

Los desafíos de la Nueva Agenda Urbana

José María Ezquiaga Domínguez

Dr. Arquitecto

Profesor Titular de Urbanismo. E.T.S. de Arquitectura

Universidad Politécnica de Madrid

Director de Ezquiaga Arquitectura Sociedad y Territorio

Javier Barros Guerton

Arquitecto

Responsable de proyectos de Ezquiaga Arquitectura Sociedad y Territorio

Introducción

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.

Nos encontramos ante una transformación del territorio y la ciudad tan profunda como la experimentada en el periodo de surgimiento de las primeras 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. El salto en las tecnologías de comunicación y la estrecha interrelación de los mercados genera que acontecimientos en centros de decisión lejanos afecten rutinariamente a las vidas de millones de personas. Más precisamente, las modernas tecnologías digitales, es especial Internet, han roto vínculos tradicionales entre el tiempo y el espacio.

Las sociedades modernas tensionan crecientemente la escisión entre espacio y lugar favoreciendo las relaciones entre sujetos espacialmente distantes. Melvin Webber fue pionero en formular las consecuencias para el planeamiento del entonces incipiente desarrollo de dominios de relación no referidos a lugares determinados. Las nociones actuales de comunidad virtual o ciberespacio han llevado esta idea a sus últimas consecuencias.

Por más adecuado que sea el lenguaje de los usos del suelo y las densidades para describir las características estáticas de un sitio, es incapaz de tratar explícita y específicamente de los modelos dinámicos de localización de la comunicación humana, que se dan en el espacio, pero que trascienden cualquier lugar dado¹

1. Webber, M. (1964). *The Urban Place and The Non-Place Urban Realm*. Webber, M. et alt. (eds) Explorations into Urban Structure Philadelphia.

University of Pennsylvania Press (Edición Española: Barcelona, Gustavo Gili 1974).

El reflejo espacial de estas transformaciones ha generado una profunda alteración del escenario urbano. El crecimiento exponencial de la movilidad metropolitana tiende a propiciar una ocupación difusa del territorio antes desconocida. Lo más significativo de este fenómeno es que no se ven desplazadas a la periferia las actividades más débiles –como en la ciudad tradicional europea- o la residencia –como en la formación del suburbio anglosajón, sino que funciones y elementos característicos de la centralidad abandonan las localizaciones tradicionales para colonizar un nuevo territorio suburbano. Como consecuencia de ello se ven distorsionadas las clásicas relaciones de dependencia entre la ciudad central y los núcleos exteriores: el modelo metropolitano segregado y jerarquizado tiende a transformarse en una estructura policéntrica o reticulada. Actividades que antes se desenvolvían en un espacio concentrado consumen ahora una mayor extensión del territorio. La nueva periferia tiende a difuminar los límites entre la ciudad y el campo.

La nueva estructura territorial supone una crisis profunda de los fundamentos más arraigados de la idea de urbanidad. En la ciudad-región pueden todavía identificarse elementos característicos de la conformación de la ciudad y territorio tradicionales, pero se encuentran ausentes las condiciones de densidad, interacción funcional y continuidad espacial sobre los que se asienta el instrumental urbanístico convencional.

Esta nueva realidad sitúa en primer plano la cuestión de la sostenibilidad del metabolismo territorial. 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 (Figura 1).

En este contexto de cambios vertiginosos, tuvo lugar en Quito en octubre de 2016 la conferencia de Naciones Unidas: Habitat III sobre Vivienda y Desarrollo Urbano sostenible. El principal resultado de la conferencia fue la adopción de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y como consecuencia de esta iniciativa las Agendas Urbanas Europea y Española en años sucesivos.

Las Conferencias Hábitat sobre asentamientos humanos y la Nueva Agenda Urbana como desarrollos de los Objetivos de Desarrollo de Naciones Unidas

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 Habitat I (Vancouver, 1976)**² 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; la cobertura de la necesidad de vivienda es central en un discurso en el que lo social y lo económico son protagonistas, y ya se aprecia una conciencia de la necesidad de gestionar adecuadamente los recursos ambientales. **En la Conferencia Hábitat II (Estambul, 1996)**³ 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; el discurso ya incorpora el concepto de desarrollo sostenible.

2. https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/924_21239_The_Vancouver_Declaration.pdf

3. https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/2072_61331_ist-dec.pdf

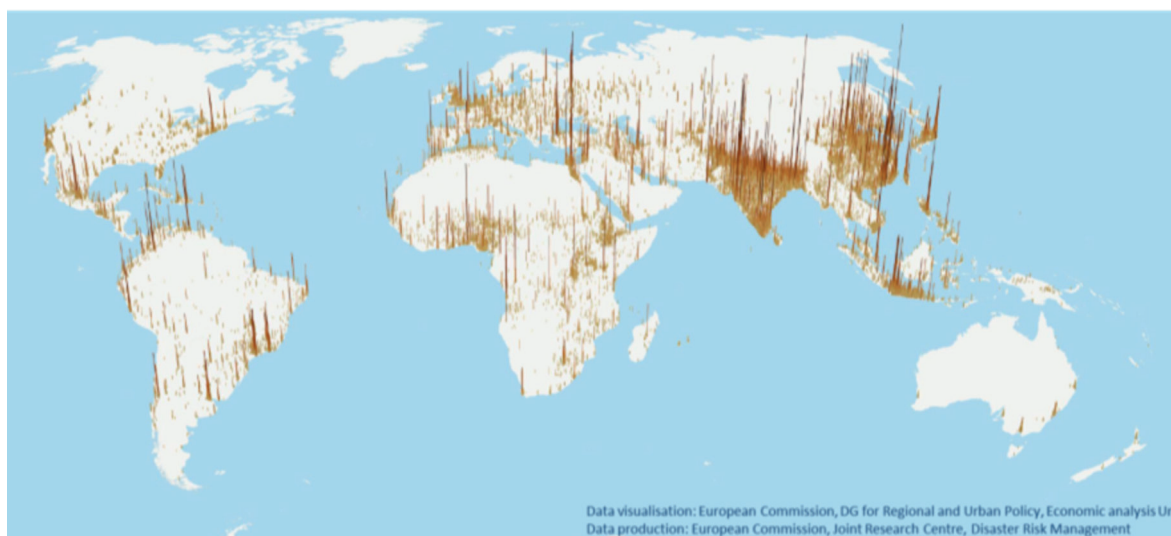


Figura 1. Volumen de población urbana en 2012.

Fuente: Comisión Europea, Centro de Investigación Conjunta

En 2000 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la **Declaración del Milenio**, estableciendo una serie de ocho **Objetivos de Desarrollo del Milenio**⁴, con metas concretas fijadas, en función de los casos, para 2010, 2015 o 2020. Su articulación con las políticas urbanas y territoriales puede reconocerse en la vinculación de ONU Hábitat al cumplimiento del objetivo 7, de carácter ambiental (asegurar un medio ambiente sano y seguro), a través de sus apartados 7C (reducir a la mitad la proporción de la población sin acceso sostenible a agua potable segura) y 7D (mejorar las vidas de al menos 100 millones de habitantes de asentamientos informales antes de 2020). La conceptualización de lo urbano es a través de la función residencial y la resolución de las situaciones de mayor carencia.

En 2001 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la **Declaración sobre Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio**⁵ que reafirmó los fundamentos de la agenda Hábitat y renovó los compromisos contraídos durante la conferencia de Estambul. Esta Declaración está profundamente vincula-

da a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y desarrolla su enfoque sobre lo urbano; reitera objetivos como la ciudad libre de tugurios o la definición de mecanismos de financiación de la vivienda.

En 2015 los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**⁶, con el compromiso de cumplirlos para el año 2030, dando lugar al concepto de Agenda 2030, en una iniciativa que en cierta forma es paralela al planteamiento de la Agenda 21 como instrumento global susceptible de adaptación para la acción local (Figura 2).

Entre estos diecisiete objetivos de los ODS, resultan de especial importancia desde el punto de vista territorial y urbano los siguientes:

- **Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.** Se recomienda mejorar la calidad del agua y reducir su contaminación, aumentar la eficiencia del

4. <https://www.un.org/development/desa/es/millennium-development-goals.html>

5. <https://www.un.org/es/conferences/habitat/new-york2001>

6. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

Etapas principales

Cumbres y Conferencias	Lugar	Fecha	Documentos oficiales
Cumbre de la Tierra de Estocolmo	Estocolmo	1972	--
HABITAT I	Vancouver	1976 (31 de mayo - 11 de junio)	Declaración de Vancouver Plan de Acción de Vancouver
Cumbre de la Tierra de Río 92'	Rio de Janeiro	1992	Agenda 21
HABITAT II	Estambul	1996 (de 3 a 14 de junio)	Declaración de Estambul Habitat Agenda
Rio +5	Nueva York	1997	--
Cumbre del Milenio	Nueva York	2000	Declaración del Milenio de las Naciones Unidas Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM
Asamblea General de las Naciones Unidas	Nueva York	2001	Declaración sobre Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio
Rio +10	Johannesburgo	2002	--
Rio +20	Rio de Janeiro	2012	--
Asamblea general de las Naciones Unidas	Nueva York	2015	Agenda 2030 Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Acuerdo de París	París	2015	Acuerdo de París (de la convención Marco sobre el Cambio Climático)
Conferencia mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres	Sendai	2015	Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastre
Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo	Addis Abeba	2015	Agenda de Acción de Addis Abeba
HABITAT III	Quito	2016 (de 17 a 20 de octubre)	Nueva Agenda Urbana - NUA
Pacto de Ámsterdam	Ámsterdam	2016	Agenda Urbana Europea (establecida en 2016, publicada en 2017)
Ministerio de Fomento español	Madrid	2019	Agenda Urbana Española

Figura 2. Principales conferencias y documentos internacionales sobre desarrollo sostenible llevadas a cabo desde 1972

uso de los recursos hídricos, proteger y restablecer los ecosistemas acuáticos, y apoyar la participación local en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento. A nivel territorial esto implica tanto el problema del abastecimiento en un contexto de cambio climático como el de la gestión de las aguas residuales y sus efectos sobre los ecosistemas acuáticos.

- **Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura sostenible y moderna para todos.** Se recomienda especialmente aumentar la proporción de la generación renovable en el mix de producción y ampliar la infraestructura y los sistemas tecnológicos para la sostenibilidad energética. A nivel territorial esto implica la necesidad de disponer de grandes superficies para la implantación de estos usos y de los corredores necesarios para las redes de transporte de electricidad.

- **Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.** Este es el objetivo central desde el punto

de vista de la ordenación territorial y urbana. Se recomienda dar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles y mejorar la seguridad vial; aumentar la urbanización inclusiva y sostenible; y redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural.

- **Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.** Se recomienda gestionar de forma sostenible y eficiente los recursos naturales, los productos químicos y los desechos; reducir la generación de derechos, y avanzar hacia un turismo sostenible. Introduce materias relacionadas con la economía circular de manera clara.

- **Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.** Se recomienda fortalecer la resiliencia y capacidad de adaptación ante el cambio climático, introduciendo medidas específicas en las políticas nacionales, y mejorar la educación y sensibilización sobre este fenómeno.

- **Objetivo 15. Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica.** Se recomienda especialmente asegurar la conservación, el restablecimiento y usos sostenibles de los ecosistemas terrestres y los interiores de agua dulce y sus servicios, así como integrar los valores ecosistémicos y la biodiversidad en la planificación. Esto enlaza con el objetivo de Cero Artificialización Neta enunciado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza en su Congreso de Marsella de 2021, que busca limitar el consumo de suelo.

La Conferencia Habitat III (Quito, 2016)⁷ adopta como marco de referencia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y parte de un nuevo paradigma urbanístico en el que la ciudad es un macro bien público, sustentado sobre 5 grandes pilares:

- Focalizar la atención sobre las ciudades, entendiendo que el proceso irreversible de urbanización las ha convertido en el escenario más eficiente de las políticas de sostenibilidad.
- Promover las ciudades como motores del desarrollo económico.
- Atribuir a los gobiernos nacionales una responsabilidad esencial en la implementación de las políticas urbanas.
- Fortalecer la legislación urbanística, los sistemas de planificación y diseño urbano y de gobernanza.
- Promover la calidad del espacio público urbano, como bien común y activador social.

La **Conferencia Habitat III**⁸ planteó la necesidad de una **Nueva Agenda Urbana**, concebida desde la hipótesis estratégica de que el éxito en la consecución de los Objetivos de Desarrollo

Sostenible dependerá en gran medida de la capacidad de ciudades y naciones para implementar políticas territoriales sostenibles. La Nueva Agenda Urbana se concibe como un catalizador del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, de tal manera que sea posible aportar un marco de referencia para el proceso de urbanización del planeta. 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. La implementación de la Nueva Agenda es, conceptualmente, indisociable de la realización de los objetivos principios y metas de los demás programas, todos los cuales tienen importantes dimensiones urbanas y territoriales

Al adoptar la ciudad como objeto central de la Nueva Agenda Urbana las áreas temáticas propuestas en las conferencias precedentes son reformuladas para integrarse en el cuadro general de las intervenciones urbanas (Tabla 1). 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 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

7. <https://habitat3.org/the-conference>

8. <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf>

Tabla 1. Análisis comparativo de las Declaraciones y Planes de Acción de las Conferencias sobre Asentamientos Humanos Habitat I, Habitat II y Habitat III. UN Habitat y Elaboración propia⁹

TEMAS	HABITAT I	HABITAT II	HABITAT III
Legislación	• legislación específica para los asentamientos humanos • leyes y regulaciones realistas y fáciles de entender	• marcos institucionales y 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 de viviendas.	• 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 humanos • 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 y seguimiento	• 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	• configuración urbana, 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 e 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

TEMAS	HABITAT I	HABITAT II	HABITAT III
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 desechos	● 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
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 el derecho a una vivienda adecuada para todos sin discriminación ● ampliar la oferta de vivienda asequible, el acceso a la tierra y al crédito	● 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 ubicadas. ● acceso a una amplia gama de opciones de viviendas asequibles y sostenibles

TEMAS	HABITAT I	HABITAT II	HABITAT III
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



Conferencia sobre la Vivienda y el de Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III, Quito, octubre 2016.

Fuente: Organización de Regiones Unidas. <https://www.regionsunies-fogar.org/es/media-files/222-habitat-iii-cierra-con-la-adopcion-de-la-nueva-agenda-urbana>

9. Ezquiaga, José M^a (2019). La Nueva Agenda Urbana y la Reinención de la Planificación Espacial: del Paradigma a la Práctica. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* Vol. LI, N° 202, invierno 2019. pp. 451-466

del automóvil, complejidad e hibridación de los usos del suelo.

La propia agenda define conceptualmente cuatro dimensiones, añadiendo a las tres clásicas de la sostenibilidad (ambiental, social y económica) una cuarta de carácter espacial, en la que cobran todo su protagonismo los sistemas de planificación aplicados a una geografía concreta (Tabla 2).

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. Esto expone un desafío que puede ser afrontado con las herramientas económicas y de conocimiento actualmente disponibles, pero cuyo éxito, en última instancia, dependerá de la voluntad política colectiva. Define a su vez unos métodos de implantación que facilitan su desarrollo atendiendo a condiciones locales, en torno a mecanismos de intervención, medidas “duras” para infraestructuras y servicios, medidas “blandas”, y tecnología e innovación (Tabla 3).

Esta nueva agenda urbana es un marco en el que se inscriben de manera clara los trabajos del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) y de la Plataforma

Tabla 2. Dimensiones centrales de las compromisos transformadores de la Nueva Agenda Urbana

	Sostenibilidad espacial Sostenibilidad espacial y equidad	Spatial sustainability and urban density
Sostenibilidad ambiental Conservación de la biodiversidad y los ecosistemas	Sostenibilidad social Empoderamiento de grupos vulnerables	Planificación para migrantes, minorías étnicas y personas con discapacidad
Resiliencia y adaptación al cambio climático	Igualdad de género	Planificación sensible a la edad
Mitigación del cambio climático	Sostenibilidad económica Creación de empleo y medios de vida	Productividad y competitividad

Tabla 3. Métodos de implantación de la Nueva Agenda Urbana

	Tecnología e innovación Tecnología	Mecanismos de intervención Políticas urbanas nacionales
Medidas “duras” Transporte y movilidad	Transporte	Políticas de suelo
Energía	Tecnología de la edificación	Políticas de vivienda, regeneración
Residuos	Mapeo y datos espaciales	Legislación y regulaciones urbanas
Ciclo del agua		Diseño urbano
Medidas “blandas” Cultura	Educación	Financiación local
Salud	Seguridad urbana	Gobernanza urbana

Científica Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES), que determinan estrategias para afrontar los desafíos del cambio climático y de la destrucción de recursos ecosistémicos de escala global.

La Agenda Urbana Europea

La Unión Europea ha ido elaborando a lo largo de las últimas décadas documentos con incidencia sobre la reflexión urbanística y territorial. Aunque el urbanismo no es parte de las competencias específicas de la Unión, los trabajos de la DG Regio de la Comisión Europea han abordado estas temáticas desde el punto de vista de la cohesión territorial, económica y social, y desde la DG Environnement se han realizado trabajos sobre el medio ambiente y la sostenibilidad urbana.

Las políticas europeas comienzan a mencionar la sostenibilidad a partir del quinto Programa de Acción Ambiental (1993-2001), que acoger su definición y la convierte en un objetivo central. En 2001 el Consejo Europeo adopta la primera Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión, estableciendo 114 indicadores para medir los progresos en la materia, distribuidos en diez temas, de los cuales sólo tres son ambientales, y el resto incorporan cohesión social, gobernanza o economía. En paralelo al desarrollo general del concepto de desarrollo sostenible, la Unión ha propiciado foros de reflexión entre actores europeos que han alimentado la doctrina. Entre ellos cabe citar por su relevancia:

- **Carta de Aalborg** (1994) de las ciudades europeas sostenibles, que implica para los firmantes el compromiso de participar iniciativas locales de la Agenda 21 de Naciones Unidas. Introduce aspectos directamente relacionados con el urbanismo, como la ocupación del suelo y la movilidad urbana.

- **Estrategia Territorial Europea**, acordada en el Consejo Informal de Ministros para planificación espacial en Postdam, en mayo de 1999. Supone un documento doctrinal que ha tenido un amplio impacto en la doctrina de ordenación del territorio, pues plantea una aproximación integrada a los fenómenos espaciales, con carácter estratégico y visiones indicativas, que corresponderá a las regiones desarrollar adaptándolas a sus condiciones específicas. Se apuesta por una visión de equilibrio y cohesión territorial en la que la idea de desarrollo sostenible es central. La Estrategia integra varias políticas previamente iniciadas como las de cooperación transfronteriza (eje atlántico, eje mediterráneo...) o las redes transeuropeas de transporte con orientaciones de políticas espaciales, como el desarrollo territorial policéntrico y equilibrado, el manejo creativo del patrimonio natural y cultural, o el desarrollo endógeno.

- **Convenio de Alcaldes** o Covenant of Mayors (2008), que implica compromisos de mejora de la eficiencia energética y de uso de energías renovables en colaboración con ICLEI, una asociación mundial de Gobiernos Locales por la sostenibilidad.
- **Pacto de Amsterdam** en mayo de 2016, que lanza el proceso de la **Agenda Urbana para la Unión Europea (Figura 3)**. En el pacto, los Ministros responsables de asuntos urbanos afirman que la Agenda Urbana busca que las áreas urbanas puedan contribuir con todo su potencial a alcanzar los objetivos de la Unión respetando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; que se debe establecer una aproximación más integrada a las políticas europeas con impacto potencial sobre áreas urbanas y contribuir a la cohesión territorial; que las autoridades urbanas deben implicarse en mayor medida en el diseño de políticas; y

que no se crearán nuevas fuentes de financiación, trámites innecesarios, ni se afectará al esquema competencial actual. Hasta la fecha, la Agenda Urbana para la Unión Europea ha producido 12 planes de acción:

a) Inclusión de inmigrantes y refugiados (29/11/2017). Incluye la propuesta de una academia de urbana de integración.

b) Calidad del aire (26/02/2018). Enfocado en mejorar la calidad sanitaria del entorno urbano, incluye herramientas para la elaboración de análisis de impacto sanitario.

c) Pobreza urbana (2018). Aborda las situaciones de segregación y degradación urbana, así como protección de la juventud y la niñez.

d) Transición digital (28/06/2018). Plan-tea actuaciones para lograr un gobierno digital centrado en el usuario

e) Uso sostenible del suelo (Octubre 2018). Define indicadores comunes sobre la ocupación neta del suelo para un mayor control de su uso en zonas urbanas, facilitando operaciones de renaturalización y de evaluación del planeamiento urbanístico. También establece una guía de financiación de operaciones de reciclaje urbano de áreas industriales (brownfield)

f) Adaptación climática (26/10/2018). Incluye un sistema de información a los responsables políticos sobre la materia.

g) Empleo y formación (26/10/2018). Centrado en apoyar el desarrollo económico local ajustando la oferta y la demanda de empleo

h) Compra pública (26/10/2018) relacionada con obras de construcción. Plan-tea metodologías de medición del gasto y de su impacto ambiental, económico y social, así como para la introducción de



Figura 3. Agenda Urbana de la UE. Principales campos

Fuente: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/urban_agenda_en.pdf

principios compatibles con la economía circular en las compras públicas.

i) Movilidad urbana (14/11/2018). Incluye acciones de fomento de la accesibilidad sostenible, especialmente en su articulación con el transporte público.

j) Economía circular (30/11/2018). Propone adaptaciones de la legislación sobre residuos para favorecer la reutilización

k) Vivienda (diciembre 2018). Centrado en soluciones sociales o a precios accesibles, y en los mecanismos para favorecer su viabilidad financiera.

l) Transición energética (24/04/2019). Incluye el diseño de medidas para favorecer las soluciones de district heating.

m) Cultura y patrimonio cultural (19/11/2020). Incluye propuestas relativas a la regulación de las actividades de la economía colaborativa, la gestión colaborativa para la adaptación y reutilización de espacios y edificios para actividades culturales y socialmente innovadoras, o un plan estratégico para la mejora cultural en la malla urbana.

n) Seguridad en espacio públicos (19/11/2020). Sus propuestas abarcan el desarrollo de sistemas de autodiagnóstico para autoridades urbanas o la medida del impacto de la cohesión social y la inclusión sobre la seguridad en los espacios públicos de las áreas urbanas y periurbanas.

La Agenda Urbana Española

A nivel español hay una tradición de reflexión sobre la ciudad y el territorio. Ya en 2010 el Ministerio de Vivienda publicó el **Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español**; dicho documento ilustra el peso creciente que la consideración de la sostenibilidad brinda a los contenidos ambientales del planeamiento, y la evolución de la forma de abordar las consideraciones sociales y económicas. El texto apunta a la **necesidad de**

ámbitos administrativos y de planeamiento más flexibles, capaces de adaptarse tanto a las diferentes condiciones del territorio como a su evolución en el tiempo, así como de **una cascada de planeamiento más simple**, en torno a dos escalones, o tres como máximo, de tal manera que se evite una innecesaria complejidad. Igualmente se plantea la necesidad de **abordar la relación entre planificación territorial y planeamiento urbanístico**, simplificando el sistema. La planificación territorial debería distinguir las determinaciones a corto plazo (de carácter económico y vinculadas a los ciclos de gobierno) de las de largo plazo (estableciendo limitaciones esencialmente ambientales), facilitando sus procesos de revisión por partes; igualmente, la planificación territorial debería contar con instrumentos puente hacia el planeamiento urbanístico, desde la conciencia de que muchos problemas desbordan hoy el límite municipal. El planeamiento urbanístico, por su parte, deberá contar con mecanismos de revisión más flexibles y abiertos a las aportaciones de la ciudadanía, así como con sistemas de información que permitan un análisis en tiempo real de la situación del territorio y la proyección de tendencias y escenarios de futuro.

Ejemplos más recientes de esta tradición de reflexión son el **Sistema de Información Urbana**, el **Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas y los Observatorios de Vivienda y Suelo y de Vulnerabilidad Urbana**, así como diversos estudios sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico. Estos trabajos van de la reflexión a escala del conjunto del país a la del barrio, y enlazan con las políticas en materia de rehabilitación y eficiencia energética. Un ejemplo es la reflexión sobre la articulación del sistema urbano español. Cabe recordar que el Atlas Nacional de España reconoce que en España no existe una delimitación oficial de áreas metropolitanas, pero también da cuenta de la adopción por el Instituto Nacional de Estadística de los indicadores para áreas urbanas funcionales de acuerdo con la metodología europea Urban Audit, que ha

llevado a la identificación de 44 áreas metropolitanas, con un carácter “oficioso”. En su edición de 2019, la publicación “Áreas Urbanas en España”, cuya primera edición data de 2000, delimita las áreas urbanas a partir de datos censales y de otra naturaleza. En todo el país se delimitan 86 áreas urbanas mayores de 50.000 habitantes, ya sean uni o plurimunicipales.

Todos los antecedentes señalados se han integrado en la **Agenda Urbana Española**, que adapta a las condiciones nacionales las reflexiones de las agendas de escala global y europea. España ha participado desde los foros internacionales de los que es parte en los debates de formación de las doctrinas expuestas de alcance internacional.

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, alternatively, 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.

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.

La Agenda plantea un conjunto de 10 objetivos de primer nivel, desagregados en 30 de segundo nivel (Tabla 4)

Cada uno de los objetivos de segundo nivel implican líneas de acción (291 en total), algunas de las cuales se formulan en términos que requieren una precisión desde las legislaciones autonómicas pero presentan una clara vocación normativa, especialmente teniendo en cuenta los indicadores propuestos. Sirvan como ejemplo las líneas de acción en las que se divide el objetivo específico 10.1. Lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore, también, la gestión, claramente relacionado con el objeto del presente trabajo (Tabla 5)

La Agenda tiene un carácter de documento doctrinal en cuanto que no es directamente vinculante como texto legal, pero presenta una diferencia importante respecto a los documentos analizados de escala global y europea: propone acciones para su desarrollo que si tendrán en muchos casos carácter vinculante dado que la Administración General del Estado ostenta competencias sobre las respectivas materias. El Plan de Acción de la Administración General del Estado contempla (Tabla 6)

El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana es el departamento impulsor y responsable de la elaboración de la Agenda Urbana Española, y de su coherencia con el Plan de Acción de la Administración General del Estado para la Agenda 2030. En febrero de 2019 se ha publicado la base de datos descriptivos de la Agenda Urbana Española, que aporta más de 50 indicadores sobre los municipios de más de 5.000 habitantes, vinculados a los 10 objetivos estratégicos de la Agenda Urbana, para facilitar la elaboración de sus planes de acción locales.

La Agenda Urbana Española ha de leerse además en relación otras iniciativas recientes de relevancia en materia territorial y urbana, siendo

Tabla 4. Objetivos de primer y de segundo nivel de la Agenda Urbana Española. Fuente: Agenda Urbana Española

OBJETIVOS DE PRIMER NIVEL	OBJETIVOS DE SEGUNDO NIVEL
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
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 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.
3. Prevenir y reducir los efectos 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.
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.
5. Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible	5.1. Favorecer la ciudad de proximidad. 5.2. Potenciar modos de transporte sostenibles.
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.
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 sostenible y de calidad y los sectores clave de la economía local.
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 de los colectivos más vulnerables
9. Liderar y fomentar la innovación digital	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.
10. Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza	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

Tabla 5. Ejemplo de relación entre objetivos específicos de la Agenda Urbana Española e indicadores. Fuente: Agenda Urbana Española

OBJETIVO ESPECÍFICO 10.1. LOGRAR UN MARCO NORMATIVO Y DE PLANEAMIENTO ACTUALIZADO, FLEXIBLE Y SIMPLIFICADO QUE MEJORE, TAMBIÉN, LA GESTIÓN	
Líneas de acción	Indicadores
• Simplificar y dar estabilidad al marco normativo existente. • Generar un marco normativo que promueva una integración adecuada de la tramitación ambiental y la de los planes urbanísticos o territoriales. • Remitir a desarrollo reglamentario todo lo que pueda rigidizar en extremo la aplicación de la norma legal. • Desarrollar de manera efectiva la planificación de ordenación territorial a escala regional y subregional. • Dotar de mayor carácter estratégico a los Planes Generales y remitiendo la ordenación pormenorizada al planeamiento de desarrollo para ganar agilidad. • Recuperar el papel de la planificación como instrumento de inclusión social. • Agilizar y unificar procedimientos de tramitación de planeamiento y flexibilizar y agilizar la gestión urbanística. • Garantizar una adecuada integración de los aspectos sectoriales en la planificación territorial y urbanística. • Elaborar guías o catálogos de los informes sectoriales necesarios para la tramitación del planeamiento. • Garantizar un planeamiento adaptado a los objetivos de la Agenda Urbana Española. • Disponer de Ordenanzas municipales compatibles con la normativa estatal y autonómica y que permitan aplicarlas ambas sin problemas interpretativos. • Crear instrumentos adecuados para la intervención en las áreas consolidadas, mediante operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. • Propiciar en los municipios menos poblados la autopromoción de vivienda como un instrumento contra la despoblación	10.1.1. ¿Las ordenanzas municipales son plenamente compatibles y coherentes con la legislación estatal y autonómica? 10.1.2. ¿El planeamiento urbanístico vigente es acorde a la realidad urbana, y las previsiones de crecimiento se corresponden con una demanda real y efectiva?.

Tabla 6. Esquema del Plan de Acción de la Administración General del Estado para el desarrollo de la Agenda Urbana Española Fuente

ACCIONES DE LA AGENDA URBANA ESPAÑOLA	
1. Actuaciones en materia normativa	• Una nueva Ley estatal para regular el derecho constitucional a acceder a una vivienda digna y adecuada. • Innovar el marco legislativo estatal para garantizar la seguridad jurídica y la estabilidad de los instrumentos de planificación territorial y urbanística. • Revisar el marco legislativo sectorial estatal con incidencia sobre la planificación territorial y urbanística. • Avanzar en la adaptación del marco normativo estatal en materia de sostenibilidad y accesibilidad en los espacios públicos y la edificación. • Avanzar en el pleno reconocimiento de la autonomía local.
2. Actuaciones en materia de planificación	• Elaborar una estrategia estatal en materia de vivienda y renovación urbana a corto y medio plazo • Elaborar una estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética de la edificación. • Impulsar estructuras de coordinación interadministrativa, sin nuevas cargas administrativas, para la mejora constante en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística • Fomentar la vinculación de los planes y estrategias con los objetivos de la Agenda Urbana.
3. Actuaciones en materia de gobernanza	• Favorecer la coordinación entre las administraciones públicas, tanto a nivel horizontal como vertical. • Prestar apoyo técnico a los gobiernos locales durante el proceso de difusión e implementación de la Agenda Urbana. • Mejorar las sinergias y coordinación con otras dimensiones de la intervención en el territorio. • Fomentar la transparencia de las administraciones y la participación ciudadana basada en el conocimiento previo, la educación y la información. • Mejorar las capacidades estadísticas y el control de la información.
4. Actuaciones en materia de financiación	• Trabajar para que la programación del nuevo marco financiero plurianual europeo 2021-2027 esté alineado con las políticas nacionales urbanas • Identificar todas las fuentes de financiación que, a nivel interno e internacional, y en el marco de las competencias estatales, tienen incidencia en las ciudades • Promover y fomentar ámbitos de colaboración con el sector privado para fomentar su participación en la financiación de proyectos
5. Actuaciones en materia de intercambio y difusión del conocimiento:	• Crear un foro urbano nacional, respaldado por Naciones Unidas. • Poner en marcha un plan de comunicación de la Agenda Urbana Española. • Colaborar y trabajar para formar parte de redes europeas o internacionales de intercambio de conocimiento. • Poner en marcha un plan de formación para crear conciencia en relación con el desarrollo urbano sostenible. • Fomentar experiencias y proyectos piloto que permitan transferir conocimiento • Crear, impulsar y coordinar asociaciones sobre objetivos temáticos concretos de la Agenda. • Desarrollar instrumentos útiles para las administraciones públicas y los profesionales que den valor a los objetivos de la Agenda.

especialmente reseñable la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, aprobada por el Consejo de Ministros el 27 de octubre de 2020.

Sostenibilidad y límites ecosistémicos

El concepto de sostenibilidad, enunciado por primera vez en 1987 en el Informe Brundtland a las Naciones Unidas, ha evolucionado al aplicarse a diversos contextos, y especialmente a la luz de los ya mencionados Objetivos de Desarrollo Sostenible. La mejora del conocimiento científico sobre los procesos de cambio global ha llevado a una mayor conciencia sobre el concepto de límite ecosistémico, aplicable a diversas escalas.

Los límites ecosistémicos globales

El concepto de límites ecosistémicos globales, o planetary boundaries en la literatura anglosajona, implica el seguimiento de los nueve procesos que regulan la estabilidad y resiliencia del sistema tierra, para los cuales se establecen límites cuantitativos por debajo de los cuales la humanidad puede seguir desarrollándose durante generaciones. Dichos límites se expresan en la Figura 4, y corresponden a cambio climático, contaminación química, reducción del ozono estratosférico, aerosoles atmosféricos, acidificación del océano, flujos bioquímicos, agua dulce, cambios de uso del suelo e integridad de las atmósfera, existiendo en algunas materias como los flujos bioquímicos algunas ramificaciones en los indicadores objeto de medición.

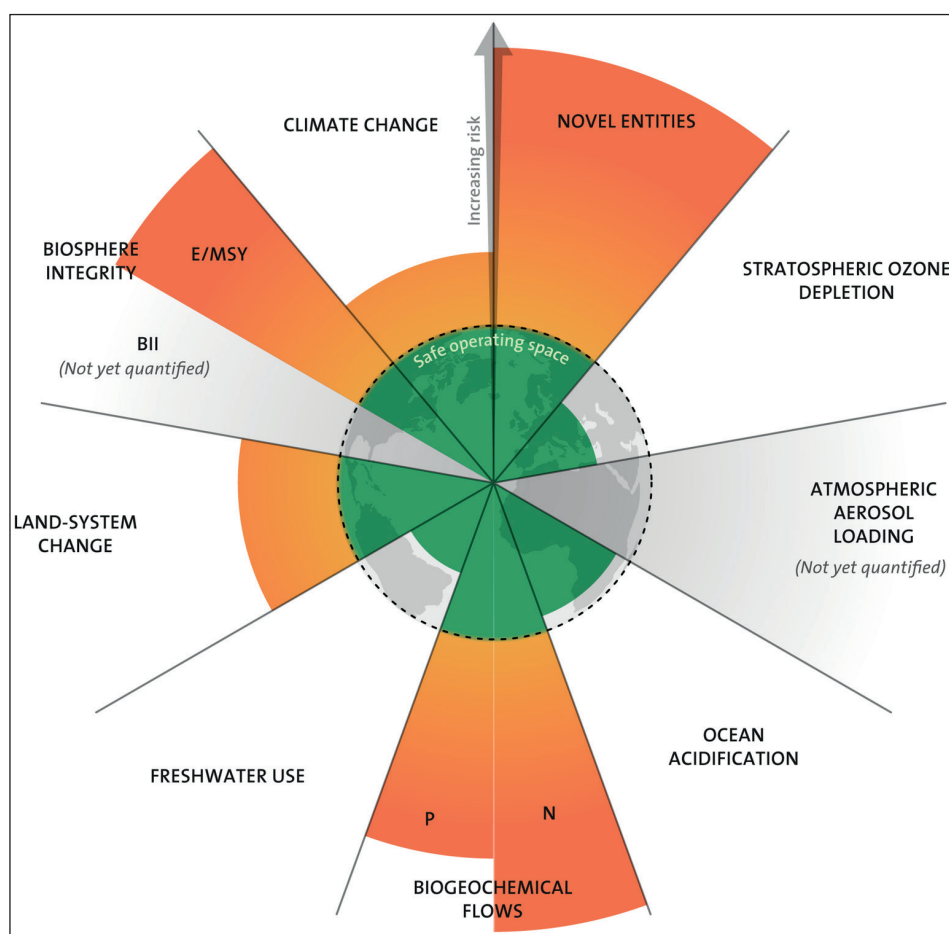


Figura 4. Límites ecosistémicos globales. Fuente: J. Lokrantz/Azote, según Steffen et al. 2015

Fuente: <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>

El informe técnico "Operationalizing the concept of a safe operating space at the EU level- first steps and explorations", elaborado en 2018 por el Instituto Ambiental de Estocolmo y PBI, la Agencia de Evaluación Ambiental de los Países Bajos, para la Agencia Ambiental Europea, evalúa la situación de la Unión Europea en la materia. El informe establece para España objetivos como la reducción del uso de fósforo, o la atención al stress hídrico por las sequías que lleva a la superación de la capacidad de las cuencas en ciertos momentos del año. En otras materias las variables pueden ser menos críticas.

Descarbonización y adaptación al cambio climático

Ante el desafío del cambio climático hay dos grandes estrategias: reducir el balance neto de emisiones equivalentes de carbono y adaptarse a los efectos del cambio que, por la gran inercia del sistema atmosférico, son ya inevitables (Figura 5). En el primer caso esto implica incidir sobre el metabolismo urbano para avanzar en la descarbonización de sus procesos, y en el segundo el trabajo sobre prognosis de la futura evolución del clima.

Mitigación climática

La mitigación climática pasa por la reducción de las emisiones netas a través de la reducción del uso de combustibles fósiles en vehículos y para acondicionamiento de edificios, ya sea por reducción del uso de esos sistemas como por la mejora de su eficiencia o la disminución de su uso por aplicación de soluciones bioclimáticas; de las emisiones vinculadas al funcionamiento de las infraestructuras urbanas, tanto por el consumo de combustibles de esas como por las externalidades de los sistemas de tratamiento de residuos; de la reducción del uso de sistemas basados en energías fósiles para la producción de los elementos que componen las ciudades y sus consumos, y de la utilización de sumideros de carbono que aprovechan la capacidad de fijación de carbono y otros gases de efecto invernadero en la tierra y la vegetación.

España está entre los países de la Unión Europea con mayor dependencia energética, que además está muy vinculada a los combustibles fósiles. Será preciso incorporar al planeamiento urbanístico y ordenación del territorio un estudio de las fuentes de producción de la energía consumida y del volumen y las formas de consumo de la misma en los edificios, así como el

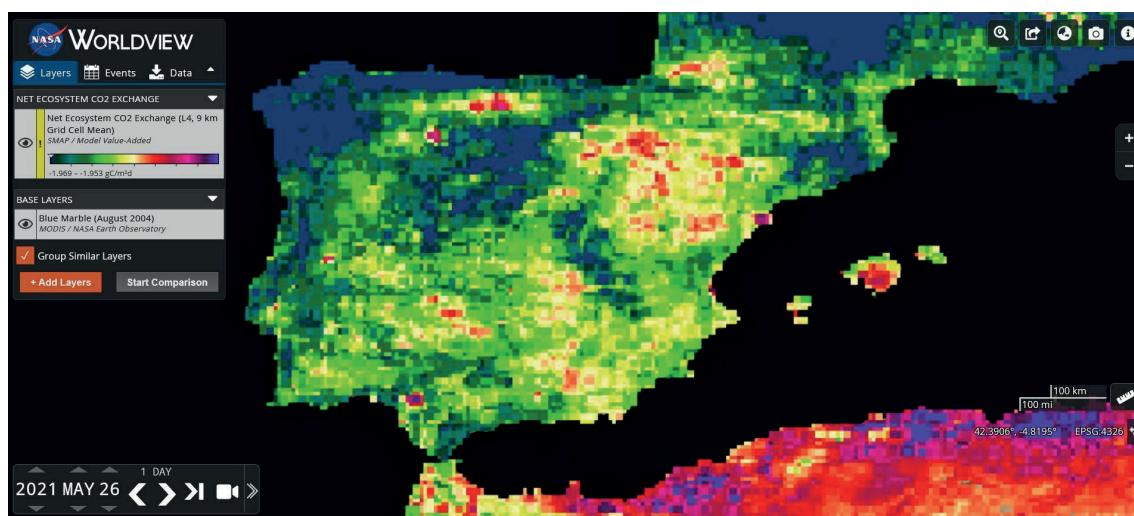


Figura 5. Intercambios netos de CO₂ en ecosistema en la península ibérica el 26 de mayo de 2021 **Fuente:** NASA <https://worldview.earthdata.nasa.gov/>

potencial de mitigación asociado a los usos del suelo con capacidad de absorción de carbono, como las tierras agrarias, desarrollando inventarios de emisiones y otros trabajos ya existentes.

Adaptación climática

El sistema atmosférico presenta una elevada inercia, que aun en el caso de que se detuvieran las emisiones de gases de efecto invernadero, hace que los efectos del carbono equivalente acumulado desde la revolución industrial sean inevitables a lo largo de los próximos años. El ejemplo de 2020 es claro, pues pese a una contracción evidente del consumo de energías fósiles por las restricciones a la movilidad, no se han detenido los patrones de calentamiento global.

En el momento actual, el estado del conocimiento es todavía incipiente. No obstante, la mayoría de las proyecciones muestran una alta probabilidad de elevación sustancial de las temperaturas y de los días de duración de las olas de calor, junto con una reducción de la disponibilidad de los recursos hídricos. Aunque las técnicas de proyección climática aún no permiten contar con previsiones precisas en áreas de reducido tamaño, de cara a la definición de acciones de diseño bioclimático es previsible que los patrones que condicionan el microclima se mantengan, con diferencias claras entre las zonas de costa y de interior.

Además, la reciente modificación del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana por la disposición final 4 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, implica la toma en consideración de una serie de riesgos vinculados al cambio climático.

Economía circular

Durante el siglo XX el importante desarrollo económico europeo se ha apoyado en lógicas lineales de uso de recursos, en los que un material se obtiene, se usa y se desecha. El aumento

de la población y de la intensidad de uso de recursos hace esto cada vez más insostenible, por lo que el objetivo de reutilización de los diferentes recursos que inciden sobre el territorio pasa a ser un objetivo central. Esto se aplica tanto al uso de agua y materiales como a la propia idea de reutilización de suelos ya en uso antes de la puesta en carga de otros aún sin ocupación urbana. Las propias acciones de regeneración urbana y rehabilitación edificatoria son parte de la economía circular, al reducir la necesidad de consumo de recursos frente a las alternativas de nueva construcción y urbanización.

Desarrollar las previsiones de las iniciativas estatales y regionales en materia de Economía Circular

El Plan de Acción de Economía Circular (PAEC) ha sido aprobado por el Consejo de Ministros del 25 de mayo de 2021, en desarrollo de la Estrategia de Economía Circular 2030 aprobada el año 2020. El PAEC incluye 116 medidas integradas en 8 ejes, con un desarrollo previsto entre 2021 y 2023. Sus medidas con más potencial incidencia territorial se refieren a materias primas secundarias, con una hoja de ruta para la identificación de instalaciones de residuos de industrias extractivas que contengan materias primas fundamentales, y para la reutilización del agua en regadíos con aguas regeneradas.

Potenciar la regeneración y la rehabilitación urbanas

La regeneración y la rehabilitación urbanas son herramientas que permiten reutilizar una parte importante del volumen edificado de las ciudades, reduciendo la necesidad de uso de nuevos materiales. Suponen por tanto una alternativa que reduce el coste ambiental de las necesarias acciones de mejora de la habitabilidad de las viviendas y espacios públicos, así como la necesidad de ocupar nuevos suelos, por lo que es totalmente coherente con el principio de economía circular.

Equidad y cohesión social

La componente social del desarrollo sostenible se centra especialmente en la capacidad de dar a los ciudadanos oportunidades para desarrollar sus vidas de forma digna, de tal manera que se eviten situaciones de marginación y pobreza y el concepto de “ascensor social” pueda aplicarse a sus miembros más capaces con independencia de sus condiciones de origen.

Reducir el riesgo de exclusión social y facilitar la convivencia ante la evolución demográfica

Pese a una dinámica demográfica mucho más positiva que en otras regiones, existe un riesgo de exclusión social por diferencias socioeconómicas, que además se ve agravado por la sucesión de crisis económicas desde 2008.

Reducir este riesgo pasa por una identificación específica de las áreas que presentan problemáticas en esta materia, pero también por entender que muchos de los problemas de integración son problemas de calidad de vida, que no sólo afectan a la población recién llegada, sino a quienes han vivido en esas zonas desde hace años. La solución en este sentido es la puesta en marcha de una política integrada, en la que las acciones de acompañamiento desde los servicios públicos refuerzan los procesos de regeneración rehabilitación urbana; un barrio regenerado no sólo consume menos recursos ambientales y, al conservar una parte importante de lo construido, puede hacer los costes de la transformación asequibles para los habitantes, sino que también mantiene un tejido de relaciones sociales que pueden contribuir a la calidad de vida.

Esta integración implica claramente la posibilidad de un uso amable y seguro del espacio público, como lugar de relación pero también de comunicación con servicios públicos y privados

de proximidad, según el principio de la ciudad a 15 minutos, donde todos los servicios básicos son accesibles en ese tiempo a pie, reduciendo también la necesidad de desplazamientos motorizados, y además facilitando la accesibilidad universal en barrios donde la edad de los habitantes puede llegar a ser avanzada.

Diversidad de género, edades y procedencias como factor de diseño

La igualdad de oportunidades desde una perspectiva de género, edad y discapacidad es uno de los objetivos más ambiciosos de la Agenda Urbana Española, y requiere una serie de acciones que en muchos casos van más allá del ámbito urbanístico. No obstante, desde este resulta determinante la consideración de la seguridad ciudadana en el uso del espacio público, la definición de itinerarios pavimentados que faciliten la accesibilidad universal a lo largo del año y de los diferentes momentos del día, o la suficiente dotación de espacios libres públicos como aspecto clave para ancianos, mujeres y niños. La propia consideración del factor de edad ha evolucionado en los últimos años: los problemas de la juventud para su emancipación del hogar familiar y los efectos del paro de larga duración en los mayores de 40 años han venido a dar una lectura más compleja de las situaciones de los ciudadanos y de sus necesidades y formas de usar el espacio urbano.

Fomentar la igualdad de oportunidades de desarrollo de itinerarios vitales autónomos

La igualdad de oportunidades no es sólo el derecho a un trato igual, sino que también debe poder incluir el desarrollo de un proyecto vital desde el trabajo, ya sea desde la propia iniciativa o en un empleo por cuenta ajena. Los ámbitos más vulnerables son espacios en los cuales la ordenación urbanística puede prever oportunidades para la ubicación de actividades que contribuyan a la actividad económica al

servicio de los habitantes o de un público más general, respetando en todo caso las necesarias reglas de coexistencia, pero considerando el principio de hibridación de usos que pueden hacer posibles las nuevas tecnologías.

CONCLUSIONES: EL PLANEAMIENTO CONVENCIONAL ORIENTADO HACIA LA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO Y LA ZONIFICACIÓN, ES UNA HERRAMIENTA INSUFICIENTE PARA ABORDAR EFICIENTEMENTE LOS NUEVOS DESAFÍOS URBANOS Y AMBIENTALES

La emergencia de un nuevo territorio, que cambia la escala de comprensión e intervención sobre los hechos urbanos y multiplica las dimensiones de su complejidad, demanda nuevos instrumentos y estilos de planeamiento y proyecto arquitectónico. Como consecuencia de todo ello la idea de proyecto de ciudad o modelo normativo, en las claves que tenía en la planificación tradicional, solo opera aceptablemente en la microescala, significando más bien un obstáculo para fundamentar políticas eficientes en la escala supralocal. Se hace necesario decodificar las nuevas formas de organización territorial para poder formular principios eficientes de gobierno del territorio¹⁰.

Estos principios no podrán ser modelos cuantitativos, como en la tradición del planeamiento urbanístico convencional sino estrategias adaptadas a un tablero de juego en movimiento, en el que no solo es importante el que y el cuanto (es decir, la asignación de usos e intensidades de aprovechamiento al suelo) sino la sintaxis y el tiempo¹¹. Es decir, definir cómo y en que escalas temporales se construye el territorio.

10. Ezquiaga, José M^a (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 for-

El planeamiento urbanístico moderno emergió en la Europa de la revolución industrial de la necesidad práctica de garantizar la calidad de vida en las ciudades y la estabilidad de los mercados de suelo, en un momento en el que el crecimiento urbano deterioraba seriamente las condiciones de vida de la ciudad tradicional y amenazaba la propia eficiencia del sistema económico. Las normativas que limitaban el aprovechamiento urbanístico, la densidad residencial o los usos del suelo se justificaban desde la utilidad para garantizar el aire y el sol a las viviendas, la movilidad sostenible, el acceso de los ciudadanos a los equipamientos y servicios, o el equilibrio entre la disposición de una oferta de suelo urbanizado suficiente para satisfacer las necesidades de vivienda y la preservación medioambiental. El planeamiento y la gestión urbanística han constituido instrumentos útiles para alcanzar estándares elevados de calidad de vida, pero no han logrado evitar las graves distorsiones de las últimas décadas: dilapidación de recursos naturales o culturales, declive de los centros tradicionales, agravamiento de los costes ambientales e infraestructurales generados por las nuevas formas de ocupación dispersa del territorio, inequidad y finalmente crisis inmobiliaria.

En la esfera urbanística el reduccionismo resultaba manifiesto en los enfoques funcionalistas y organicistas inspiradores de las primeras legislaciones urbanísticas europeas. En estos modelos se asociaba simplifadamente el orden al equilibrio y el desorden a la inestabilidad, excluyendo la historia de la ciudad, su carácter complejo y siempre incompleto y la existencia de espacios fronterizos de conflicto e innovación. La vocación de objetividad y permanencia de los principios del urbanismo moderno, cristalizados en la Carta de Atenas

mas urbanas. Perspectivas transversales. pp 11-23, Universidad de Zaragoza.

11. Secchi, B. (1989) *Un Progetto per L'Urbanistica*. Torino. Einaudi.

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. 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 territorial contrasta con 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 respuesta flexible a las necesidades de los habitantes que a imponer regulaciones abstractas.

En los años sesenta del pasado siglo, la reacción frente al esquematismo funcionalista focalizó su atención sobre la dimensión dinámica de los hechos urbanos. La consideración de la ciudad como sistema de transformaciones abrió la posibilidad de la formulación de modelos explicativos lógico-matemáticos. Ahora bien, la formulación de modelos de escala diferente de los fenómenos urbanos comportaba una seria dificultad para traducir las formulaciones teóricas en es-

trategias operativas de intervención en la ciudad apoyadas sobre herramientas urbanísticas. El relativo fracaso de las pretensiones predictivas de los modelos puso de manifiesto los límites de la descripción determinista para abordar solvientemente la complejidad urbana; la evolución de los sistemas predictivos basados en el manejo de big data puede superar estas limitaciones, a condición de que se adopten metodologías éticas y conscientes de la complejidad y continua evolución de los fenómenos urbanos¹².

Frente al modelo territorial intemporal, el enfoque estratégico permite anticipar un cierto número de escenarios para la acción susceptibles de ser modificados en función, tanto del progreso de la información disponible, como en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben los objetivos perseguidos. El enfoque estratégico solventa la principal limitación de la planificación convencional: cuando más grandes sean los cambios intentados mayores tenderán a ser las repercusiones inesperadas y el recurso focalizado a la improvisación, generando el fenómeno de la planificación no planeada.

Un enfoque estratégico del planeamiento demanda una clara definición del objeto del plan para delimitar que problemas deben resolverse a través de este y que cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de gobierno del territorio. Debe, además, ser capaz de establecer unas reglas del juego o sintaxis de elementos irrenunciables o negociables; fuertes o débiles; vinculantes o indicativos.

El enfoque estructural, supone entender la realidad urbana y territorial organizada en diferentes niveles significativos sobre los que posible incidir con instrumentos normativos y proyectuales diversos. Con un doble objetivo: Proporcionar un marco claro de diagnóstico de

12. Willians, S. (2020). *Data action. Using Data for Public Good*. Cambridge. MIT Press

los hechos urbanos sin simplificaciones abusivas de su complejidad y facilitar una adecuada sintonía entre los planos de diagnóstico y los instrumentos de intervención y ordenación de la ciudad.

El planeamiento como una herramienta de concertación aporta un entendimiento del plan como plataforma útil para el diálogo en sociedades cada vez más complejas y diversas, tanto en el ámbito de los diversos niveles de gobierno del territorio, como entre aquellos y la sociedad civil y una orientación del mismo hacia la identificación de oportunidades para promover acciones transformativas más que a imponer técnicas normativas.

Con base en estos principios es posible reorientar el carácter de los Planes urbanos y territoriales para convertirlos en instrumentos útiles, flexibles y abiertos a la innovación, capaces de abordar los desafíos emergentes puestos de manifiesto en las agendas urbanas: la incorporación activa de la Naturaleza y la consideración de los límites biofísicos de los procesos de transformación territorial, la descarbonización de las economías, la sostenibilidad energética, las formas sostenibles de movilidad, la nueva economía del conocimiento etc.... sin perder por ello de vista la atención a las necesidades de calidad de vida, cohesión social y salud de los ciudadanos. Refundando la validez y legitimidad social de los Planes y Proyectos urbanísticos desde nuevos criterios:

1. Como expresión del capital social, económico, espacial y simbólico de la ciudad y del paisaje. Abandonando una concepción limitada del planeamiento en cuanto previsión del crecimiento para abordar los procesos de transformación y recuperación positiva de los núcleos urbanos existentes, la rehabilitación de los centros urbanos, el reciclaje del parque deficiente de viviendas, la reorganización de las periferias desarticuladas, la integración y mixtura de usos y la cohesión social.
2. Como expresión de una nueva responsabilidad social: determinar las capacidades ambientales e impedir que se superen los límites biofísicos de los recursos ecosistémicos. Adoptando la capacidad de acogida como criterio operativo para evitar que el consumo de los recursos materiales hídricos y energéticos renovables supere la capacidad de los ecosistemas para reponerlos, que el ritmo de consumo de los recursos no renovables supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos y que el ritmo de emisión de contaminantes supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos, particularmente en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero.
3. Como instrumento de resiliencia ante las perturbaciones asociadas a los procesos de transformación espacial y cambio climático.



Reunión en la conferencia Habitat I (Vancouver, 1976)



Miembros de la Conferencia Habitat II (Estambul, 1996)



Sesión inaugural Conferencia Habitat III (Quito, 2016)

Fuente: <https://www.un.org/es/conferences/habitat/>

Hacemos nuevamente hincapié en que las zonas rurales y las urbanas son recíprocamente dependientes en lo económico, social y ambiental y que las ciudades y los pueblos son motores del crecimiento que contribuyen al desarrollo de los asentamientos tanto rurales como urbanos... . Es fundamental que en todas las naciones se haga una planificación física integrada y se preste igual atención a las condiciones de vida en las zonas rurales y las urbanas...

Punto 3 de la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio. Asamblea General de Naciones Unidas. Nueva York, 9 de junio de 2001.