo no urbanizable, superficie verde, densidad de población, densidad de vivienda, índice de compacidad urbana, complejidad y mezcla de usos, espacio público,

Cuarta. Aludiendo al carácter holístico e integrado de la AUE ¿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 AUE ¿Cómo realizará el seguimiento y la evaluación de su Plan de Acción? Dos fechas resultan claves: 2023 y 2030, y ambas se aproximan al año de cierre de los periodos de programación de fondos europeos (2014-2020 y 2021-2027). La última de ellas se alinea también con el plazo marcado por la propia Agenda 2030.

#### 2º.- DOCUMENTACIÓN.

Primera. El MITMA proporciona a las Entidades locales que lo soliciten **más de 50 datos descriptivos**<sup>4</sup> -actualizados a Julio de 2021- relacionados con cada uno de los diez objetivos estratégicos que componen su Decálogo. Con ellos se facilita una aproximación a la situación actual de cada municipio, lo que contribuye a la toma de decisiones y al establecimiento de los objetivos concretos que se pretendan alcanzar. También se puede acceder de forma libre y gratuita a los mismos a través de la web de la AUE. La tabla ofrece los datos correspondientes al primer cuartil, al valor medio y al tercer cuartil, según el clúster por tamaño de población:

- municipios de más de 100.000 habitantes,
- municipios de entre 50.000 y 100.000,
- municipios de entre 20.000 y 50.000,
- municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes y
- municipios menores de 5.000 habitantes.

porcentaje de suelo urbanizable delimitado, superficie prevista para uso residencial y otros usos, antigüedad del parque edificatorio, consumo de agua, índice de motorización del municipio, dotación de vías ciclistas, índice de dependencia, tasa de paro, parque de vivienda, vivienda secundaria, vivienda vacía, plan urbanístico vigente y antigüedad del mismo, etc.


Ello permite obtener no solo los datos relativos a cada municipio, sino también realizar una comparativa con los municipios colindantes o con otros con población similar.

Segunda. Se proporciona un Análisis DAFO en el que se han incluido (sistematizándolas previamente) las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades que, por cada uno de los diez Objetivos Estratégicos de la AUE, se repiten de manera más generalizada y constante en los DAFOs realizados por las ciudades que resultaron adjudicatarias de una EDUSI<sup>5</sup>. Con ello se ayuda a identificarlos de cara a la confección del Diagnóstico que necesariamente deberá realizarse y que, en gran medida, encontrará coincidencias en muchas áreas urbanas

españolas. A modo de ejemplo se incorpora la ficha del DAFO que contiene la AUE en relación con el Objetivo Estratégico nº 10 al que se está haciendo referencia en este artículo (Figura 2).

### 3º.- FICHAS.

Aunque son varias las fichas que la web de la AUE pone a disposición de las Entidades locales para permitirles elaborar su Plan de Acción, solamente haré referencia, por su enorme potencial de ayuda y orientación a la “Herramienta para la implementación de líneas de actuación”. En ella, en formato Excel, se reúne un listado amplísimo de posibles actuaciones que pueden contribuir a la consecución de cada uno de los objetivos estratégicos que reclama

 <b>DAFO EJE 10. INSTRUMENTOS Y GOBERNANZA</b>	
<p style="text-align: center;"><b>DEBILIDADES</b></p> <p>D.01 Sistema normativo complejo y heterogéneo en materia urbanística, que dificulta la aplicación de los distintos planes y la gestión urbanística local.</p> <p>D.02 Excesiva extensión de los plazos de tramitación de planes urbanísticos, produciendo un desfase entre la aplicación de los planes y las necesidades previstas en los mismos.</p> <p>D.03 Estructura y capacidad de las Entidades Locales insuficiente para acceder a fuentes de financiación, así como para su gestión.</p>	<p style="text-align: center;"><b>AMENAZAS</b></p> <p>A.01 Falta de flexibilidad en los instrumentos de planificación, para adaptar los planes a nuevas demandas o necesidades no previstas, que puedan surgir en la ciudad.</p> <p>A.02 Planificación territorial insuficiente o deficiente, con una ausencia de coordinación entre instrumentos de carácter supramunicipal e instrumentos locales.</p> <p>A.03 Rigidez normativa y administrativa para la reutilización de dotaciones y espacios públicos, y para la inserción de nuevos usos en caso de “infrautilización”.</p> <p>A.04 Dificil convivencia de las distintas planificaciones sectoriales y la planificación local.</p>
<p style="text-align: center;"><b>FORTALEZAS</b></p> <p>F.01 Experiencia en iniciativas de desarrollo sostenible y utilización de instrumentos de planificación urbanística y territorial.</p> <p>F.02 Existencia de Instituciones y estructuras que generan procesos de innovación y de creatividad, como el ámbito universitario y académico o de la investigación aplicada.</p> <p>F.03 Existencia de Planes municipales en algunas ciudades para la rehabilitación urbana y de viviendas, con frecuencia, orientados a la intervención en determinadas zonas urbanas.</p> <p>F.04 Revisión de los instrumentos de planeamiento urbanístico, para su adecuación a la realidad actual, incluyendo en ocasiones iniciativas de desclasificación de suelo.</p> <p>F.05 Modelo descentralizado español, que permite a las Administraciones Públicas adaptarse a las necesidades y al modelo urbano específico.</p> <p>F.06 Existencia de políticas, planes, programas y actuaciones relacionadas con los distintos ejes estratégicos de esta Agenda Urbana Española.</p> <p>F.07 Existencia de un Programa Nacional de Destinos Turísticos Inteligentes para la mejora de la gobernanza y competitividad de los destinos turísticos en España.</p>	<p style="text-align: center;"><b>OPORTUNIDADES</b></p> <p>O.01 Políticas autonómicas y nacionales en relación a la rehabilitación, regeneración y renovación urbana que fomentan un desarrollo urbano sostenible.</p> <p>O.02 Mejora de la eficiencia en los servicios locales a través de la Administración electrónica local, con una simplificación de trámites administrativos y reducción de costes.</p> <p>O.03 Elaboración de nuevos Planes Territoriales Integrados e instrumentos de ordenación del territorio en zonas de nuevas sinergias e influencias entre ciudades.</p> <p>O.04 Procurar una mayor imbricación entre las políticas y perspectivas de actuación de la ciudad y del territorio (movilidad, medio ambiente, turismo...).</p> <p>O.05 Utilización de la Agenda Urbana Española para integrar y conciliar las políticas, planes, programas y actuaciones relacionadas con los distintos objetivos estratégicos.</p> <p>O.06 Iniciativas para integración de las TIC en la gestión de los destinos turísticos para mejorar su planificación.</p>

**Figura 2.** Propuesta de DAFO contenida en la AUE en relación con el objetivo estratégico nº 10

Fuente: Agenda Urbana Española

5. Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado de ciudades o áreas funcionales urbanas con más de 20.000 habitantes financiadas con cargo

a Fondos Estructurales de la UE correspondientes a los objetivos de la Estrategia Europa 2020, a través de sus tres convocatorias.



la Agenda. Mediante un simple punteado, y a modo de “menú a la carta”, cada Entidad puede ir señalando las acciones que prefiera y llegar a conformar un verdadero plan de acción que habría que completar finalmente con los correspondientes indicadores de evaluación y seguimiento.

El objetivo de estos Planes de acción local de la AUE es triple:

1.- En primer lugar, se trata de dotar al proceso de implementación de la AUE de Planes locales que permitan aterrizar de forma efectiva y en dichos territorios los objetivos de sostenibilidad social, económica y medioambiental en sus políticas específicas de desarrollo urbano. Cabe recordar que dichos objetivos se plantean en el Decálogo que se incluye a continuación (Figura 3), el cual evidencia que su ambición es muy superior al contenido tradicional de un Plan General de Ordenación urbana, razón por la cual no es imprescindible contar con el mismo para trabajar activamente en la mayoría de ellos. Eso no significa que aquél planeamiento no sea, porque lo es, un aliado extraordinario, y que su revisión y actualización sobre la base de la Estrategia integrada que se adopte resultaría crucial para contribuir de manera decisiva en su éxito a medio y largo plazo.

2.- En segundo lugar, aquellos Planes de Acción local que se consideren, además, “proyectos piloto” pueden y deben servir de mode-

lo y guía para que otras Entidades Locales interesadas puedan elaborar sus propios Planes de Acción con certezas y eficacia, en plazos razonablemente cortos.

3.- En tercer y último lugar, permitirán tener identificados un buen número de proyectos y actuaciones concretas que podrían ser abordadas materialmente en el momento en el que se cuente con la financiación adecuada. Y ello no les restaría el valor de haber sido organizados de manera transversal e integrada, en una estrategia global y a través de un modelo de gobernanza que ha contado con una amplia participación de la ciudadanía, todo ello con independencia del horizonte temporal previsto, de las fuentes de financiación disponibles y de la confluencia de actores diferentes. Con ello se podría superar uno de los elementos más negativos de la experiencia de las EDUSIs, que ha sido la generación de las mismas “ad hoc”, con la finalidad casi exclusiva de participar en una convocatoria de fondos europeos.

En cualquier caso, la elaboración por las entidades locales de sus propios planes de acción partiendo de los objetivos de la Agenda, les permitirá no solo avanzar hacia un desarrollo medioambientalmente sostenible, socialmente inclusivo y económicamente viable, sino que la metodología propuesta garantizará una mejora en la gobernanza, la colaboración entre distintas áreas horizontales y verticales de la Administración, la transparencia y la partici-



**Figura 3.** Decálogo de Objetivos Estratégicos de primer nivel de la Agenda Urbana Española  
Fuente: Agenda Urbana Española

pación ciudadana. El principal beneficio que aportan estas agendas locales es la capacidad de ordenar la toma de decisiones con una visión estratégica de manera que todas ellas sean coherentes, sistemáticas, integradas y basadas en la coordinación y cooperación entre todas las áreas de los Ayuntamientos, y con el resto de las administraciones y agentes involucrados. Se trata de contar con verdaderas estrategias de ciudad que tengan en cuenta factores sociales, económicos, territoriales y medioambientales, bajo el prisma de la sostenibilidad y que no se limiten a ser una suma de proyectos de inversión a la espera del maná de la financiación.

### III. LA FINANCIACIÓN EUROPEA: ESTRUCTURAL Y COYUNTURAL.

La inversión europea en desarrollo urbano sostenible ha sido muy importante en los últimos años. Para que nos hagamos una idea, según HAGEMANN, L., ha alcanzado cerca de 17 billones de euros (8%) del Fondo de Desarrollo Regional Europeo y 1,5 billones de euros del Fondo Social Europeo, sólo en el período 2014/2020. Más de 900 estrategias urbanas integradas (EDUSIs)<sup>6</sup> han sido o están aún siendo implementadas sobre el terreno y se han dedicado muchos millones de euros a la experimentación (372) y al desarrollo de capacidades (96).

Durante más de 25 años, el enfoque integrado se ha basado, en la UE, en el fortalecimiento del desarrollo económico y el empleo en las áreas urbanas, en la promoción de la igualdad, la inclusión social y la regeneración urbana en barrios vulnerables, en la protección y la mejora del medioambiente urbano, para lograr

6. En España, en las tres convocatorias que realizó el Ministerio de Hacienda, se formularon casi 600 solicitudes de financiación para EDUSIs, de las cuales obtuvieron financiación un total de 173. En todas ellas se respetó una metodología que comparte muchos de los mimbres a través de los cuales se recomienda hoy la elaboración de los Planes de Acción

la sostenibilidad local y global y en la contribución decidida a la buena gobernanza urbana, con empoderamiento local y gobernanza multinivel.

El Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión, vuelve a manifestar el compromiso de la UE, a través del FEDER, de apoyar estrategias territoriales intersectoriales que empleen herramientas integradas, para asegurar un desarrollo armonioso, tanto de las zonas urbanas, como de las no urbanas, con especial atención a las llamadas "zonas urbanas funcionales". También contiene el compromiso de dedicar, al menos el 8 % de los recursos del FEDER, a dicho fin, a escala nacional, sustituyendo las Acciones Innovadoras Urbanas por la llamada Iniciativa Urbana Europea (IUE), entre cuyos objetivos está, de manera expresa, el apoyo a la AUUE y a sus planes de acción. Insisto, por tanto, en la idea de que los Planes de acción de las agendas no sólo no resultan extraños a este tipo de documentos estratégicos y a su posible financiación, sino que constituyen su verdadera razón de ser.

El posterior Reglamento 2021/1060 de la UE, conjuntamente con el anterior, consagra la línea iniciada en el anterior marco presupuestario, en relación con la fijación de las "estrategias locales participativas" relacionadas con la Agenda Urbana, con la IUE y, a través de ello, con los horizontes estratégicos fijados para el conjunto de la UE. La experiencia de las EDUSIs tiene que ayudarnos a fortalecer esta visión de estrategias de ciudad a medio y largo plazo, integradas y comprometidas con el desarrollo urbano sostenible, ahora ya, sin tintes de improvisación y o las Agendas Urbanas locales: una visión estratégica y a largo plazo, la realización de un Diagnóstico (con su DAFO), la imprescindible integración de las distintas visiones sectoriales, los mecanismos de participación y el establecimiento de indicadores de evaluación y seguimiento.

sin la necesidad de enmarcar, forzosamente, los proyectos que integren las mismas, en unos objetivos temáticos muy concretos. Recordemos que en el caso de las EDUSIs eran: las tecnologías de la información y comunicación (OT2), la economía baja en carbono (OT4), la protección y conservación medioambiental y la eficiencia de los recursos (OT6) y la inclusión social y la erradicación de la pobreza (OT9).

En este nuevo período de programación 2021/2027, los 11 objetivos temáticos del anterior período han quedado reducidos a 5:

1. Transformación económica inteligente e innovadora.
2. Transición energética, economía circular y adaptación climática.
3. Movilidad y digitalización.
4. Inclusión e integración social (Pilar Europeo de Derechos Sociales) y, por último,
5. Más cercanía a los ciudadanos mediante el fomento del **desarrollo sostenible e integrado en todos los territorios y a través de iniciativas locales**. Se trata, en este último caso, de un objetivo transversal ("cross cutting") que busca estrategias urbanas integradas, diseñadas por las autoridades urbanas, que son las que deben decidir, a través de ellas, qué proyectos deben implementarlas. Y todo ello en un contexto en el que este "desarrollo urbano sostenible" reclama afrontar retos económicos, medioambientales, climáticos, demográficos y sociales, cuya mejor herramienta es una estrategia territorial/local participativa, centrada en las zonas urbanas, y muy en particular, en las zonas urbanas funcionales y con el apoyo de las tecnologías digitales con fines de innovación.

Es decir, las líneas que marca Europa para la financiación en los próximos años constituyen una oportunidad espléndida para caminar, en España, por la senda de la planificación estra-

7. <https://planderecuperacion.gob.es/plan-espanol-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia>

tégica, una planificación mucho menos dirigida (como hace actualmente el planeamiento urbanístico) a controlar la actividad privada sobre el suelo y más empeñada en programar el futuro de nuestros pueblos y ciudades. Todo ello con un nuevo modelo de gobernanza multinivel que requiere el compromiso de todos los niveles de Administración Pública, tanto vertical como horizontalmente.

La lógica de esta iniciativa urbana, que se vertebra a través de un apoyo a las ciudades, en el contexto de la política de cohesión, busca también fortalecer los vínculos entre las diferentes iniciativas y su capacidad de transferir experiencias y conocimientos entre todas ellas, reforzando así la generación de conocimiento y creando espacios en los que los pueblos y las ciudades puedan compartir experiencias y favorecer el aprendizaje institucional. Y eso es precisamente lo que está consiguiendo la experiencia práctica de implementación, a escala local, de la AUE. De ahí que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana la apoye y acompañe.

De acuerdo con todo lo expuesto, no es de extrañar que dicha AUE se haya configurado como un instrumento clave dentro del PRTR<sup>7</sup> aprobado por el Gobierno de España, para superar las graves consecuencias generadas por la pandemia de la COVID-19 en las ciudades y en los entornos urbanos. Se trata de aprovechar estos primeros fondos coyunturales de extraordinaria relevancia, cuantitativa y cualitativa, para ir abriendo camino a una serie de objetivos estratégicos, hasta que llegue el momento de tender el puente definitivo entre aquéllos y los fondos estructurales del nuevo período de programación (2021/2027). Y así ha sido. De hecho, la primera de las políticas palanca que el PRTR identifica lleva por título "**Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura**", y contiene los siguientes tres componentes:

1. **Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos.** Destinará 6.520 millones de euros a reducir las emisiones contaminantes (SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub>, CO<sub>2</sub> y PM<sub>2,5</sub>) en los entornos urbanos y metropolitanos mediante la apuesta por un transporte público sostenible y fiable, la movilidad eléctrica y los desplazamientos en modos activos (a pie y en bicicleta). De esta componente, el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITERD) se encarga del "Plan de incentivos a la instalación de puntos de recarga, a la adquisición de vehículos eléctricos y de pila de combustible y a la innovación en electromovilidad, recarga e hidrógeno verde", y los otros dos programas están liderados por el MITMA, cogestionando uno de ellos con el MITERD.

2. **Plan de rehabilitación de vivienda y de regeneración urbana.** Movilizará hasta 6.820 millones de euros, apostando por la colaboración público-privada y por un modelo de co-gobernanza con las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y con las Entidades Locales (EE.LL.), a las que se les transferirán los fondos. El MITMA es el responsable de cuatro de sus seis programas, con una dotación de 5.520 millones, destinados a propietarios de viviendas, comunidades de vecinos, empresas privadas, municipios, provincias, islas y gobiernos autonómicos.

3. **Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero.** Dotado con 1.051 millones de euros y gestionado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA).

Como puede observarse, un total de 14.391 millones de euros que demuestran la fortaleza del compromiso gubernamental con esta política palanca en concreto. Y todo en un contexto en el que la verdadera apuesta debe estar en una adecuada coordinación entre estos fondos, que no dejan de ser coyunturales<sup>8</sup> y que están vinculados a la recuperación económica y social tras los estragos causados por la pandemia de la COVID-19, con el resto de los instrumentos previstos en el Marco Financiero Plurianual para impulsar inversiones y reformas en los ámbitos prioritarios a nivel europeo. De acuerdo con la información publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública<sup>9</sup>, en el periodo 2021-2027, España recibirá 23.539 millones de euros de los fondos FEDER, que se distribuirán en 19 Programas Regionales (1 por cada Comunidad y Ciudad autónoma) y en un Programa Pluri-regional, que servirá como principal instrumento de planificación de las actuaciones de la Administración General del Estado, para atender a los cinco objetivos temáticos antes señalados.

#### IV. CONCLUSIONES.

En un momento como el que estamos viviendo, en el que las consecuencias de la grave crisis sanitaria y económica afectan de manera preocupante a las áreas urbanas de nuestro territorio, la implementación de la AUE debe verse como una oportunidad. Una oportunidad para repensar nuestro modelo tradicional, basado en una normativa rígida y en una planificación poco flexible e incapaz de adaptarse a necesidades rápidamente cambiantes. Una oportunidad para apostar por una metodología que se basa en la visión integrada e integral que aporta un marco estratégico ambicioso y predefinido.

8. Aún resuenan las críticas que, en su momento, se realizaron a ciertas inversiones de dudosa utilidad de cara al futuro, que recibió el llamado Plan E (2008), un Plan que nació con carácter urgente para contener la sangría del desempleo provocada por la crisis económico-financiera que sufrió España a par-

tir del año 2007, pero que no consiguió reactivar la economía de manera general y que, en gran medida, resultó improductivo en el largo plazo.

9. <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Paginas/PFEDER.aspx>

Una oportunidad para adaptarnos a una nueva forma de trabajar más colaborativa y coordinada, más transparente y participativa, que confía en las redes de intercambio y de difusión del conocimiento. Y una oportunidad para medir lo que hacemos y evaluar gradualmente el cumplimiento de los compromisos que vamos asumiendo.

Es fácil, no obstante, caer en el desánimo o en el escepticismo, porque ¿Cómo es posible dar instrucciones globales para la construcción de algo tan local como una ciudad? cuándo como afirma FARIÑA (2019), las ciudades son esencialmente locales y están determinadas por un clima, un territorio, una cultura y unas costumbres muy específicas y concretas. La localización de valores, principios, objetivos y metas globales, o lo que es lo mismo, la "glocalización", es el quid de la cuestión y la forma en la que las comunidades locales consigan el mayor acercamiento a aquéllos marcará el éxito o el fracaso de toda esta política.

Coincido con CLOS (2016) en que 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. Una AUE que inspira e informa a los encargados de tomar decisiones y a los habitantes urbanos del mundo para que se apropien de un futuro urbano común. Y es que, 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 y nuestro trabajo para alcanzar ese ideal empieza ahora.

Contamos, para ello, con la ayuda inestimable de la financiación europea. Una financiación que mantiene firme su compromiso con el fomento del desarrollo sostenible e integrado en todos los territorios y fundamentalmente a través de iniciativas locales.

Es el momento, por tanto, de elaborar y aprobar estrategias urbanas integradas, diseñadas por las autoridades urbanas, que contengan proyectos concretos que permitan afrontar los retos económicos, medioambientales, climáticos, demográficos y sociales, tecnológicos y de innovación, existentes. El planeamiento urbanístico puede ayudar, y mucho, a la consecución de este objetivo, pero como se ha defendido en este artículo, no resulta imprescindible, porque la ambición de dichas estrategias es muy superior a la de los instrumentos de planificación urbanística tradicional. Su cronograma de aplicación también debería ser distinto, aunque visto lo visto, y dada la antigüedad del planeamiento urbanístico español, el largo plazo del horizonte temporal previsto para los planes de acción de la AUE terminará quedándose corto en relación con la vigencia media de aquél.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agenda para el Desarrollo Sostenible. Agenda 2030 (25/09/2015).  
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>(Visitado 12/03/2022).
- Agenda Urbana Española (22/02/2019).  
<http://www.aue.gob.es>(Visitado 12/03/2022)
- Agenda Urbana para la Unión Europea (30/05/2016). Pact of Amsterdam  
[https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf) (Visitado 12/03/2022)
- Clos, J. (2016). *Prólogo del Secretario General de la Conferencia de las NN.UU sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, (Hábitat III)*. Nueva Agenda Urbana de NN.UU.



de la Cruz Mera. A. (2020). Las diez plagas del urbanismo español. En *La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI*. El Consultor de los Ayuntamientos.

Explanatory Memo: European Urban Initiative - Post 2020

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/brochure/explanatory\\_memo\\_eui\\_post\\_2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/explanatory_memo_eui_post_2020_en.pdf)

Farina, J. "El blog de José Fariña" ISSN: 2605-3306. 3 de mayo de 2019.

<https://elblogdefarina.blogspot.com/2019/05/>

Hagemann Arellano, L.(2020). *La nueva Iniciativa Urbana Europea: una Europa más cercana a sus ciudadanos.*

<http://www.famp.es/export/sites/famp/galleries/documentos-eventos/1.-Laura-Hagehmann.pdf>.

Hernández Partal S.(2019). Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España. Estudio comparado (I). *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. LII, Nº 205, Otoño 2020, Págs. 613-642.

Leturiondo-Aranzamendi, A. y de la Puerta Rueda, I.(2021). La Ordenación del Territorio en Euskadi: su contribución a un desarrollo territorial y urbano equilibrado y sostenible. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* Vol. III, Nº 209, Otoño 2021, Págs. 867-884.

Naciones Unidas (2016). *Nueva Agenda Urbana NN.UU. Declaración de Quito*

<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf> (Visitado 12/03/2022)

Robertson, R. (2003). Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. En *Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización*. Trotta. Págs. 261-284.



Agenda Urbana Española. Una guía para educación primaria

Fuente: <https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/AUE/GUIAAUEDIGITAL.pdf>

*Un niño o una niña habiendo una ciudad, un pueblo, una aldea, le convierte en ciudadano y ciudadana. Y una ciudad, un pueblo, una aldea que piensa en la infancia les sitúa en un lugar en que los niños aportan, se suman, crecen en derechos, en dignidad, en obligaciones y en amor a su entorno.*

UNICEF. Ciudades Amigas de la Infancia.