

Reflexiones sobre la Agenda Urbana y la evolución de las políticas públicas en materia de ciudad y territorio en las últimas décadas

Marta García Nart

Arquitecta
Ex-Subdirectora General de Urbanismo
Ministerio de Fomento

En el año 2016 se aprueba la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y La Agenda Urbana para la Unión Europea en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030. En desarrollo de las mismas se aprueba en España en 2019 la Agenda Urbana Española, a la que siguen diversas Agendas Autonómicas y Municipales

Se parte de la consideración, basada en la proporción creciente de población mundial que reside en ciudades, de que los retos de todo tipo, ambientales, económicos, sociales o culturales a los que se enfrenta la humanidad en los próximos años deben enfrentarse especialmente en y desde las ciudades¹.

Se plantea así la necesidad de dotar a todas las políticas sectoriales de una componente territorial y espacial concreta, tanto en su planteamiento como en la evaluación de sus resultados. Y, a la vez, la de tener en cuenta las repercusiones que tales aspectos tienen sobre otras cuestiones sectoriales: relación entre la densidad de ocupación del suelo y las necesidades de movilidad, consumo de energía, agua, etc...

Las ciudades serán el escenario de la lucha contra la pobreza y la desigualdad y por la mejora de la calidad de vida, siendo la calidad de ellas el mejor exponente y reflejo de los resultados de esa lucha.

Este entendimiento de la política urbana como integradora e intersectorial es, a mi modo de ver, el resultado de un largo proceso de actuación y reflexión sobre los fenómenos y problemas que se daban en dicho medio y sobre los éxitos y los fracasos de las políticas llevadas a cabo para enfrentarlos.

Sin ánimo de ser exhaustiva (y ni siquiera rigurosa, ni histórica, ni académicamente) me gustaría hacer un recorrido sobre algunos hitos que, desde mi experiencia profesional, marcan dicho proceso con el objetivo de señalar la importancia de determinados factores e instrumentos de intervención como elementos relevantes de las políticas urbanas

1976. PRIMERA CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS HÁBITAT I. APROBACIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA Y AUGE DE LOS MOVIMIENTOS VECINALES

En 1976, alarmada por el rápido y descontrolado crecimiento urbano especialmente en los países en vías de desarrollo, la Asamblea General de la ONU convocó la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) para que se abordaran los desafíos y el futuro de los asentamientos humanos.

1. Ministerio de Fomento (2019). *Agenda Urbana Española*. <https://www.aue.gob.es>

Durante la conferencia, en Vancouver², se reconoció que las condiciones de los asentamientos humanos afectaban de manera directa el desarrollo humano, social y económico, y que el desarrollo urbano descontrolado tenía graves impactos medioambientales y ecológicos. El enfoque hacia la urbanización ya era holístico y mundial, asociando intereses políticos, espaciales, sociales, culturales, económicos y medioambientales. Se dieron recomendaciones a los gobiernos y se les urgió a desarrollar estrategias y políticas nacionales para ocuparse del uso y tenencia del suelo, el crecimiento de la población, la infraestructura, los servicios básicos y la provisión de viviendas y empleos adecuados, teniendo en cuenta las necesidades de las poblaciones desfavorecidas y marginadas. La piedra angular del mandato de ONU-Hábitat quedó establecida por la Declaración de Vancouver y el Plan de Acción de Vancouver., que destacaba las primeras estrategias a nivel internacional para abordar y controlar las cuestiones del crecimiento urbano.

Es de señalar que, a pesar del aislamiento institucional español respecto de las corrientes culturales de la época, desde la entonces Dirección General de Urbanismo se participó de alguna manera en este proceso. Recuerdo que cuando me incorporé como becaria a dicha Dirección General, a finales de 1974, mi primer trabajo, dirigido por Fernando Roch, consistió en analizar una serie de fotos aéreas de la costa española para tratar de cuantificar la superficie ocupada por la urbanización, como parte de un informe que se estaba preparando a petición de un organismo de NNUU, llamado Habitat y ubicado en Nairobi (Kenia). Quien me iba a decir que algo que en aquel momento me resulta-

ba tan exótico, llegaría a ser posteriormente el marco de mi trabajo durante tanto tiempo.

Quiero decir con esto que la preocupación por el desarrollo urbano tiene una larga historia en nuestro país.

En ese mismo año se aprueba la reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, con el objetivo principal de reforzar el carácter instrumental del planeamiento urbanístico, dando mayor importancia a los programas y a los sistemas de actuación, intentando superar el carácter de mera representación gráfica determinante de la ordenación física del espacio, para intentar convertir al planeamiento urbanístico en una herramienta de intervención en la creación del espacio urbano. Se afianza también el papel fundamental del planeamiento urbanístico en la definición de los derechos de propiedad y en la garantía de información y participación pública que no existía en otros ámbitos administrativos³.

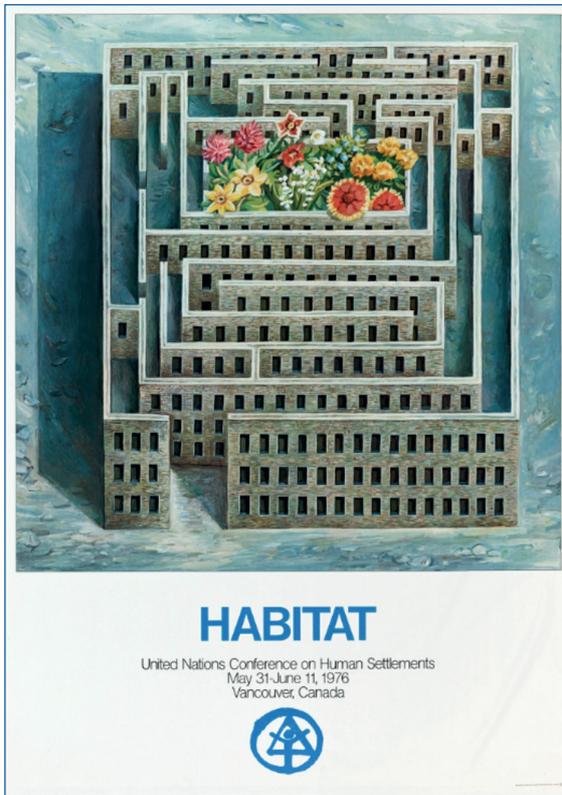
Por otra parte, durante estos años, dentro de los procesos de movilización que se estaban dando en la sociedad española caben destacar los que se producen auspiciados por las Asociaciones de Vecinos, principalmente en el seno de las periferias de las grandes ciudades. Articulados inicialmente a partir de reivindicaciones relativas a la vivienda, fueron abarcando también otros aspectos de calidad urbana: urbanización de las calles, dotación de espacios verde, escuelas etc.

No es el objeto de estas notas realizar un análisis detallado de estos fenómenos, pero sí señalar cómo la conciencia de la importancia de lo urbano, de la calidad de vida en nuestro entorno y, por tanto, la exigencia de políticas

2. Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos. Conferencia de las NN.UU sobre los Asentamientos Humanos. Hábitat I. Vancouver, Canadá, 31 de mayo a 11 de junio de 1976.
<https://www.un.org/es/conferences/habitat/vancouver1976>

3. Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1976-11506>

urbanas dirigidas a estos problemas aparece ya con gran fuerza en esa época.



Habitat I. <https://habitat76.ca/>

1979 - 1990. PRIMEROS AYUNTAMIENTOS DEMOCRÁTICOS. CONSTITUCIÓN DE LA CCAA. DIEZ AÑOS DE INTENSA ACTIVIDAD DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y DE DEBATE URBANÍSTICO EN GENERAL

Esta toma de conciencia y de movilización en torno a los problemas de vivienda y de calidad urbana, cristaliza en la gran atención y preponderancia que en los primeros Ayuntamientos democráticos adquieren las políticas urbanísticas, lo que se plasma tanto en la formulación de instrumentos de planeamiento como en la propia estructura organizativa (lo que hoy día llamaríamos gobernanza). Es la época de la redacción o

4. Entre ellas cabe destacar el papel que jugó *Alfoz* en la difusión entre amplios círculos profesionales y vecinales sobre la realidad urbanística, social y cul-

revisión de los Planes Generales de la mayoría de las capitales de provincia, de Planes Especiales de Reforma Interior de los Centros Históricos etc. a la vez que de creaciones de Gerencias de Urbanismo como órganos específicos para mejorar la eficacia de la gestión urbanística.

El debate sobre las cuestiones urbanas y territoriales adquiere también una gran relevancia y dinamismo en los ámbitos profesionales y académicos. Un rasgo revelador es la proliferación de revistas como *Alfoz*, *Ciudad y Territorio*, *Geometría*, *UR*, la revista *Urbanismo del COAM* etc⁴.

En un contexto de recesión económica resultado de la crisis energética se pone en duda la continuación de los grandes crecimientos urbanos de los años anteriores y se cuestionan sus resultados: centros históricos arruinados o redensificados y devastados con nuevas edificaciones, periferias desarticuladas y faltas de infraestructuras y equipamientos etc. De ahí que los objetivos de los nuevos planes se concentren en una serie de palabras claves: articular, coser zonas, tejer estructuras...

Por otra parte se ponen también en cuestión los resultados de la planificación territorial tecnocrática y basada en análisis abstractos, es decir, sin tener en cuenta el contexto, social y económico ni las capacidades de gestión, y muchas veces ni siquiera las características geográficas y de morfología del territorio concreto. Por el contrario se busca un tipo de planes más imbricados con la realidad específica, que tenga en cuenta los aspectos históricos, culturales, sociales y económicos y que plantee actuaciones concretas así como los instrumentos y herramientas para implementarlas.

Se descubre en este contexto, la capacidad transformadora de actuaciones emblemáti-

tural y sus interrelaciones. Tras 109 números, dejó de publicarse en 1995 a causa de la falta de apoyo público.

cas que pueden ser grandes proyectos como la conversión de cauces de ríos en parques, o pequeñas intervenciones, pero en puntos cruciales de gran valor simbólico: plazas, espacios públicos, atención a la morfología y diseño por menorizado de las zonas de nueva actuación etc. Iniciando una forma de actuación que después se recogerá en la estrategia de las Buenas Prácticas de mejora urbana

La rehabilitación de la ciudad existente es otra de las grandes preocupaciones y aparecen así, los Planes Piloto y las Áreas de Rehabilitación Integrada que plantean la necesidad de integrar políticas y actuaciones transversales, como se recoge en las Agendas Urbanas actuales. Es de señalar que en esta época aparecen por primera vez en los Planes de Vivienda las ayudas y subvenciones públicas a la rehabilitación.

El interés por la ordenación territorial y urbana se manifiesta también en la gran actividad legislativa llevada a cabo por las Comunidades Autónomas, como uno de los primeros desarrollos de sus competencias a medida que se van constituyendo.

No existe, sin embargo, todavía una concepción de la integrada de la sostenibilidad urbana y la calidad ambiental, que se interpreta todavía, en general, en términos de reducción de la contaminación y de protección del medio físico.

1992-1996. REFORMA DE LA LEY DEL SUELO. COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO. CUMBRE DE RIO, AGENDA LOCAL 21- HÁBITAT II

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro⁵, subraya la necesidad de que

5. Conferencia de NN.UU sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Río de Janeiro, Brasil, 3 a 14 junio 1992. <https://www.un.org/es/conferences/environment/rio1992>

el desarrollo sostenible debe impulsarse a nivel mundial, integrando las cuestiones medioambientales con los aspectos de desarrollo económico y social e incide en la gran importancia de los asentamientos humanos en la lucha por un desarrollo sostenible. En este sentido plantea la Agenda 21 local e insta a los gobiernos de las ciudades a implementar sus propias Agendas 21 locales que integren sus compromisos para conseguir un desarrollo sostenible.

En el marco de la Unión Europea se celebra en mayo de 1994, en Aalborg, la Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles. En ella se aprueba la Carta de Aalborg de las ciudades sostenibles⁶, en la que se asume que las ciudades tienen una función determinante en el proceso de cambio de los modos de vida, de la producción, del consumo y de las pautas de distribución del espacio, y se lanza una gran campaña para la puesta en marcha de Agendas 21 locales⁶.

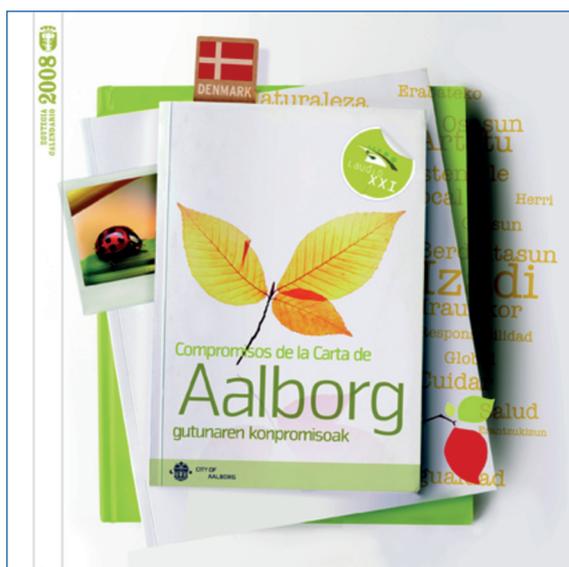
Entre los compromisos que se señalan deben de incluir las Agendas, cabe destacar:

- Una ocupación del suelo sostenible
- Una movilidad urbana sostenible
- El protagonismo de los ciudadanos y la participación de la comunidad.

Aparecen por tanto numerosos aspectos que específicamente vienen siendo tratados en las políticas urbanas y planes urbanísticos que van integrando los objetivos del desarrollo sostenible como marco fundamental de inspiración y compromiso.

Por otra parte, superada la crisis económica y energética de los primeros años 80, el desarrollo económico y los cambios culturales y de modos de vida en España han ido generando

6. Carta de los Ciudadanos Europeos hacia la Sostenibilidad. Conferencia europea sobre las ciudades sostenibles. Aalborg, Dinamarca, el 27 de Mayo de 1994. https://www.ccre.org/docs/Aalborg03_05_span.pdf



<https://loeline.wordpress.com/tag/carta-de-aalborg/>

por un lado el auge de la actividad inmobiliaria y por otro nuevos modelos de desarrollo urbano extensivo, confluyendo todo ello en una gran tensión especulativa de demanda de suelo urbano y urbanizable.

En el marco del objetivo de estas reflexiones de simplemente hacer un recordatorio de problemas e instrumentos desarrollados para enfrentarlos, que pueda servir para afrontar la situación actual, cabe mencionar la aprobación en 1990 de la Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y posteriormente, en 1992 del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

En el preámbulo de la Ley se establecía que:

El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públi-

7. Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

cos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación.

Para lograr este propósito no bastan las medidas legislativas, ni éstas pueden limitarse al establecimiento de diversos regímenes de utilización del suelo.... Por otra parte, el marco normativo siempre será inservible sin una firme actuación de las Administraciones competentes, asumiendo un claro protagonismo en la adopción de decisiones sobre los espacios que se deben urbanizar y los que deben mantenerse al margen de ese proceso en función de unos criterios generales de ordenación definidos en el planeamiento (y no como mera respuesta a iniciativas aisladas de particulares) y manteniendo con rigor la disciplina para asegurar el cumplimiento de la ordenación existente⁷.

Es de señalar, por su relación con las estrategias de la Agenda Urbana actual, el objetivo de garantizar la utilización del suelo de acuerdo con el interés general así como el protagonismo y la responsabilidad de la administración en la decisión sobre los espacios que deben mantenerse al margen de la urbanización.

Otro hito en el avance de la concepción integrada y dentro de los objetivos de desarrollo sostenible que creo importante señalar es el Informe de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo aprobado en 1995 entre cuyas recomendaciones se incluyen:

- *Es imprescindible una política territorial eficaz, plasmada en instrumentos de obligado cumplimiento, para reequilibrar el sistema urbano, asegurar la coordinación de las ordenaciones de los diversos muni-*

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=-BOE-A-1990-17938>

cipios, permitir reservas para la implantación de las grandes dotaciones territoriales y proteger los elementos cuyo interés supere el ámbito municipal.

- *La calidad de vida en la ciudad requiere, entre otros aspectos, preservar también su diversidad, riqueza y carácter integrado. Ello no se logra solamente a través del cumplimiento de normativas generales, sino que requiere evitar actuaciones insuficientemente integradas en la ciudad y la mejora general de la calidad del planeamiento.*

- *La importancia e inmediatez de los problemas concretos (suelo, vivienda, etc.) no deben hacer olvidar la necesidad de tomar en consideración los graves problemas ambientales. El consumo de suelo valioso y de otros recursos naturales y las emisiones producidas por las sociedades urbanizadas (transporte, energía, agua, atmósfera, residuos, etc.) requieren reconsiderar los patrones actuales de desarrollo urbano, evolucionando hacia planteamientos sostenibles y compatibles con los equilibrios ambientales y de convivencia. En tal sentido, resulta necesario adoptar estrategias espaciales basadas en los principios del desarrollo sostenible que partan de un enfoque integral de los factores que condicionan la calidad del entorno urbano y, por extensión, la calidad de vida de los ciudadanos.*

- *El reto así planteado debe tener respuestas claras en una serie de aspectos y sectores clave que, si bien desbordan el marco estricto de la normativa urbanística, tienen en ella una base fundamental.*

Tales serían la protección de los ecosistemas naturales, el equilibrio de los sistemas espaciales, los desarrollos urbanos compactos, pero no congestivos (donde se produzca la mezcla de usos propia de la vida urbana), la prioridad de la regeneración urbana frente a la ocupación de nuevos suelos o la implantación de sistemas integrales de reciclaje

- *Las recomendaciones parten, por otro lado, del reconocimiento de que nuestro urbanismo se ha venido centrando en las funciones de control del espacio urbano y de su proceso de formación y no ha sido utilizado suficientemente como instrumento de acción positiva para la generación de ciudad*

- *En tal sentido, se considera esencial mantener la capacidad de las instituciones democráticas para planificar y programar el crecimiento de la ciudad, pero independizando el Plan General de ordenación urbanística, que pasaría a ser un marco estable y ampliamente consensuado de definición de los elementos esenciales que conforman la ciudad, del Programa Plurianual de Actuación que, en el marco del Plan, constituiría el instrumento de acción de gobierno municipal en materia de suelo*

- *El proceso de planeamiento y los propios planes deben ser más simples, flexibles y ágiles. En su formulación deben tenerse en cuenta, en todo caso, las posibilidades de su gestión⁸.*

Recomendaciones que, en mi opinión, siguen totalmente vigentes en relación con los planteamientos y objetivos de la Agenda Urbana.

8. «Recomendaciones finales de avance normativo y política de suelo» del Informe sobre Suelo y Urbanismo («Documento de Salamanca»). *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, (103), 165-187. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/>

[article/view/84014](https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84014). La Comisión fue impulsada por el entonces Ministro de Obras Públicas Josep Borrell y por la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Vivienda Cristina Narbona.

La creación por la Comisión Europea del Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano en 1991 o el lanzamiento de la Iniciativa Comunitaria Urban I son otras muestras del avance de la conceptualización integrada en de las políticas urbanas de los aspectos ambientales, sociales y económicos es decir de los objetivos del desarrollo sostenible.

En este marco Naciones Unidas convoca la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II con el objetivo de tratar dos temas de igual importancia a escala mundial: “Vivienda adecuada para todos” y “Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización”.

1996-2016. EL PROGRAMA DE BUENAS PRACTICAS. ESTAMBUL+5. LA CUMBRE DEL MILENIO Y EL PROGRAMA 2030. LA DECLARACIÓN DE LEIPZIG Y LA CONFERENCIA HÁBITAT III

En el seno de dicha Conferencia Habitat III surge como línea de actuación específica el *Programa de Buenas Prácticas*. Con este objetivo se instó a los Comités Nacionales de los diversos países a reunir ejemplos de prácticas que respondieran a los objetivos de la Conferencia, como una forma de identificar políticas y actuaciones urbanas que se hubiesen mostrado eficaces, desde unos criterios de sostenibilidad, para mejorar las condiciones de vida en las ciudades y pueblos.

En España el Comité Nacional Hábitat⁹ creado para preparar la Conferencia asume con gran interés el Programa y organiza hasta su finali-

zación en 2014 sucesivos concursos para la selección de las prácticas a enviar al concurso internacional así, como una intensa actividad de difusión y promoción: La biblioteca de Ciudades Sostenibles en Colaboración con la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid, la edición de Catálogos, Seminarios, y el apoyo al Foro Iberoamericano de Buenas Prácticas¹⁰.

Los criterios para identificar una Buena Práctica (Impacto, Asociación, Sostenibilidad, Liderazgo y fortalecimiento de la comunidad y Género e Inclusión social) así como las Áreas Temática y Criterios Específicos (Vivienda, Desarrollo territorial y urbano sostenible, Género y lucha contra la exclusión social, Gestión sostenible de los recursos naturales, Ciudad y entorno natural y Transporte y accesibilidad) coinciden, en gran medida, con los objetivos y líneas estratégicas de actuación que ahora configuran la Agenda Urbana¹⁰.

Me atrevería, por tanto, a decir que la experiencia desarrollada en la actuación y análisis de las llamadas Buenas Prácticas, está en la génesis de lo que ha cristalizado en la definición de lo que debe ser una Agenda Urbana para un Desarrollo Urbano Sostenible en el marco del Programa 2030, que lo que hace es recoger y plasmar como una política global e integrada para toda la ciudad las actuaciones y estrategias ensayadas en las actuaciones más delimitadas para una zona o sector de actividad que han constituido las Buenas Prácticas.

Obviamente no solo desde el Programa de Buenas Prácticas se han ido configurando y desarrollando los avances en la conceptualización de lo que deben ser los objetivos y la definición de las líneas estratégicas de una política urba-

9. En él se integraron una amplia representación de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas y diversas entidades públicas y privadas y ONGs. Constituye pues un eslabón interesante de la dinámica que condujo a la aprobación de la Agenda Urbana en el seno de Hábitat III. Su composición

puede consultarse en <http://habitat.aq.upm.es/cs/p1/goo2.html>

10. Ministerio de Fomento. Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo (1996). *Catálogo español de buenas prácticas para una ciudad sostenible*. Ministerio de Fomento

na sostenible y durante este periodo se han producido múltiples programas, documentos, conferencias y declaraciones en el ámbito de Naciones Unidas y de la Unión Europea.

En primer lugar cabe destacar la Sesión Especial de la Asamblea de NNUU, celebrada en 2001, denominada Estambul+5 que se dedicó a analizar los avances realizados en el cumplimiento de los compromisos adoptados en la Conferencia Hábitat II realizada en Estambul en 1996 y donde se aprobó la **Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio**¹¹, en la que se renuevan los compromisos asumidos en 1996, se reconocen las deficiencias y obstáculos existentes y se plantean medidas ulteriores. La preocupación por la situación de los asentamientos humanos en cuanto a pobreza y discriminación y el rápido y continuo crecimiento de las ciudades es la principal preocupación general, pero en el contexto de estas reflexiones quisiera subrayar las siguientes deficiencias y obstáculos reconocidos:

- *Tomamos nota con preocupación de que uno de los obstáculos principales a la ejecución del Programa de Hábitat es la discrepancia entre los compromisos asumidos en Estambul y la voluntad política de cumplirlos. También reconocemos como impedimentos las deficiencias existentes en las actividades de información pública y de concienciación.*
- *Reconocemos también las deficiencias en las políticas urbanas y de vivienda que han limitado las posibilidades de participación y asociación y han dificultado la transformación de las mejores prácticas en buenas políticas.*

11. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2001). *Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio.* <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No1470/21/PDF/No147021.pdf?OpenElement>

Se está ya dando un paso importante para transformar y trascender las actuaciones concretas y aisladas a nivel local en políticas que comprometan todos los niveles de la Administración y la Sociedad Civil.

Por otra parte, en la Declaración de los Objetivos del Milenio aprobados por NN.UU. en el año 2000, con el horizonte temporal del año 2015, figuraba el de **Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente** "incorporando los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales para reducir la pérdida del medio ambiente". Y considerando dentro de este objetivo la mejora de las condiciones de vida en los barrios más pobres.

Esta Declaración, sin embargo, no planteaba aún un modelo "sostenible". Habría que esperar a 2015, en el que la Declaración de Objetivos de Desarrollo Sostenible pone el centro de la discusión en este concepto, para garantizar la vida, los derechos humanos y el planeta Tierra e incluye como uno de sus objetivos la consecución de Ciudades y Comunidades sostenibles.

La Carta de Leipzig (2007) sobre Ciudades Europeas Sostenible¹² supone también la plasmación de otro gran avance hacia una nueva Agenda Urbana, incluyendo entre sus grandes ejes recomendaciones como:

- Hacer un mayor uso de las políticas integradas de desarrollo urbano, entendiendo por tales aquellas donde se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana, como son la cohesión social y la calidad de vida, la creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad, el impulso de la eficiencia energética, etc.

12. Ministros responsables del desarrollo urbano de la UE (2007). *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles.* <https://www.mitma.gob.es/portal-del-suelo-y-politicas-urbanas/otros-proyectos-y-actividades/agenda-urbana-europea/>

- Prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de las ciudades, impulsando actuaciones integradas que conjuguen la mejora del medio ambiente físico, con el impulso a la economía y el empleo, la cohesión e inserción social y el fomento de un transporte urbano eficiente y asequible.

Sin embargo, en este periodo, en paralelo con la cada vez mayor preocupación por un desarrollo urbano sostenible y por actuaciones (Buenas Prácticas) dirigidas a la mejora de la ciudad existente, la recualificación de barrios vulnerables, la introducción de la naturaleza en la ciudad y los nuevos barrios ecológicos, se intensifica un modelo de desarrollo centrado en la expansión de la ciudad, las periferias de baja densidad grandes consumidoras de suelo y de infraestructuras de movilidad, los grandes centros comerciales etc.

Todo ello culmina en la Conferencia Hábitat III en la que se asume que para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es indispensable la sostenibilidad de las ciudades, por tanto todas las políticas dirigidas a propiciar un desarrollo sostenible pasan por integrarse en las políticas urbanas. Ello conlleva que todas las administraciones deben comprometerse en *desarrollar sus respectivas políticas en los distintos ámbitos territoriales y sectoriales en coherencia y con los objetivos de apoyar y propiciar la sostenibilidad de las ciudades*. En consecuencia deben de dotarse a los distintos niveles, internacional, nacional, regional y local de Agendas Urbanas que concreten estos compromisos y planteen estrategias y líneas de actuación eficaces.

REFLEXIONES GENERALES

Analizada desde la perspectiva de este repaso histórico, que no aspira a ser ni exhaustivo ni muy riguroso, sino a aportar algunas reflexio-

nes personales, la Agenda Urbana constituye sin duda un paso de gigante para la mejora de las condiciones de vida en las ciudades y para afrontar los retos los Objetivos de un desarrollo Urbano sostenible, tanto por el reconocimiento del papel preponderante de las políticas urbanas y de su carácter integrador y transversal como, sobre todo, por su esfuerzo por, no solo definir objetivos como era habitual en documentos anteriores de NNUU, sino por establecer planes de actuación e instrumentos adecuados para conseguirlos.

A la luz también de dicha historia y reflexiones personales quisiera señalar algunas cuestiones para el debate en torno a la implementación de la Agenda Urbana Española.

Uno de los aspectos más importantes de la redacción y aprobación de una Agenda Urbana es, a mi modo de ver, la voluntad de trascender de la realización de Buenas Prácticas a la implementación de Buenas Políticas. Es decir, no basta con plantearse y realiza actuaciones concretas de acuerdo con los objetivos y criterios de sostenibilidad, sino que ellos deben impregnar todas las políticas territoriales y urbanas y traducirse en estrategias generales. Así la Agenda Urbana tiene casi una vocación de catálogo o listado de principios y objetivos que deben guiar las políticas urbanas agrupadas en objetivos, que los estructuran y configuran como instrumentos para la acción y que, sin lugar a dudas, recogen todos los aspectos esenciales para lograr un desarrollo territorial y urbano sostenible. Sin embargo, querría señalar el carácter singular y específico de algunas de estos objetivos como elementos configurantes para el desarrollo de los demás.

En concreto me referiré, a los dos primeros, *Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo y Evitar la dispersión urbana y revitalización de la ciudad* y al último, *Mejorar los instrumentos de intervención y gobernanza*.

Me parece difícil, por ejemplo, favorecer la proximidad y movilidad sostenible, mejorar la resiliencia, fomentar la cohesión social o garantizar el acceso a la vivienda sin una ordenación territorial y urbana equilibrada.

Estos objetivos están además, ligados estrechamente a tres de los cinco instrumentos de intervención que se consideran prioritarios: la Normativa, el Planeamiento y la Gobernanza. En este sentido señalaría algunos aspectos a incorporar o subrayar en los mismos:

En primer lugar, en cuanto al objetivo específico de *Ordenar el suelo de manera compatible con su entorno territorial* que conlleva como una línea de actuación *Disponer de una estrategia o plan de ordenación territorial que establezca las bases del modelo territorial, teniendo como objetivo fundamental la utilización racional del territorio*, me parece necesario subrayar la importancia de la estrategia o plan de ordenación territorial con una visión integrada de los diferentes elementos del modelo (sistema de ciudades, espacios protegidos, usos y actividades fundamentales, infraestructuras grandes equipamientos etc..) lo suficientemente flexible, por supuesto, para garantizar su adaptación a una realidad cambiante, pero que garantice el equilibrio entre las distintas partes y sobre todo permite analizar y evaluar los efectos de las distintas decisiones sectoriales sobre el conjunto de los elementos. No será posible una movilidad sostenible si la distribución de usos y actividades no es equilibrada, ni habrá cohesión social sin una distribución justa y coherente de los equipamientos e infraestructuras, por citar algunos ejemplos. Tampoco la protección de un espacio natural tendrá sentido si en su entorno se permiten actuaciones agresivas.

La existencia de una estrategia o plan de ordenación territorial a nivel que corresponda en cada ámbito de actuación administrativa, me parece por tanto fundamental, como base para el desarrollo de las distintas políticas urbanas y

para el debate sobre los efectos de las distintas actuaciones sectoriales y no solo como garantía de la utilización racional del territorio.

Estos mismos argumentos me parecen aplicables al objetivo específico de *Definir un modelo urbano que fomente la compacidad, el equilibrio urbano y la dotación de servicios básicos que conlleve Adoptar medidas a través del planeamiento territorial y urbanístico que aseguren un resultado equilibrado, favoreciendo lo procesos de ocupación y de transformación del suelo, cuando corresponda con una densidad urbana adecuada.*

Me parece que si no existe ese marco de planeamiento en el que se materialice el debate y reflexión sobre el modelo de ciudad, difícilmente van a poder materializarse el resto de los objetivos. La cuestión es cómo se va a impedir que se invaliden o perturben entre sí, lo que viene pasando, por ejemplo, con las políticas de conservación o mejora de barrios vulnerables o centros históricos que se contradicen o quedan anuladas con actuaciones de o por la implantación en otras zonas de actividades de gran impacto o atracción.

A nivel urbano, me parece, por tanto, también fundamental tener una visión y marco de referencia global, no solo que sirva no solo para debatir las interferencias entre las distintas actuaciones y políticas sino para optimizar las sinergias y complementariedades.

El problema estaría, como se señala en el documento de la Agenda Urbana Española y ya se recogía en el mencionado Informe de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo aprobado en 1995, en la rigidez, la complejidad y los largos procesos de elaboración y aprobación de los planes urbanístico que se abordan en el objetivo 10 de *Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza a través del Objetivo específico de lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore, también, la gestión.* Objetivo

que parece básico también para lograr todos los demás que conforman la Agenda Urbana.

La Agenda Urbana supone un compromiso político y ciudadano amplio que abarca a muy diversos sectores de actividad y a muchos actores públicos y privados, y que supera un marco estrictamente normativo. Ello no obsta sea necesario una cierta base jurídica y normativa, sobre todo en cuanto afecta a derechos y deberes en relación sobre todo con los usos del suelo, lo que redundaría en la importancia del planeamiento territorial y urbano como uno de los pilares de la Agenda.

La obligatoriedad y la perduración de los planes territoriales y urbanísticos es también una garantía de que los mandatos de la Agenda Urbana no se quedan en una declaración de intenciones, siempre que esta perdurabilidad y obligatoriedad no signifique rigidez e imposibilidad de adaptarse a situaciones y oportunidades nuevas.

En este sentido, en concordancia con las líneas de actuación incluidas en la Agenda Urbana Española me parece interesante recordar las recomendaciones que ya se hacían en el Informe de Expertos sobre Urbanismo, mencionado anteriormente y en particular la *de independizar la ordenación urbanística, que pasaría a ser un marco estable y ampliamente consensuado de definición de los elementos esenciales que conforman la ciudad, del Programa Plurianual de Actuación que, en el marco del Plan, constituiría el instrumento de acción de gobierno municipal en materia de suelo.*

La institucionalización que todas las legislaciones incluyen de la participación pública en el proceso de redacción y aprobación de los Planes territoriales y urbanísticos, me parece que es también un aspecto importante a tener en cuenta, ya que garantiza dicha participación y le da unos cauces normativos iguales para todos los actores. Bien entendido que si no se arbitran los sistemas para que la información sea accesible y se fomenta la participación puede

limitarse a un trámite burocrático, pero que tienen una gran potencia como instrumento con el añadido de su valor jurídico.

CONCLUSIONES

Como resumen, plantearía las siguientes conclusiones:

- La Agenda Urbana constituye la culminación de un largo proceso de reflexión e intervención sobre el territorio y la ciudad, en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible, recogiendo la experiencia de muchas Buenas Prácticas para que se conviertan en Buenas Políticas. El reconocimiento del papel preponderante de las políticas urbanas y de su carácter integrador y transversal supone sin duda un gran avance para la mejora de las condiciones de vida en las ciudades y para afrontar los retos los Objetivos de un desarrollo Urbano sostenible.
- Aunque la Agenda Urbana trasciende, obviamente, al planeamiento territorial y urbanístico, los Planes Territoriales y Urbanísticos siguen teniendo una importancia fundamental y básica para el desarrollo del resto de los objetivos. En primer lugar para definir el modelo global de desarrollo espacial sostenible, y en segundo, pero no menos importante, para asegurar la coherencia entre objetivos y actuaciones sectoriales a partir de una visión global e integrada del marco espacial sobre el que se actúa.
- Los Planes urbanísticos, superando sus problemas de rigidez y complejidad, aportan un elemento clave para la gobernanza dado su carácter de norma vinculante y estable. En este sentido, la regulación de su tramitación y aprobación y de la participación pública con lo que supone de transparencia y garantías de igualdad de acceso, es otro elemento clave para favorecer la gobernanza.

BIBLIOGRAFIA

Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU). Instituto del Territorio y Urbanismo (1985). *Grandes Proyectos Urbanísticos*. MOPU

Ministerio de Obras Públicas (MOPU). Instituto del Territorio y Urbanismo (1990). *10 años de Planeamiento Urbanístico en España. 1979-1989*. MOPU

Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA) (1996) *Primer Catálogo español de Buenas Practicas. Resúmenes de casos*. MOPTMA

Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA) (1997). *Informe Nacional de España Hábitat II*. MOPTMA.
<http://habitat.aq.upm.es/in/aooo.html>



Firmantes de la Carta de Leipzig de 2007
<https://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mmo707/070707a.htm>



[https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/nueva carta de leipzig_es_070621.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/nueva_carta_de_leipzig_es_070621.pdf)