

”

El mundo está viviendo procesos de cambio acelerado y disruptivo sin precedentes, en los que el proceso de urbanización creciente e imparable, el consumo de recursos naturales, la pérdida de identidad cultural, las nuevas tecnologías digitales, el reto demográfico y la despoblación están generando nuevos paradigmas en muchos aspectos claves para la sociedad.



## I INTRODUCCIÓN

Naciones Unidas (NNUU) prevé que dentro de 20 años, dos tercios de la población mundial serán urbanos, concentrándose en las ciudades. En España este porcentaje ya se ha alcanzado y de los 46.528.024 habitantes que existen, el 80% se concentra en áreas urbanas, que suponen sólo el 20% del territorio, situándose entre los países con un mayor porcentaje de población urbana de toda la Unión Europea (UE). De ellas, el 25% vive en aglomeraciones urbanas superiores al millón de habitantes y el 17% en las ciudades más grandes. Además, tanto las pequeñas como las grandes áreas urbanas han experimentado buenos ritmos de crecimiento entre los años 2001 y 2016, que han sido del 18,8% en el caso de las pequeñas, y algo menor, del 16,2%, en el caso de las grandes.

Nunca en la historia de la humanidad las ciudades habían tenido el protagonismo que tienen hoy. El mundo es urbano y la sociedad también. De ahí que retos globales de todo tipo, sociales, medioambientales, culturales, alimentarios y de salud, económicos y, por supuesto territoriales deban abordarse dentro de las ciudades y mediante estrategias de carácter integrado y holísticas. Los tradicionales mecanismos de intervención, tanto sobre la ciudad, como sobre el territorio, plantean limitaciones importantes y marcos que ya están ampliamente superados. La innovación permanente abre también nuevos espacios de oportunidad a nuevas maneras de entender la Ciudad y a nuevas formas de intervención sobre ella. Y será preciso aprovecharla.

La presión que ejerce la actividad turística en muchas ciudades, la amenaza que supone el cambio climático y la despoblación, la intensidad y la velocidad de los cambios, la pérdida de biodiversidad, la creciente inequidad social y las desigualdades y las dificultades de los sistemas urbanos convencionales para ofrecer respuestas requiere, de manera urgente, revisar los patrones de desarrollo y de crecimiento de las ciudades porque, como afirmó el Secretario General de NNUU será en ellas donde se gane o se pierda la batalla por la sostenibilidad. Y ello pese a que deba reconocerse que los retos y oportunidades que afrontan las ciudades son muy diferentes en función de su tamaño y escala, y también del contexto en el que cada una de ellas se sitúa.

Las ciudades españolas responden a un modelo urbano con valores muy positivos que conviene preservar y potenciar. Es la ciudad que responde al modelo mediterráneo y que es compacta, densa, compleja, de tamaño medio, con mezcla de usos, que dispone de espacios urbanos seguros y de relación que protagonizan la vida en sociedad y que fomentan la diversidad social, todo lo cual facilita el desarrollo y el bienestar comunes. Estos valores, que definen el ADN del modelo urbano español que tan bien conocido y valorado es, dentro y fuera de nuestras fronteras, han sido ignorados internamente en los desarrollos urbanos de la periferia de muchas ciudades, con esquemas anodinos, ajenos a su cultura y carentes de identidad. Y lo que es más grave, han contribuido a aumentar la vulnerabilidad urbana, que se ha incrementado casi un 50% entre los años 2001 a 2011 (analizando las 13 mayores ciudades españolas, con más de 300.000 habitantes), no tanto como podría creerse a consecuencia de

la crisis que se inicia en el año 2007, como correlato de la depresión de la ciudad existente, a cambio de la aparente calidad y prosperidad de las nuevas periferias. Éstas han hecho perder a los centros urbanos gran parte de sus efectivos y recursos y han incrementado, como muestran los estudios realizados por el Ministerio de Fomento en la actualización del Observatorio de Barrios Vulnerables, los índices de desigualdad en la ciudad analizada en su conjunto.

Las políticas urbanas implementadas sobre la base de dicho modelo no sólo no permiten alcanzar los objetivos de sostenibilidad que embargan los compromisos internacionales que España ha ido asumiendo en los últimos años, sino que constituyen verdaderas amenazas frente a los mismos. Entre ellos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contenidos en la Agenda 2030; los que recoge la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea, ambas aprobadas en el año 2016 (Declaración de Quito y Pacto de Ámsterdam, respectivamente) y los reconocidos en la Cumbre del Clima, también conocida como Cumbre de París.

Constituye un acierto, sin embargo, aprender de los errores, saber encontrar buenas prácticas y casos de éxito, incluyendo los internacionales y tratar de llevarlos a buen puerto. Y en ese objetivo, la Agenda Urbana Española puede convertirse en una excelente oportunidad para volver a incorporar al desarrollo de nuestras ciudades, no sólo el código de valores tradicional, que tan buenos resultados cosechó, sino también uno nuevo, formado por principios, objetivos estratégicos, líneas de actuación, reglas y procedimientos, protocolos y planes y cualesquiera otros elementos que, adecuados a la realidad del momento, permitan abordar el reto colectivo de un modelo que sepa conjugar el desarrollo económico y social, con una visión sostenible que compatibilice la prosperidad económica, el aumento del bienestar social, la reducción de la pobreza, el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y tecnológicos, la disminución de la contaminación, la mejora del medio ambiente y la preservación de los valores culturales.

Pero además, la Agenda Urbana Española no solo sirve como marco de referencia para las áreas urbanas, sino que establece un abanico de políticas urbanas de carácter social, económico y medioambiental, que pueden ser puestas en práctica por cualquier municipio del entorno rural o urbano y por cualquier ciudad, con independencia de su tamaño, y que incumbe al territorio en su conjunto. Ello requerirá que las políticas netamente urbanas (autonómicas y



municipales) se alineen de forma efectiva con aquella, para servir de catalizadoras en la consecución del resto de cambios necesarios, normativos y de cualquier otro tipo, con los que guarden relación.

Es evidente que, a escala planetaria, están mejorando la mayoría de los indicadores relacionados con la salud, la alimentación, la educación y la cultura, la calidad de vida, la paz, los derechos y libertades, el progreso científico, etc. Pero también lo es que aún queda mucho por hacer, aunque el mundo sea hoy un lugar mejor que en épocas pasadas. El código de valores de la sociedad evoluciona y se actualiza permanentemente y no pueden negarse avances como la sensibilidad ambiental (aunque el riesgo también es muy alto), el papel cada vez más relevante de las mujeres en la sociedad, las mejoras diversas en la calidad de vida y la visión holística de la vivienda, no sólo como un espacio tradicional y habitual adjudicado a alojamiento físico, sino como un espacio integrado por un entorno adecuado, en el que se localizan servicios de bienestar social, salud, educación, comunicación e infraestructuras, empresas y empleo, etc. Quizás el mayor riesgo al que se enfrente el mundo sea, como resumió Yuval Harari, que “Por primera vez en la historia, la sociedad no sabe cómo va a ser el mundo en los próximos 25 años”. Y eso es cierto, pero las generaciones actuales tienen en sus manos procurar que dicho mundo sea mejor y que, en cualquier caso, no se hipotequen las oportunidades de las generaciones futuras para encontrar el camino que, de manera más idónea, les permita satisfacer sus propias necesidades. Ése es, en esencia, el núcleo del concepto de la sostenibilidad.

Por eso es preciso tomar conciencia de lo global desde lo local, y ello sitúa a las ciudades en la posición dominante para ser actores principales de su propio desarrollo sostenible y, con él, del que corresponda al conjunto de cada uno de los países y del propio planeta. Pero no podrán hacerlo solas. Las Administraciones en todos sus niveles, la sociedad civil, el sector privado y la universidad tienen mucho que decir y que aportar en este cambio de paradigma.

La Agenda Urbana Española quiere jugar un modesto pero relevante papel en esta labor. Su planteamiento es acorde con los retos planteados y con la visión estratégica de las dos Agendas Urbanas internacionales suscritas en el año 2016. También se enmarca en el ODS 11, que busca ciudades sostenibles, inclusivas, seguras y resilientes, tal y como muestra el epígrafe III al identificar las vinculaciones de cada uno de sus diez objetivos estratégicos con las metas, objetivos y líneas de actuación de las tres Agendas internacionales antes citadas. Define un modelo o visión urbana que aporta los aspectos claves deseables y participa de una serie de principios comunes, que querrían generar un verdadero “Sistema Operativo” para las ciudades españolas. No se olvida de los pueblos, ni de los territorios predominantemente rurales, que también juegan un papel importante en el desarrollo y que viven bajo el constante riesgo de la despoblación y por su vinculación con lo urbano del que dependen y por el que, en ocasiones, pueden verse amenazados. Todo ello en un contexto perfectamente alineado con otros muchos ODS con los que las ciudades guardan relación, que promueve todas las sinergias posibles, aumentando con ellas las probabilidades de éxito en el ámbito específico del propio ODS 11.

La Agenda se concibe como un documento estratégico, sin carácter normativo, que está imbuido de enfoques pragmáticos con vocación de utilidad y, por supuesto, de consenso. Apuesta por un modelo urbano deseable hacia el futuro y trata de abanderar una nueva visión del Urbanismo que podría llamarse 1.0. Será imperfecta y requerirá, seguro, sucesivas versiones mejoradas 2.0, 3.0, etc. y esto será posible siempre que los diferentes actores, públicos y privados, vayan incorporando procesos y mecanismos de implementación efectiva y dejen ver cuántos y cuáles de sus contenidos son mejorables y deseables. Esta flexibilidad del propio documento, su vocación de permanente actualización y el intento de integrar visiones sectoriales muy diferentes entre sí, quieren ser tres de sus mayores ventajas.

En cualquier caso, es cierto que el nuevo modelo urbano no surge de la nada. Forma parte de la tradición urbanística a la que ya se ha hecho referencia y pretende dar respuesta a los principales problemas y retos planteados con propuestas innovadoras.

Para ello, el documento del **Diagnóstico** -que incorpora en su epígrafe 02-, resulta especialmente útil, por cuanto aporta un análisis objetivo de la realidad identificando desde las más variadas temáticas (que van desde los cambios demográficos y la despoblación a la movilidad, pasando por el metabolismo urbano y cuestiones de gobernanza, entre otras), los principales problemas que ponen en peligro la sostenibilidad del modelo urbanístico español.

No obstante, el elemento central de la Agenda lo constituyen los apartados dedicados **al modelo de ciudad** que se propone desde el **código de valores** que se refleja en la definición de los **objetivos estratégicos y de las líneas de actuación** que permitirían alcanzarlos, total o parcialmente. Cada objetivo estratégico acoge, a su vez, una serie de objetivos específicos que se interrelacionan entre sí y con las propias líneas de actuación, que no son sino propuestas de carácter orientativo, que alumbran los posibles caminos a emprender.

No pueden faltar, además, **un sistema de indicadores** que facilite su implementación y la determinación de una serie de pautas que permitirán hacer **el seguimiento y la revisión de sus propios contenidos**. No en vano, la vocación de la Agenda es dinámica, como ya se adelantó. Destacan, dentro de dicho sistema, dos tipos de indicadores diferentes. De un lado los puramente descriptivos, que deben ayudar a las Administraciones territoriales, fundamentalmente, a elaborar sus propios Diagnósticos de situación y que serán suministrados por la Administración General del Estado, y de otro, los de evaluación y seguimiento, que son los verdaderamente relevantes para poder medir el grado de implementación efectiva de la Agenda.

El **Plan de Acción**, por último, lo decidirán las propias Administraciones Públicas, cada una en su propia esfera competencial y el sector privado, la sociedad civil, la academia, las ONGs, etc. Todos ellos en el marco de sus necesidades, capacidades y expectativas. Todos son, en suma, los actores clave de esta Agenda cuyo único pero ambicioso objetivo es conseguir de manera coordinada, cons-

ciente, comprometida y voluntaria un modelo urbanístico para nuestras ciudades más sostenible, resiliente, inclusivo y seguro, tal y como apuesta el ODS nº 11, en una suerte de trabajo conjunto con el resto de los ODS con los que guarda relación. Además, y como apuesta propia, la Agenda Urbana busca mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, porque son ellos los verdaderos ejes que deben impulsar cualquier política de desarrollo. Al fin y al cabo, de lo que se trata es de mejorar la calidad de vida de cada individuo, sin olvidar que la posibilidad de hacerle partícipe de sus ventajas y conseguir su entusiasmo, será el requisito fundamental para garantizar el éxito.

En definitiva, la Agenda Urbana Española busca dar respuesta a las necesidades de una era diferente, la era del antropoceno, de la tecnología, de los riesgos globales, de los cambios intensos en las formas de vida, de la toma de conciencia de que el desarrollo urbano sostenible es más que un concepto y que debe tener reflejo en cómo son nuestras ciudades, cómo se diseñan, cuáles son sus estrategias de desarrollo en el día a día y qué efectos producen sobre la cohesión social y las necesidades de las personas. No se trata de un documento urbanístico, sino de un documento urbano que traslada conceptos básicos que cuentan con un respaldo internacional y que tiene en cuenta las demandas ciudadanas; pero que sobre todo, requiere su implementación a nivel local, de conformidad con el contexto territorial de cada pueblo y ciudad, facilitando la toma de decisiones por parte de los responsables y creando conciencia en los ciudadanos sobre la relevancia de lo urbano.

Se trata, en suma, de un documento con vocación inspiradora y transversal que propone conservar la mejor versión de nuestros pueblos y ciudades de siempre, de nuestra arquitectura y cultura y de nuestras formas de vida, pero mejorada y actualizada para la sociedad del siglo XXI.

# ESPAÑA



## POBLACIÓN RESIDENTE

46.528.024 habitantes

El 80% se asienta en zonas urbanas (20% del territorio) y el 18,7% son mayores de 65 años.

## TAMAÑO

505.944 km<sup>2</sup>

## SUELO ARTIFICIAL

3,9%

Media europea: 4,13%

## DENSIDAD

92,02 ha/km<sup>2</sup>

## PIB PER CÁPITA

25.000 euros

## 17 COMUNIDADES AUTÓNOMAS

## 2 CIUDADES AUTÓNOMAS

## 8.125 MUNICIPIOS

## CIUDADES PLANIFICADAS

El 82,03% de los municipios tiene Plan urbanístico de carácter general.

## PARQUE DE VIVIENDAS

25,2 millones

## POBLACIÓN EN ALQUILER

22,9%

Media europea: 30%