

**INFORME NACIONAL HÁBITAT III**  
**ESPAÑA**

**Diciembre 2014**

# INFORME HÁBITAT III 2014, ESPAÑA<sup>1</sup>

## 1. Antecedentes.

## 2. Método de preparación del Informe Nacional.

## 3. Informe Nacional Hábitat III.

### I. CUESTIONES Y DIFICULTADES DEMOGRÁFICAS URBANAS: HACIA UNA NUEVA AGENDA URBANA.

Introducción: Cuestión demográfica.

1. Proceso de urbanización acelerada.
2. Vinculación entre las zonas urbanas y las zonas rurales.
3. Atención a las necesidades de la juventud urbana.
4. Atender las necesidades de los mayores.
5. Integrar las cuestiones de género en el desarrollo urbano.
6. Dificultades experimentadas y lecciones aprendidas en esas áreas.
7. Dificultades y cuestiones futuras de demografía urbana que podrían tratarse a través de una Nueva Agenda Urbana.

### II. PLANIFICACIÓN URBANA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL: CUESTIONES Y DIFICULTADES PARA UNA NUEVA AGENDA URBANA.

8. Garantizar una planificación y un diseño urbano sostenible.
9. Mejorar la gestión de los terrenos urbanos, incluida la expansión urbana.
10. Incrementar la producción de alimentos en zonas urbanas y periurbanas.
11. Tratar las dificultades en relación con la movilidad urbana.
12. Mejorar las capacidades técnicas de la planificación y la gestión de las ciudades: Revisión de los instrumentos de intervención pública.
13. Dificultades experimentadas y lecciones aprendidas en esas áreas.
14. Dificultades y cuestiones futuras sobre planificación urbana y ordenamiento territorial que podrían tratarse a través de una Nueva Agenda Urbana.

### III. MEDIOAMBIENTE Y URBANIZACIÓN: CUESTIONES Y DIFICULTADES PARA UNA NUEVA AGENDA URBANA.

15. Tratamiento del cambio climático.
16. Reducción del riesgo de desastres.
17. Reducción de la congestión del tráfico.
18. Contaminación del aire.
19. Dificultades experimentadas y lecciones aprendidas en esas áreas

---

<sup>1</sup> Elaborado por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento.  
[urbanismo@fomento.es](mailto:urbanismo@fomento.es); [dgavs@fomento.es](mailto:dgavs@fomento.es)

20. Dificultades y cuestiones futuras en medioambiente y urbanización que podrían tratarse a través de una Nueva Agenda Urbana.

**IV. GOBERNANZA Y LEGISLACIÓN URBANAS: CUESTIONES Y DIFICULTADES PARA UNA NUEVA AGENDA URBANA.**

- 21. Mejora de la legislación urbana.
- 22. Descentralización y fortalecimiento de autoridades locales.
- 23. Mejora de la participación en el desarrollo urbano.
- 24. Reforzar la seguridad y la protección urbanas.
- 25. Mejora de la inclusión social y de la igualdad.
- 26. Dificultades experimentadas y lecciones aprendidas en esas áreas.
- 27. Dificultades y cuestiones futuras en la gobernanza y legislación urbanas que podrían tratarse a través de una Nueva Agenda Urbana.

**V. ECONOMÍA URBANA: CUESTIONES Y DIFICULTADES PARA UNA NUEVA AGENDA URBANA.**

- 28. Mejora de la financiación municipal/local.
- 29. Fortalecimiento y mejora del acceso a la financiación para la vivienda.
- 30. Respaldo al desarrollo económico local.
- 31. Creación de empleos y medios de vida decentes.
- 32. Integración de la economía urbana en la política de desarrollo nacional.
- 33. Dificultades experimentadas y lecciones aprendidas en esas áreas.
- 34. Dificultades y cuestiones futuras en materia de Economía Urbana que podrían tratarse a través de una Nueva Agenda Urbana.

**VI. VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS: CUESTIONES Y DIFICULTADES PARA UNA NUEVA AGENDA URBANA.**

- 35. Mejora de los barrios marginales y prevención de su formación.
- 36. Mejora del acceso a viviendas dignas.
- 37. Condiciones y equipamiento de la vivienda principal.
- 38. Mejora del acceso a energía doméstica limpia.
- 39. Mejora del acceso a medios de transporte sostenibles.
- 40. Dificultades experimentadas y lecciones aprendidas en esas áreas.
- 41. Dificultades y cuestiones futuras en vivienda y servicios básicos que podrían tratarse a través de una Nueva Agenda Urbana.

**VII. INDICADORES.**

## 1. Antecedentes.

La Resolución del Consejo de Gobierno de ONU-Hábitat (HSP/GC/24/L.15), que lleva por título "Contribuciones y apoyo al proceso preparatorio de la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)", invitó a los Estados miembros a preparar, "[...] los informes nacionales teniendo en cuenta la aplicación del Programa de Hábitat II y de otros objetivos y metas relevantes acordados a nivel internacional, así como los nuevos desafíos, las nuevas tendencias emergentes y una visión prospectiva para los asentamientos humanos y el desarrollo urbano sostenibles, como base para la formulación de una "Nueva Agenda Urbana", de conformidad con el párrafo 6 de la resolución 67/216 de la Asamblea General" (párrafo 40).

El presente informe plasma, en consecuencia, la evolución urbana en España desde 1996 y abarca un período de casi veinte años.

España ha conseguido, a lo largo de una rica y dilatada historia urbanística, magníficos ejemplos de ciudades bien equipadas, ordenadas, seguras, servidas con múltiples infraestructuras, vividas por la ciudadanía y adaptadas al tiempo y al lugar en los que se forjaron. Durante mucho tiempo, y aún hoy, han sido y son, el reclamo de mejora vital para muchas personas que condensan sus sueños de prosperidad e inclusión social en ellas. Ello explica el importante crecimiento de las medianas y grandes ciudades, así como el fenómeno de las áreas metropolitanas, que son el vivo ejemplo del proceso acelerado de urbanización que existe a escala planetaria y que, según todos los indicios, se mantendrá e incluso intensificará en los próximos años.

Hoy se es consciente, no obstante, de la necesidad de revisar los patrones tradicionales de desarrollo y crecimiento urbanos, para hacer frente a los nuevos retos y a las nuevas necesidades que demandan los asentamientos humanos, tanto en el presente, como en el futuro. Retos que son sociales, porque no puede entenderse la ciudad sin la ciudadanía. La forma en la que se construyen las ciudades tiene un fuerte impacto psicosocial y determina la forma de ser y de estar de las personas, así como las pautas de relación comunitaria entre sus residentes; y entre éstos y sus gobernantes.

Retos que son económicos, porque resulta imprescindible superar la crisis y ésta se muestra con especial virulencia en los entornos urbanos: desigualdades sociales, dificultad en el acceso a la vivienda y a las oportunidades laborales, insuficiencia energética, desapego con las instituciones, etc. Los déficits ligados a los retos de la sostenibilidad, la calidad de vida, la gobernanza y la cohesión social convierten a las ciudades en entornos vulnerables, que, a su vez, hacen más vulnerables a sus pobladores. De ahí que las ciudades sean fundamentales para afrontar nuevos modelos productivos y para ofrecer respuestas a todos y cada uno de dichos problemas.

Los retos son también territoriales y ambientales, porque las ciudades consumen importantes recursos naturales (entre ellos, el suelo) y tienen una enorme incidencia sobre la huella ecológica y el consumo de energía.

Y, por último, cabe referirse a los retos culturales, porque las ciudades son el reflejo de un modo de vida de la población y de unos patrones de convivencia forjados culturalmente a lo largo de siglos. Así cabe entender que exista un modelo de ciudad específico, en el que España se incluye, conocido internacionalmente como “ciudad mediterránea”, y que existan otros, claramente diferentes, como ocurre con el modelo de ciudad anglosajón.

En suma, las estructuras urbanas son el reto y también lo son las relaciones que éstas son capaces de forjar con el medio rural. El desafío consiste en asegurar espacios acogedores para las comunidades que pueblan ambos, minimizar los impactos territoriales y los costes ambientales que producen y garantizar la cohesión social. La crisis actual es también una crisis urbana, y de la ciudad deben surgir gran parte de las soluciones. La sociedad del futuro será el resultado de lo que ocurra en las ciudades. Éstas son el más claro y contundente indicador de la modernidad.

La nueva Agenda Urbana debe ser un conjunto de propuestas para hacer frente a los retos específicos del desarrollo urbano, y un verdadero programa en sí mismo, que debe empezar a aplicarse lo antes posible, para alcanzar la velocidad necesaria que permita afrontar los más importantes desafíos de la organización social en su conjunto, en los próximos años.

## **2. Método de preparación del Informe Nacional.**

Este Informe ha sido elaborado por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento<sup>2</sup>, de acuerdo con las recomendaciones, directrices y formato proporcionados, con carácter uniforme, por ONU-Hábitat. Se estructura así, en torno a los seis temas clave identificados por dicho organismo:

- I. Cuestiones y Dificultades Demográficas Urbanas para una Nueva Agenda Urbana.
- II. Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial: Cuestiones y Dificultades para una Nueva Agenda Urbana.
- III. Medioambiente y Urbanización: Cuestiones y Dificultades para una Nueva Agenda Urbana.
- IV. Gobernabilidad y Legislación urbanas: Cuestiones y Dificultades para una Nueva Agenda Urbana.
- V. Economía Urbana: Cuestiones y Dificultades para una Nueva Agenda Urbana.
- VI. Vivienda y Servicios Básicos: Cuestiones y Dificultades para una Nueva Agenda Urbana.

En los diferentes apartados se incluyen, además, los tres tipos de contenidos requeridos. Se trata de:

- a) Los descriptivos: datos de la evolución y situación actual.
- b) Los valorativos: lecciones aprendidas, tanto de la evolución, como del impacto de las acciones y medidas adoptadas.
- c) Los propositivos: propuestas o cuestiones futuras que deben formar parte de la Nueva Agenda Urbana.

---

<sup>2</sup> Mail: [urbanismo@fomento.es](mailto:urbanismo@fomento.es); [dgavs@fomento.es](mailto:dgavs@fomento.es)

En cuanto a la metodología de trabajo, el Informe se ha realizado en cuatro fases

**Fase I:** Recogida de información (ininterrumpida desde el mes de marzo de 2014). Se enviaron unos cuestionarios-tipo a los Departamentos Ministeriales con competencias relacionadas con la información requerida. Entre ellos, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA); el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas (MINHAP) y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI). También se solicitó información a expertos relacionados con cada uno de los temas (todos ellos pertenecientes al Comité Hábitat Español -CHE-) y se consultaron fuentes documentales oficiales e informes específicos de todas las Administraciones Públicas y de Naciones Unidas. Se destaca que no todas las fuentes ni los informes tienen el mismo nivel de actualización, por lo que el informe recoge los datos de la última disponible en cada uno de ellos.

**Fase II:** Elaboración del borrador de informe (junio de 2014). El trabajo lo realizó un equipo técnico formado en la Subdirección General de Urbanismo, con la colaboración de un experto de la Universidad Autónoma de Madrid, que forma parte del CHE.

**Fase III:** Análisis, debate y aportaciones sobre el borrador (primera quincena de julio de 2014). Este trabajo de carácter interno correspondió a un grupo reducido de expertos seleccionados entre los miembros del CHE y representantes de la Oficina de ONU-Hábitat en España, que realizaron sugerencias y observaciones que fueron puntualmente incorporadas al borrador, antes de su envío a todos los miembros del CHE (incluyendo a aquéllos que representan a los Departamentos Ministeriales antes mencionados).

**Fase IV:** Inclusión en el informe final de todas las aportaciones recibidas desde el CHE (agosto de 2014). La redacción del Informe Nacional de España para Hábitat III ha constituido una experiencia de participación e integración de perspectivas de los diferentes actores y sectores que intervienen en la dinámica de los espacios urbanos, de conformidad con los principios rectores de rigor y participación, sugeridos por ONU-Hábitat.

### **3. Informe Nacional Hábitat III**

#### **I. CUESTIONES Y DIFICULTADES DEMOGRÁFICAS URBANAS: HACIA UNA NUEVA AGENDA URBANA.**

##### **Introducción: Cuestión demográfica.**

En España se han producido importantes cambios en la dinámica demográfica desde el último Informe Nacional presentado en 1996, así como un sensible aumento de la población urbanizada. En concreto, en el período 2001-2011 la población se incrementó un 14,6% según el Instituto Nacional de Estadística (INE), motivado en gran parte por el aumento de la población extranjera (más de tres millones y medio en dicho período). Ésta tendencia se mantuvo hasta el año 2013,

en el que pudo apreciarse un descenso de dicha población en más de un 3% interanual.

Paralelamente a este crecimiento, se ha producido también un paulatino envejecimiento de la población y el descenso del peso de los grupos de edad más jóvenes (en parte por la disminución de los nacimientos y, en los últimos años, a consecuencia de la creciente emigración de los jóvenes). De hecho, la edad media de los españoles se ha elevado. Mientras que en 1999 era de 39,2 años, en el año 2011 era de 42,3 años (específicamente de 43,7 para las mujeres y de 41 para los hombres).

En la pirámide de población (figura I.1) se pueden observar ambos rasgos: estrechamiento de la base y ensanchamiento de su parte alta.

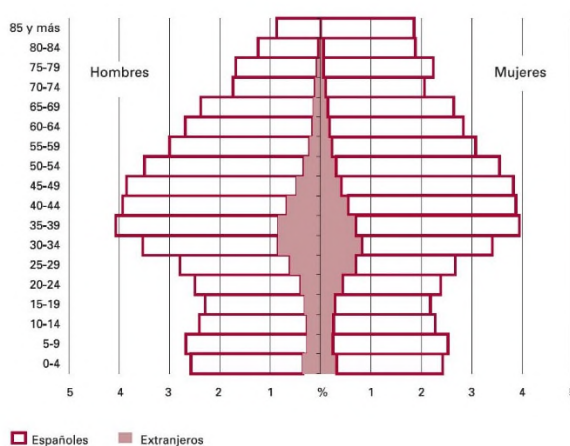


Figura I.1. Pirámide de la población española a 1 de enero de 2013.  
Fuente: Anuario Estadístico de España 2014, INE.

En cuanto a la distribución de la población por edad (véase también la figura 1.2), presenta las siguientes características:

- El grupo de edad de 0 a 14 años ha experimentado un ligero descenso de un punto porcentual desde el año 1996. Sin embargo, los jóvenes de 15 a 29 años han pasado del 24,49% de la población total en 1996, al 16,67% en el año 2012. Por grupos de edad, los jóvenes entre 15 y 19 años tienen el menor peso dentro de la estructura poblacional (4,71%), mientras que el grupo de 25 a 29 años ostenta el peso mayor (6,59%).

- Las personas entre 30 y 64 años han elevado su cuantía en ocho puntos. En el año 2012 representaban el 51% de la población total, frente al 43,9% en el año 1996.

- La población de 65 años y más, ha crecido dos puntos porcentuales desde 1996, siendo en 2012, el 17,4% de la población total. En total, de acuerdo con los últimos datos provisionales publicados por la Estadística del Padrón continuo a 1 de enero de 2014, el número de personas de 65 años o más, asciende a 8.438.497, lo que representa un incremento de 216.301 personas en los últimos dos años.



Figura I.2. Evolución de la población española por grupos de edad en el período 1996-2012 (en tasas porcentuales). Fuente: Informe Juventud en España 2012, INJUVE.

Las previsiones para los próximos años anuncian las siguientes variables, (figura I.3.):

a) En poco más de tres años, es previsible que haya más fallecimientos que nacimientos (algo extraordinario que sólo ha ocurrido en España en la Guerra Civil y con la pandemia de gripe de 1918).

b) Desde el año 2009 está aumentando la pérdida de población residente como consecuencia del balance de la migración exterior. Mientras que las inmigraciones se estabilizan y tienden a disminuir, las emigraciones han crecido desde el año 2009. De hecho, según los datos provisionales de la Estadística de Migraciones del INE, en el año 2013 el flujo de inmigración fue de 291.041 personas, mientras que el flujo de emigración ha alcanzado la cifra de 547.890 personas.

c) A largo plazo, se infiere una pérdida de 2,6 millones de habitantes hasta el 2022, para situarse en torno a los 44 millones de habitantes.

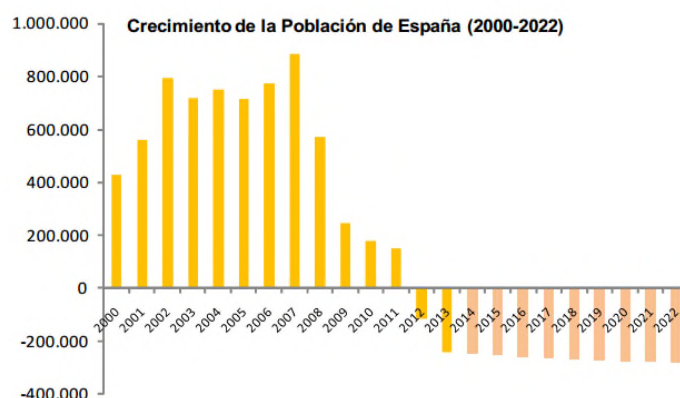


Figura I.3. Crecimiento de la población de España (2000-2022). Fuente: INE.

## 1. Proceso de urbanización acelerada.

La ONU confirma la tendencia imparable de la alta concentración de la población en las ciudades, algo que plantea importantes retos sociales, ambientales, territoriales, económicos y de gobernanza. Actualmente, casi el 50 por ciento de la población



mundial se concentra en ellas y se prevé que, en 20 años, esta cifra aumente hasta el 80 por ciento.

España no es ajena a esta tendencia y en los últimos 20 años ha vivido un proceso de centralización de la población en las ciudades y en los entornos metropolitanos, muy sensible. La población se concentra hoy en el 20% del territorio nacional (en gran medida en las ciudades) y el 79,1%, en municipios de más de 10.000 habitantes. No obstante, cabe destacar que son las Pequeñas Áreas Urbanas (PAU) las que han experimentado unos ritmos de crecimiento más elevados (del 25% entre 1996 y 2013).

Por lo que respecta a las áreas no urbanas, tras perder población en las últimas décadas del siglo XX, en idéntico período, han crecido un 8%, mientras que las grandes áreas urbanas lo hicieron en un 18%.

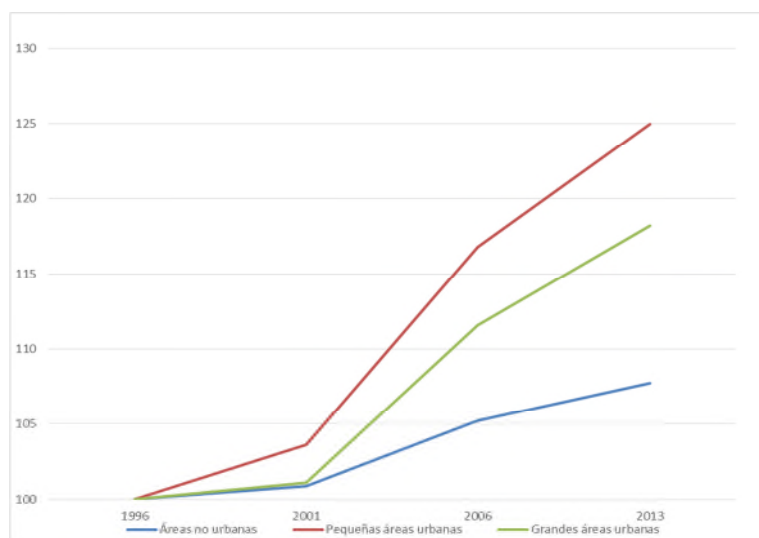


Figura 1.4. Evolución de la población residente en grandes áreas urbanas, pequeñas áreas urbanas y áreas no urbanas. Fuente: Atlas digital de las áreas urbanas. Ministerio de Fomento.

Este proceso de urbanización aportó prosperidad, riqueza, modernidad y crecimiento económico al país durante muchos años. Pero las políticas urbanas, en general, no supieron hacer frente a los importantes retos, de un modelo alejado del patrón convencional de la ciudad compacta y concéntrica, típico de la ciudad mediterránea y del necesario ajuste entre la oferta y la demanda.

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo reconoció que “la tradición urbanística española se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes”. Por esta razón planteó un cambio de modelo que debía responder “a los requerimientos de un desarrollo sostenible”, y “apostando por la regeneración de la ciudad existente.”

La reciente Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas continúa trabajando en dicha línea y establece un marco

normativo idóneo que trata de hacer viable, técnica y económicamente, la actuación sobre las ciudades ya hechas. Su Preámbulo declara que la rehabilitación es “el camino de la recuperación económica, mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción y también la garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico”. Todo ello sin olvidar que la legislación urbanística española ya da cumplida respuesta, también, a la transformación urbanística del suelo y a la construcción de vivienda nueva.

En suma, el desarrollo urbano que se alienta actualmente en España, está basado en un modelo sostenible que trata de equilibrar el crecimiento, con la conservación y el mantenimiento de lo existente; que mantiene la esencia de la planificación como elemento imprescindible para garantizar el acierto de las decisiones estratégicas; que refuerza el papel de la información como reflejo de la realidad para adoptar decisiones trascendentales para la sociedad y el país en su conjunto y, en suma, que tiene en cuenta la triple visión de la sostenibilidad: económica, social y medioambiental.

## **2. Vinculación entre las zonas urbanas y rurales.**

La tradicional separación entre zonas rurales y urbanas se ha ido reduciendo en los últimos veinte años, hasta el punto de que, en la actualidad, existe una cierta continuidad entre ambas, fomentada por una clara tendencia a la mayor imbricación e interconexión entre ellas. Los factores que explican este fenómeno son los siguientes:

a) La interdependencia económica. Las ciudades precisan los alimentos, recursos naturales y cultivos industriales procedentes del medio rural, y éste no puede sobrevivir sin los mercados urbanos, los servicios centrales y sus redes de comunicación, capaces de alcanzar los mercados interiores más alejados, e incluso los mercados exteriores.

b) La búsqueda de la sostenibilidad ambiental mutua. Las actividades rurales y urbanas provocan impactos ambientales que afectan a ambos medios. Las ocupaciones y cambios de uso del suelo, la contaminación de las aguas por vertidos urbanos, industriales o agrícolas, la conservación de los entornos naturales y de valores y recursos ambientales ligados a la diversidad biológica, tienen una extraordinaria relevancia para ambas zonas.

c) La resiliencia económica a nivel nacional. La actividad económica se está concentrando gradualmente en algunas regiones, cuya aportación al PIB es proporcionalmente mayor, llegando a superar el 50%. Una mejora cualitativa en las relaciones urbano-rurales, contribuiría al objetivo prioritario de aumentar la resiliencia del modelo de desarrollo de las comunidades locales, es decir, su capacidad de resistir, hacer frente a los cambios y convertir las crisis en oportunidades.

d) La creación de infraestructuras físicas de instalación, renovación y/o ampliación de recursos TICS (Tecnologías de la información y de las comunicaciones). Estos recursos han facilitado la imbricación entre zonas rurales y urbanas y han compensado en gran medida la tendencia al aislamiento de las primeras.

La mayoría de los países más desarrollados del mundo poseen políticas específicas de desarrollo rural para mejorar la situación de dichas zonas. Así ha ocurrido en los principales países europeos, y en la Unión Europea, donde las medidas de política rural han venido constituyendo una parte significativa de la Política de Cohesión y de la Política Agraria Común.

España cuenta con una Ley de Desarrollo Rural Sostenible desde el año 2007, en la que se establecieron medidas y acciones por parte de los tres escalones de Administración Pública, para dar respuesta al triple reto de la sostenibilidad ambiental, la cohesión social y la competitividad económica en un medio rural cada vez más diversificado. Entre ellas, las siguientes:

- el fomento de un desarrollo socialmente justo y viable, ambos encaminados a afrontar dos de los grandes problemas que plantean las zonas rurales en España: el despoblamiento (endémico en determinadas provincias) y el envejecimiento de la población residente.

- la promoción de una agricultura suficiente y compatible con el desarrollo rural sostenible, que preste atención preferente a los profesionales de dicho sector y prioritaria a los titulares de explotaciones territoriales. Ello no es óbice para que se fomente también la diversificación económica, de modo que, al lado de la consolidación del sector agroalimentario, se preste atención a la mejora de la seguridad alimentaria y se apoye la industria, el comercio, el turismo, etc. Estas medidas, que resultan fundamentales, suponen mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, que deben fomentar y mejorar la comercialización de los productos agrícolas y permitir ahorrar en costes y mejorar la distribución. También suponen diversificar su economía incorporando nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible y acordes con las tradiciones y con la conservación de los recursos naturales y culturales del medio rural; y prestando especial atención a los desafíos (en términos de dotación de servicios públicos) de la población fluctuante, es decir, la que aparece en períodos vacacionales.

- la promoción del acceso de la población rural a unos servicios públicos básicos de calidad: sanidad, educación y cultura. En este contexto, merece la pena mencionar la estrategia de *long-life-learning*,<sup>3</sup> que promueve la Unión Europea, y que consiste en impulsar el aprendizaje y la capacitación de la población adulta a lo largo de toda la vida.

- la adopción de medidas que permitan hacer compatible el desarrollo urbanístico con el mantenimiento del medio ambiente rural, facilitar el acceso a la vivienda, especialmente de los jóvenes, y favorecer la recuperación del patrimonio arquitectónico rural.

- el establecimiento de una adecuada planificación ambiental para proteger las zonas rurales de mayor valor, impulsar medidas de promoción de la producción y el uso de energías renovables y fomentar la eficiencia, el ahorro y el buen uso del agua, singularmente en relación con la modernización de los regadíos.

---

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/helsinki\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/helsinki_es.pdf)

- el impulso de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, completando y mejorando la cobertura de las telecomunicaciones.

### **3. Atención a las necesidades de la juventud urbana.**

Las transformaciones que se producen en el tejido urbano y comercial de las ciudades y la distribución de las actividades, tienen una gran repercusión en la juventud y en su desarrollo. Afectan a su emancipación, por medio del acceso a una vivienda, su entrada en el mercado laboral, su participación en los asuntos públicos, su ocio y diversión, su educación, su mayor o menor autonomía y libertad, etc.

En España, el problema más grave que aqueja a los jóvenes es, actualmente, el del paro. Según la Encuesta de Población Activa (EPA), la tasa de paro entre los menores de 25 años alcanzó en junio de 2014, al 53,1%.

En cuanto a las relaciones específicas de los jóvenes con el fenómeno urbano, la urbanización acelerada producida en España en los últimos años, ha modificado patrones culturales y tradicionales propios de la ciudad mediterránea. Los actuales lugares de encuentro y ocio de éstos son, en gran medida, los centros comerciales, que se han convertido en una alternativa al uso del espacio público, sobre todo en las grandes ciudades, que se limita y orienta en torno al consumo, y que los diferencia claramente del espacio público *stricto sensu*, es decir, aquél que posee la función instrumental de conectar lugares, actividades y gente.

Con independencia del mucho camino que aún queda por recorrer, en España se han adoptado iniciativas interesantes, en los últimos años, para reforzar la participación de los jóvenes, para incentivar el emprendimiento y para garantizar la inclusión social de la juventud. Entre ellas:

a) La creación del Observatorio de la Juventud, para estudiar y conocer la situación de los jóvenes de cara a apoyar la formulación de iniciativas, programas y políticas específicas para ellos. Este instrumento elabora y difunde regularmente datos estadísticos, encuestas de opinión, estudios e investigaciones sobre la juventud y edita periódicamente la Revista de Estudios de Juventud, en la que se abordan en profundidad y de manera monográfica, los temas más relevantes y de actualidad. Por su parte, el Instituto de la Juventud, en colaboración con las Comunidades Autónomas (CC.AA.), Ayuntamientos y otras instituciones y asociaciones, desarrolla actuaciones para acercar a los jóvenes toda clase de información que pueda interesarles.

La "Red de Servicios de Información Juvenil" cuenta actualmente con más de tres mil setecientos servicios, centros, oficinas y puntos de información juvenil ubicados a lo largo de toda la geografía española. La colaboración en materia de información juvenil se extiende también a redes europeas como ERYICA (Agencia Europea de Información y Asesoramiento para los Jóvenes).

b) La promoción y el apoyo al asociacionismo por medio del Instituto de la Juventud y a cargo de subvenciones y apoyo técnico. Éste último se instrumentaliza a través de la creación de asociaciones juveniles y entidades prestadoras de servicios, de

ámbito estatal y tienen carácter prioritario los programas dirigidos a jóvenes entre 14 y 30 años, que estén relacionados con actividades vinculadas al movimiento asociativo juvenil, a su emancipación y mayor autonomía, a la promoción de la solidaridad y la tolerancia, a la protección del medio ambiente, a los hábitos de vida saludables, a la integración social, a la convivencia y la educación en valores y al desarrollo de actividades de ocio y tiempo libre.

c) La promoción del emprendimiento, de la que nuevamente se ocupa el Instituto de la Juventud. La Estrategia de Emprendimiento Joven 2013-2016, (aún en fase de implantación), tiene como objetivo mejorar su empleabilidad, aumentar la calidad y la estabilidad de los puestos de trabajo y promover la igualdad de oportunidades. Algunos de los instrumentos ya creados son:

- la red social "Emprende XL" (plataforma rápida, ágil y dinámica que fomenta la cultura emprendedora), y el Certamen Nacional de Jóvenes Emprendedores.

- el programa de microcréditos para financiar proyectos empresariales.

- el Programa Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil, que bonifica la contratación indefinida de jóvenes menores de 25 años no ocupados, que no estudien, ni trabajen.

d) La optimización de los recursos residenciales de protección a la infancia y adolescencia, por medio del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIS) 2013-2016. Éste prevé actuaciones específicas de especialización de centros residenciales, el refuerzo de la figura de los educadores y la implantación de unos criterios unificados de estándares de calidad.

#### **4. Atención a las necesidades de los mayores.**

España posee una de las esperanzas de vida más altas de la UE. En las mujeres es de 85 años y en los hombres de 79,2. Las personas mayores representan un 30,52% del total de la población y de ellas, algo más de 2,5 millones tienen 80, o más años.

Los cambios demográficos y sociales y este envejecimiento de la población están produciendo un incremento progresivo de las personas en situación de dependencia y, en algunos casos de vulnerabilidad<sup>4</sup>, que se ve agravado por dos circunstancias: el envejecimiento del envejecimiento, es decir, el aumento del colectivo de población con edad superior a 80 años (que se ha duplicado en sólo veinte años) y el incremento de la tasa de supervivencia en personas con determinadas enfermedades crónicas.

La atención a este grupo de población se convierte, por tanto, en un reto para la sociedad en su conjunto, y en particular, para las Administraciones Públicas. Ya en

---

<sup>4</sup> El Boletín Nº 8 de Cruz Roja Española muestra cómo la longevidad va acompañada de una mayor vulnerabilidad social cuando coinciden una serie de factores de riesgo como: nivel de ingresos insuficiente, soledad, problemas de salud, accidentes, discapacidad y dependencia, bajo nivel de estudios y responsabilidad familiar sobrevenida por la precarización de las condiciones de vida de hijos y nietos, en el contexto de la crisis.

el año 2002, bajo Presidencia española, la Unión Europea definió tres criterios para regir las políticas y sistemas de dependencia de los Estados miembros, cuya implantación se hacía necesaria: *“universalidad, alta calidad y sostenibilidad en el tiempo”*.

En España, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia supuso un paso adelante considerable, al regular las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), en el que colaboraban y participaban todas las Administraciones Públicas con competencias en la materia. Se configuró un derecho subjetivo fundamentado en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, y se desarrolló un modelo de atención integral al beneficiario. Además, desde el año 1992, se puso en marcha un Plan Gerontológico y un Plan de Acción para las personas mayores que ha ido actualizándose a lo largo del tiempo. En este sentido deben destacarse las siguientes medidas adoptadas:

a) Recursos en apoyo a la dependencia y al apoyo gerontológico.

El IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) recopila anualmente la información facilitada por las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y las Diputaciones Forales Vascas, en relación con los servicios sociales dirigidos a las personas mayores. Entre ellos cabe destacar los siguientes<sup>5</sup>:

- Los Servicios de Atención Domiciliaria.

- El Servicio de Ayuda a Domicilio (en adelante, SAD) creció un 94%, entre el año 2000 y el 2011 (el número de usuarios ha pasado de 197.306 a 382.575). Actualmente, el índice de cobertura de este servicio, (usuarios/población>65 años)\*100) para toda España, es del 4,65, representando las mujeres un 64% de los usuarios, y las personas mayores de 80 años, un 52%. La edad media nacional del usuario se sitúa en torno a los 80 años.

- El Servicio de Teleasistencia también ha experimentado un importante crecimiento en la última década. Si en el año 2000 el número de usuarios era de 79.267, a 31 de diciembre de 2011, esta cifra se había multiplicado por más de ocho, hasta alcanzar los 692.462 usuarios. El índice de cobertura se incrementó en más de siete puntos (de 1,13 a 8,42) y también en este caso se aprecia un mayor porcentaje femenino (70,48% del total), mientras que la distribución de personas de edad avanzada respecto a las más jóvenes está más equilibrada (las personas que superan los 80 años, son el 62,43%, siendo el 56,83%, personas mayores que viven solas). La edad media del usuario se sitúa en los 81 años. El precio público es de 287,25 euros anuales, y aunque en muchos Ayuntamientos se ha prestado y aún se sigue prestando gratuitamente, se observa un crecimiento paulatino del sistema de copago.

---

<sup>5</sup> Todos los datos citados se han obtenido de fuentes procedentes del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad..

- Otros servicios de atención domiciliaria se prestan por las CC.AA., las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, como comidas y/o lavandería a domicilio, prestaciones económicas para la adecuación de la vivienda; ayudas para familias cuidadoras y ayudas técnicas.

- Servicios de atención diurna, como:

- Los Hogares para personas mayores, que desarrollan actividades de ocio y culturales y promueven las relaciones sociales, el envejecimiento activo y la participación social. En diciembre de 2011 se estimaba que los 3.610 centros españoles contaban con 3.140.257 plazas (índice de cobertura del 38,20).

- Centros de día para personas mayores dependientes, que prestan servicios de atención diurna psicosocial para evitar que las personas mayores dejen su domicilio habitual y se desarraiguen en un medio extraño. En diciembre de 2011, había un total de 88.036 plazas distribuidas en 3.027 centros (índice de cobertura del 1,07).

- Servicios de atención residencial, como:

- Centros Residenciales: han experimentado un importante incremento desde 2001, año en el que se contabilizaron 215.156 plazas, distribuidas en 4.158 centros, que implicaba que un 3,06% de la población mayor de 65 años disponía de una plaza residencial. A 31 de diciembre de 2011 el número de plazas ascendió a 372.628, lo que implicaba un incremento medio anual de 14.316 plazas. De las plazas disponibles en estos centros, un 25% son públicas, un 29% concertadas (financiadas con fondos públicos en entidades privadas) y el 46% restante son plazas privadas.

Los usuarios de estos centros residenciales son, en su mayoría, personas de edad avanzada, con más de 80 años (66%), cuya edad media se sitúa en torno a los 82 años. La edad media de ingreso es de 81 años, 83 las mujeres y 80 los hombres.

- Viviendas para Mayores: Se entienden por tales los centros que tienen 15 o menos plazas. Se convierten en una alternativa que permite a los mayores vivir en ambientes más familiares y con mayor similitud a sus hogares. En diciembre de 2011, la oferta de plazas de este tipo de viviendas ascendía a 10.416.

b) Promoción de la participación y el asociacionismo, a través del Consejo Estatal de las Personas Mayores, que canaliza hacia la Administración General del Estado sus iniciativas y demandas, propone líneas estratégicas y prioridades de actuación, colabora en el perfeccionamiento del movimiento asociativo y organiza Congresos de Personas Mayores, impulsando el cumplimiento de sus conclusiones.

Por último, España participa en *la Red Mundial de Ciudades Amigables con las Personas Mayores* como experiencia de compromiso y activación de estas políticas.

c) Medidas para garantizar la accesibilidad universal.

La accesibilidad universal juega un papel importante en la garantía de un modelo de “vida independiente” y de la mayor autonomía posible para las personas mayores. La Ley 51/2003 de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación

y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU) introdujo el concepto de «accesibilidad universal», entendida como la condición que deben cumplir los entornos, productos y servicios para que sean comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas.

A dicha Ley, recientemente modificada por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, se unen además otras normas básicas estatales que contribuyen a garantizar la accesibilidad universal en las ciudades, de manera uniforme para todo el territorio nacional. Entre ellas:

- El Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprobaron las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones.
- La Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolló el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados.

d) Otras líneas de actuación urbana centradas en las personas mayores: Promoción del envejecimiento activo.

La esperanza de vida es cada vez mayor y las condiciones en las que se llega a las edades más avanzadas también son mejores. Hoy, los mayores son piezas fundamentales en el apoyo a la familia y no sólo desde un punto de vista económico (básicamente desde la crisis), sino también y sobre todo, en relación con el cuidado de los nietos. Las políticas y las ciudades deben adaptarse a esta realidad.

En la actualidad, el IMSERSO está liderando una línea de trabajo continuo para diseñar políticas en favor del envejecimiento activo y saludable. Todo ello en coherencia con las actuaciones que se iniciaron durante el Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad Intergeneracional (año 2012), así como con las declaraciones del Consejo de Europa en torno a las “Orientaciones que han de guiar el envejecimiento activo y la solidaridad entre generaciones”, de 6 de diciembre de 2012.

Por último, pueden incluirse aquí también las actuaciones que el Plan de Acción Nacional para la Inclusión Social 2013-2016 contempla en el Apartado de “Personas Mayores”, dentro de las cuales se pueden destacar la elaboración de un Estatuto que tenga en cuenta la igualdad de trato, no discriminación y fomento de la autonomía personal; el diseño de políticas que contemplen todo el ciclo vital, favoreciendo el envejecimiento activo y la promoción, en colaboración con el Tercer Sector de Acción Social, de servicios que faciliten a las personas mayores su permanencia en el domicilio y en su entorno social y familiar.

## **5. Integrar las cuestiones de género en el desarrollo urbano.**

El avance de la igualdad de género en España, como resultado del proceso de cambio producido en los valores, es algo constatado. No obstante, la aplicación



efectiva de la igualdad entre hombres y mujeres requiere una proyección de dicho principio sobre los diversos ámbitos transversales de la realidad social, cultural, económica, y también urbana que precisa, además, de una implicación profunda de la sociedad.

De acuerdo con una encuesta realizada por el Parlamento Europeo en el año 2012<sup>6</sup>, un 32% de las personas consultadas en España pensaban que la desigualdad de género era un problema muy serio y un 47%, que era un problema bastante serio (la media de las personas europeas encuestadas arrojaban un 15% y un 37% respectivamente, a ambas preguntas). Es decir, que pese a todo lo avanzado, aún queda trabajo por hacer. Los siguientes datos así lo demuestran:

- En términos de renta, empleo y conciliación, las mujeres cobran de salario medio anual un 22% menos que los hombres: 19.502 euros frente a 25.001 euros.
- El 15,2% de las mujeres tiene unos ingresos menores o iguales al salario mínimo interprofesional, que es de 641,2 euros al mes, en tanto que ese porcentaje se reduce al 5,6% en el caso de los hombres.
- Entre los desempleados por hacerse cargo de los hijos, el 82,2% son mujeres. Para periodos superiores a un año, un 7,4% de hombres ocupados han dejado de trabajar después del nacimiento de su hijo, una cifra que se eleva al 38,2% en el caso de las mujeres.
- Una pensionista percibe al mes una media de 597,21 euros, mientras que la pensión media de un varón es de 971,92.<sup>7</sup>

Según los datos de la *European Quality of Life Survey, 2011*, el 69% de los entrevistados españoles consideraba que era muy difícil conciliar las responsabilidades familiares debido al tiempo que dedicaban al trabajo remunerado, mientras que este porcentaje fue del 42% en Dinamarca y del 46% en Finlandia, por poner algunos ejemplos.

En este ámbito se han desarrollado un amplio conjunto de medidas que buscan implantar una verdadera política de igualdad en España. A nivel normativo, destaca la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y el Real Decreto por el que se desarrolla la misma, que incluye medidas y planes de igualdad en las empresas, así como en materia de prevención del acoso sexual.

También debe mencionarse la creación del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, como órgano colegiado interministerial encargado de asesorar, evaluar, y elaborar informes y estudios, así como de proponer actuaciones concretas, en permanente colaboración con el resto de instituciones implicadas.

---

<sup>6</sup> [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/00191b53ff/Eurobarometer.html?tab=2012\\_1](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/00191b53ff/Eurobarometer.html?tab=2012_1)

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística, Mujeres y Hombres en España, 2012. Ver más datos en <http://www.inmujer.gob.es/estadisticas/portada/home.htm>

Por último, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2013-2016, establece entre sus ejes prioritarios la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral y la lucha contra la discriminación salarial; la conciliación de la vida personal, laboral y familiar y la corresponsabilidad en la asunción de responsabilidades familiares; y contra la violencia de género.

Entre las actuaciones previstas destacan:

- La implementación del “Programa de Inserción Socio-laboral para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, considerando como grupo preferente, a las mujeres víctimas de violencia de género en los convenios de colaboración para la promoción y fomento de la empleabilidad de mujeres desempleadas suscritos por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y las Administraciones Territoriales<sup>8</sup> y
- La Mejora de la participación social y laboral de las mujeres del ámbito rural, programando acciones formativas para promover una mayor y mejor incorporación de las mujeres a la actividad económica, a través del empleo y el autoempleo, y a la viabilidad social de sus municipios, poniendo en valor la diversidad cultural y contando con la colaboración de las Entidades Locales<sup>9</sup>.

## **6. Dificultades experimentadas y lecciones aprendidas en esas áreas.**

En los últimos veinte años España ha vivido un intenso proceso de urbanización que condujo, en un primer momento, a un importante crecimiento económico, basado sobre todo en la nueva construcción, al que acompañaron unos altos estándares de calidad y bienestar de su población. También incrementó de manera notable la población urbanizada y desdibujó las diferencias entre el medio urbano y el medio rural.

Sin embargo, los desajustes producidos en este modelo de crecimiento, generaron unos efectos negativos sobre la economía del país como altos índices de desempleo, aumento de la pobreza y de las desigualdades, dificultades para acceder o conservar la vivienda, etc. A ello se ha unido también un relevante coste ambiental.

La dinámica demográfica española también plantea signos preocupantes. Existe un crecimiento vegetativo neto de signo negativo y un incremento paulatino y sistemático del envejeciendo de la población. También han aparecido tipologías diferentes de pobladores urbanos, entre los que destacan los núcleos familiares monoparentales y ha crecido la emigración, a consecuencia de la crisis económica. Estos emigrantes son hoy distintos a los de otras épocas, y el mayor porcentaje de ellos se sitúa en personas jóvenes con un considerable nivel de formación y capacitación profesional.

Por su parte, las políticas de igualdad entre hombres y mujeres no han conseguido superar la brecha que aún los separa y las de atención específica a las personas

---

<sup>8</sup> PNAIN 2013-2016, página 46.

<sup>9</sup> PNAIN 2013-2016, página 43.

mayores y las de protección a la infancia se han resentido a consecuencia de los nuevos escenarios de estabilización presupuestaria.

En este proceso, con luces y sombras, ha emergido una ciudad diferente, y la principal lección aprendida es que, tanto ésta, como los espacios urbanos, deben planificarse y materializarse pensando en el bienestar de los ciudadanos, en la mejora de su calidad de vida y en la cohesión social.

Las ciudades del futuro, además, deben dar respuesta a la creciente diversidad social y cultural, promoviendo la igualdad de oportunidades y la equidad social, y reconociendo y valorando las distintas necesidades y capacidades expresadas por la ciudadanía. Para ello, nada mejor que mejorar los entornos urbanos centrales, mediante la regeneración y rehabilitación de espacios y edificios urbanos; corregir los déficits de habitabilidad y de calidad ambiental urbana y rediseñar las estructuras productivas, comerciales y de servicios, mezclando usos y consiguiendo ciudades compactas que acorten distancias, que unan los barrios dispersos y aislados con sus zonas urbanas matrices y que impulsen la ciudad inteligente, segura y accesible.

Las políticas urbanas deberán tener, por supuesto, carácter integrado y aunar las soluciones territoriales y urbanísticas, con las económicas, las medioambientales y las sociales.

## **7. Dificultades y cuestiones futuras en esas áreas que podrían tratarse a través de un Nueva Agenda Urbana.**

Los aspectos que se entiende preciso incluir dentro de los principios de una Nueva Agenda Urbana, relacionados con las dificultades demográficas urbanas son los siguientes:

- Los instrumentos urbanísticos y los procedimientos de creación de ciudad deben cumplir sus propios objetivos. También deben facilitar y fomentar la participación efectiva de los ciudadanos.
- Las políticas urbanas deben tener carácter integrado y aunar las soluciones en los ámbitos territorial, económico, medioambiental y social.
- Los aspectos sociales que merecen mayor protección son aquellos que luchan por reducir la desigualdad, la pobreza y la exclusión social. Precisan especial atención los grupos sociales más vulnerables: personas mayores, mujeres, niños y jóvenes, personas con discapacidad, etc.
- Debe recuperarse el espacio público como espacio de convivencia y eje fundamental sobre el que articular la vida social urbana. En este punto se hace preciso vincular los barrios dispersos y aislados con sus zonas urbanas matrices, ejecutar y hacer viables ejes de conexión entre las áreas urbanas periféricas y las centrales.
- Los países con una dinámica de crecimiento progresivo de la población envejecida deben prepararse con tiempo suficiente para los cambios que dicha realidad provocará en su sistema económico-productivo, social, participativo, asistencial y, como no, urbano. La ciudad, y sobre todo sus barrios más céntricos, en los que la oferta de toda clase de servicios es amplia y de fácil acceso, tienen un

gran atractivo para las personas mayores. El planeamiento debe reflejar adecuadamente con usos y tipologías edificatorias, con equipamientos y dotaciones públicas accesibles, una ciudad y unas viviendas amables y adecuadas para garantizarles una vida autónoma y activa.

## **II. PLANIFICACIÓN URBANA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL: CUESTIONES Y DIFICULTADES PARA UNA NUEVA AGENDA URBANA.**

La planificación territorial y urbanística está compuesta por los instrumentos que ordenan el territorio y el desarrollo urbano, resolviendo conjuntamente los aspectos espaciales, medioambientales, sociales y económicos y minimizando los efectos negativos que podrían producirse en cada uno de los territorios específicamente considerados.

### **8. Garantizar una planificación y un diseño urbano sostenible.**

La planificación territorial y urbanística como forma de ordenación y de control del uso del suelo cuenta con una larga historia y tradición en España. Mucho más larga en el caso de la planificación urbanística, que en relación con la planificación territorial, pero en ambos casos importante. Ésta última empezaría a ser relevante, fundamentalmente, tras la aprobación de las Directrices y Planes de Ordenación Territorial por parte de las Comunidades Autónomas, una vez que éstas asumieron las competencias exclusivas que, en materia de urbanismo y ordenación del territorio les reconoció la Constitución española de 1978 y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Fomento, en la actualidad, la mayoría de las Comunidades Autónomas cuenta con instrumentos de ordenación territorial (de escala regional o subregional) y más 5.324 municipios disponen de un instrumento de planeamiento de carácter general, lo que hace un 65,6% del total. Solamente 1.542 municipios (un 19%), todos ellos de escasa población, no cuentan actualmente con ninguna figura de planificación, siquiera sea un Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano.

Sin embargo, esta importante profusión planificadora, a la que se une también la normativa, con casi 100 normas de carácter urbanístico, entre Leyes y Reglamentos, estatales y autonómicos, no ha sido suficiente para garantizar el objetivo principal que tienen encomendados, tanto el urbanismo, como la ordenación del territorio: el desarrollo urbano sostenible. El modelo urbanístico español se ha caracterizado, como ya se anticipó en el epígrafe anterior, por apostar durante décadas, por la urbanización y la construcción de nueva ciudad.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, hoy convertida ya en el Texto Refundido de la Ley de Suelo vigente, de 20 de junio de 2008, consciente de estos problemas, desarrolló los contenidos del denominado “Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”, a través del cual se demanda a las políticas públicas de regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, que hagan un uso racional de los recursos naturales, que armonicen los requerimientos de la economía, el

empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Otros muchos instrumentos detallan este mismo compromiso por el desarrollo urbano sostenible. Entre ellos: la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL), que parte de la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano (ETEMAU, de enero de 2006, y de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS, de noviembre de 2007); el Libro blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español (2010); la Guía metodológica para los sistemas de auditoría, certificación o acreditación de la calidad y sostenibilidad en el medio urbano (2012) y, por supuesto, las recientes Leyes de Evaluación Ambiental (diciembre de 2013) y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas. Ésta última norma, de rango estatal, busca el necesario equilibrio entre las actuaciones de generación de nueva ciudad y aquellas otras que se orientan hacia los tejidos urbanos existentes. Plantea la sostenibilidad sobre el medio urbano exigiendo dotaciones suficientes, un modelo de ocupación de suelo eficiente y una combinación funcional de los usos que garantice, en particular:

- La movilidad en coste y tiempo razonables.
- La accesibilidad universal, tanto de los edificios de uso privado y público, como de los espacios de uso público y de los transportes públicos.
- El uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia, así como la introducción de energías renovables.
- La prevención y minimización de los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.

A nivel europeo también puede observarse esta misma evolución. La Carta de Leipzig Sobre Ciudades Europeas Sostenibles recogió el consenso alcanzado en materia de sostenibilidad urbana (2007). Posteriormente, el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible (European Reference Framework for Sustainable Cities: RFSC), fijó los objetivos de la Carta de Leipzig. Y finalmente, la Declaración de Toledo (2010), impulsada desde la Presidencia española de turno, fijó las bases de la regeneración urbana integrada que suscribieron todos los ministros responsables del desarrollo urbano de los países miembros de la UE.

## **9. Mejorar la gestión de los terrenos urbanos, incluida la expansión urbana.**

El crecimiento de la urbanización ha provocado cambios notables y trascendentes en la ocupación del suelo, pese a que, según datos del Sistema de información sobre Ocupación del Suelo de España (SIOSE)<sup>10</sup>, la proporción de suelo artificial sobre el total de suelo en España sólo llega a un 3,7%. También ha generado una gran demanda de infraestructuras, con independencia de que se reconozca su contribución al crecimiento económico y el empleo en España, a su competitividad, al proceso de convergencia regional en renta per cápita durante el período analizado y a la conversión del país en un país moderno, a la altura de cualquiera de los países de su entorno.

## **10. Incrementar la producción de alimentos en zonas urbanas y periurbanas.**

---

<sup>10</sup> <http://www.siose.es/siose/>

La denominada agricultura urbana está relacionada con cuestiones centrales de sostenibilidad y con los recursos para la mitigación del impacto del cambio climático. También forma parte de los debates estratégicos de la agenda de organizaciones internacionales como la FAO, que la vinculan con la seguridad y la soberanía alimentarias<sup>11</sup>.

Por tanto, cobra especial relevancia incrementar el uso de productos procedentes de entornos próximos, es decir, la agricultura de proximidad, que tiene mucho que ver también con lo rural como forma de vida. No se trata sólo de disponer de espacios en las áreas urbanas o periurbanas, dedicados a la producción agrícola y hortelana, cuya manifestación más típica son los huertos urbanos, sino de contar con una planificación estratégica de carácter agroalimentario que garantice la producción, industrialización y distribución de los alimentos desde entornos próximos.

En los últimos veinte años han ido apareciendo, tímidamente, huertos urbanos y otras iniciativas de agricultura de todo tipo, dentro y alrededor de las ciudades, o a través de grupos de ciudadanos que, espontáneamente, utilizan para estos fines, solares o espacios urbanos intersticiales en desuso, o bien promovidas por asociaciones o entidades vecinales.

Frente a este fenómeno, no existen, sin embargo, prácticas significativas de planes estratégicos que promuevan la producción de alimentos en circuitos cortos y de proximidad a los núcleos urbanos. Estos planes, que podrían permitir un mayor nivel de seguridad y soberanía alimentaria de las ciudades, son la verdadera estrategia de sostenibilidad urbana, relacionada con el incremento de la producción de alimentos en zonas urbanas y periurbanas.

## **11. Tratar las dificultades en relación con la movilidad urbana.**

La movilidad garantiza el acceso a los bienes, servicios y personas. El diseño y la ordenación de las ciudades, en la medida en que contiene las principales decisiones relativas a la localización de las viviendas y de toda clase de actividades, condicionan la movilidad, los patrones de consumo, la calidad de vida y los principales aspectos medioambientales de contaminación y ruido.

La demanda de espacio por parte del automóvil privado durante estos últimos 20 años ha generado una ocupación creciente del espacio público para la circulación y el aparcamiento, en detrimento de otros usos y funciones urbanas. Entre los estándares legales de planeamiento se incluyen, sistemáticamente, el número de plazas de aparcamiento privado obligatorias en función de los m<sup>2</sup> de techo edificable que permite el Plan, algo que se plantea por las Leyes urbanísticas como un verdadero estándar de “calidad”. Además, en muchos casos, las grandes infraestructuras de transporte generan un efecto barrera para las relaciones entre lo urbano y lo rural.

---

<sup>11</sup> (FAO, 2010: Agricultura climáticamente inteligente. Políticas, prácticas y financiación para la seguridad alimentaria, adaptación y mitigación. Ed. FAO, 2010. <http://www.fao.org/docrep/013/i1881s/i1881s00.pdf>.

Hoy, el espacio urbano ocupado por la movilidad en vehículo privado representa porcentajes superiores al 50%, mientras que el reparto de los viajes en dicho modo es mucho menor en las principales ciudades españolas, alcanzando el transporte público, junto con los viajes a pie y en bicicleta, cuotas de más del 65% de los viajes en ciudades como Madrid, o Barcelona (en ésta última ciudad se eleva hasta el 85%). En los entornos metropolitanos existe una mayor tendencia al uso del vehículo privado, aunque el crecimiento de la demanda de viajeros de transporte público urbano y metropolitano ha sido muy importante en los últimos 20 años.

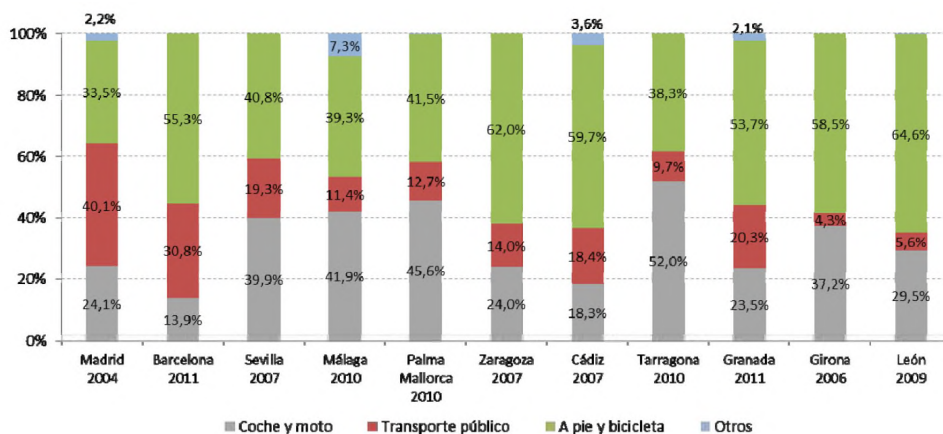


Figura II.3. Reparto modal de viajes en las principales ciudades españolas. Fuente: Informe OMM (Observatorio de la Movilidad Metropolitana) 2011.

El transporte público urbano de viajeros superó los 2.800 millones de viajes anuales en 2012, aunque se observa un descenso generalizado de la movilidad en todas las ciudades desde 2007, debido fundamentalmente a la crisis económica.

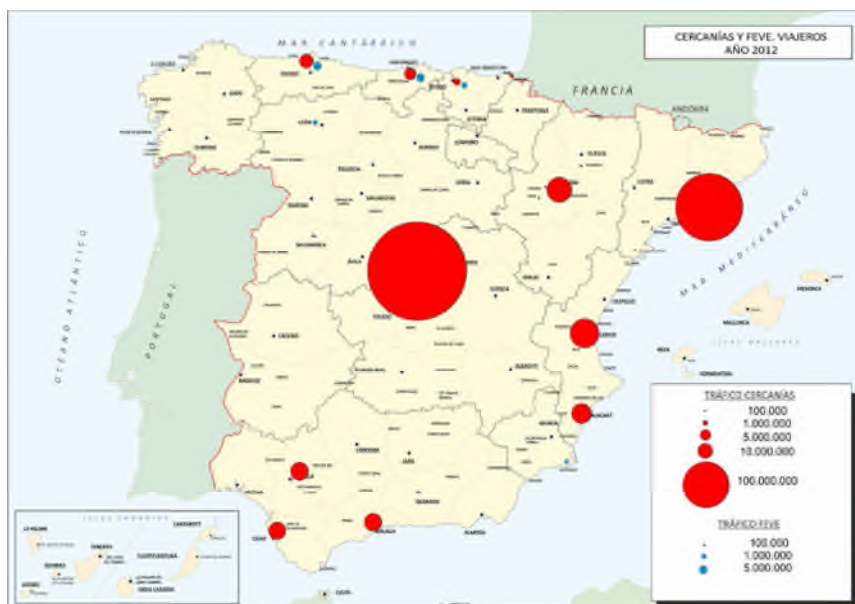


Figura II.4. Viajeros anuales en los núcleos de cercanías. Año 2012. Fuente: PITVI 2012-2024.

Cualquier estrategia de movilidad urbana que pretenda resolver los conflictos planteados por la ciudad debe tener carácter transversal y buscar la sostenibilidad global (impactos ambientales), local (impactos de proximidad), social y económica

(consecuencias sobre las estructuras sociales y económicas). También debe conducir a la intermodalidad, es decir, a una mezcla adecuada de medios de transporte, así como a una buena calidad de vida y medioambiental.

No obstante, son los propios modelos de organización espacial y de los centros de actividad (comercial, administrativa, etc.) en el espacio urbano, los que generan las principales demandas de movilidad. A ellos son exigibles aspectos como las distancias entre los distintos usos que constituyen el marco vital cotidiano de los ciudadanos, la factura energética, la contaminación, etc. También son dichos modelos, en primera instancia, los que deben reducir los números de viajes y las demandas de desplazamientos, mucho más que determinar cuántos medios de transporte hay y cómo se garantiza su intermodalidad.

Se han implantado en los últimos años, planes de movilidad en, prácticamente, la totalidad de los municipios con más de 50.000 habitantes (contaron para ello con financiación procedente del Plan de Acción de Eficiencia Energética 2008-2012, ejecutado en colaboración con las Comunidades Autónomas). Estos planes incluyen medidas de control del acceso y el estacionamiento en centros urbanos; la mejora de la oferta de los diferentes modos de transporte público y su intermodalidad; el desarrollo de estacionamientos de disuasión en las estaciones o paradas de las afueras de las ciudades, o en el ámbito metropolitano y medidas de fomento de la movilidad a pie y en bicicleta, mediante la construcción y/o reserva de espacios y la supresión de barreras arquitectónicas, entre otros aspectos relevantes.

La Ley 22/2013, de Presupuestos Generales del Estado, incluyó la aplicación de un mecanismo de valoración de criterios de eficiencia energética en la concesión de ayudas del Estado a los sistemas de transporte público. A partir del 1 de enero de 2014, la concesión de cualquier ayuda o subvención a las Administraciones autonómicas o Entidades locales destinada al transporte público urbano o metropolitano, ha quedado condicionada (un 5% de la cantidad asignada) a que se disponga del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible.

Ya más recientemente, el Plan Nacional de Acción y Eficiencia Energética 2014-2020, presentado en abril de 2014 a la Comisión Europea, promueve Planes de Movilidad Sostenible que deben conseguir cambios importantes en el reparto modal, una mayor participación de los modos más eficientes, en detrimento de la utilización del vehículo privado con baja ocupación y el fomento de modos no consumidores de energía fósil, como la marcha a pie y la bicicleta. Esa misma movilidad sostenible se promueve a través del Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, PITVI (2012-2024), que trata de compatibilizar sus efectos económicos y sociales con el respeto al medio ambiente.

Idénticas propuestas pueden encontrarse también en las CC.AA. y en los propios Ayuntamientos. De hecho, algunos de ellos han conseguido, incluso, el reconocimiento internacional, como ha ocurrido con las ciudades de Rivas-Vaciamadrid y Vitoria, ambas finalistas del premio al mejor plan de movilidad urbana sostenible de la Comisión Europea 2014, e integrar criterios sociales, económicos y ecológicos. El Plan de Movilidad Urbana de Barcelona (PMU 2013-2018), por ejemplo, plantea reducir un 20% el consumo energético y las emisiones de CO<sub>2</sub> de la movilidad, pasando de 788,2 tCO<sub>2</sub>/año a 630 tCO<sub>2</sub>/año. Otras ciudades, como



Madrid o Zaragoza, ponen el énfasis en el trabajo de sensibilización de la sociedad y convocan premios donde se reconocen los trabajos en favor de la movilidad urbana sostenible. Por su parte, la ciudad de Santander ha desarrollado un proyecto de Smart City y movilidad urbana que gestiona el tráfico local en tiempo real (medios de transporte de viajeros, aparcamientos libres en superficie, etc.) y contribuye a mejorar la calidad del aire de la ciudad y la disminución de los desplazamientos innecesarios.

## **12. Mejorar las capacidades técnicas de la planificación y la gestión de las ciudades: Revisión de los instrumentos de intervención pública.**

La participación pública en general (ciudadanos, empresas, agentes sociales y económicos) y la de los tres escalones de la Administración Pública (estatal, autonómico y municipal) está garantizada normativamente en España, tanto en la planificación urbanística, como en la territorial. Ambas integran, además, los aspectos medioambientales, porque se someten a la denominada Evaluación Ambiental Estratégica y todos los elementos sectoriales (aguas, costas, infraestructuras, etc.) que inciden en su ámbito de aplicación. Conforman, por tanto, un procedimiento largo y complejo en el que confluyen numerosas competencias e intereses.

El acceso a la información de la que sólo disponen los distintos organismos, tanto horizontales como sectoriales que deben participar preceptivamente en el proceso de gestación de un instrumento de planificación o de gestión, es uno de los principales problemas, así como el causante, en gran medida, de la imprevisión e imprecisión en cuanto a los plazos, que habitualmente les acompañan. Las tecnologías de la nueva sociedad del conocimiento y la utilización de medios telemáticos en la planificación y la gestión de las ciudades todavía no está suficientemente interiorizada ni generalizada.

El planeamiento tiene que conjugar objetivos ambientales, económicos, territoriales y sociales, bien definidos. Para ello, el rigor en la planificación y la racionalidad del proceso, la coherencia entre objetivos, medidas y resultados, la previsión de todo el proceso de implantación del modelo elegido, la evaluación de su implementación a lo largo de todo su desarrollo y la participación real de la ciudadanía, son cruciales. También lo es conseguir instrumentos de planeamiento operativos, flexibles, y capaces de adaptarse a una realidad viva y cambiante, de manera rápida y efectiva.

En este punto, aún hay trabajo por hacer. Los instrumentos de planificación deben responder a los nuevos desafíos que tiene planteados al urbanismo y que demandan nuevos instrumentos, o al menos, unos instrumentos renovados.

El Informe encargado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE), en agosto del 2013, a un Grupo de Trabajo Interministerial que debía analizar la normativa que regula las actividades sometidas a control ambiental y a control urbanístico con el fin de simplificarla y garantizar su consistencia, proporcionalidad y la adecuada coordinación entre las distintas autoridades implicadas, detecta varios retos en relación con esta materia:

- Coordinar el enfoque macro y microscópico del planeamiento, o lo que es lo mismo, los instrumentos de carácter supramunicipal, con los locales.
- Lograr una mayor homogeneidad entre tipos de planes, plazos de aprobación, informes sectoriales a considerar, órganos que otorgan las correspondientes aprobaciones, etc. entre Comunidades Autónomas.
- Racionalizar el esquema de los informes sectoriales y su incidencia en el procedimiento de tramitación del planeamiento, e incluso en su orientación.
- Evaluar y hacer un seguimiento adecuado de los Planes una vez aprobados y puestos en práctica, para detectar problemas y proponer soluciones lo más tempranamente posible. Ello requiere también un procedimiento ágil y flexible de modificación y revisión de dichos Planes.
- Lograr una participación ciudadana real y una implicación de los ciudadanos, en su conjunto, en el modelo de ciudad. Al lado de éste objetivo se sitúa también la incorporación de los medios telemáticos que ofrece la sociedad de la información al servicio del urbanismo y de la interrelación entre la Administración y los ciudadanos. Especialmente interesante en este punto es el Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la era de la información, elaborado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en el año 2012.

Por su parte, la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas insiste en que las actuaciones de mejora en las ciudades ya existentes deben partir de una visión integral que aúne la rehabilitación física, con la sostenibilidad ambiental (eficiencia energética), el bienestar y la cohesión social y la dinamización y diversificación económica.

### **13. Dificultades experimentadas y lecciones aprendidas en esas áreas.**

La urbanización del suelo genera impactos e implica transformaciones en el medio natural, económico y social que, la mayor parte de las veces, tienen carácter irreversible. De ahí que deba venir precedida de una planificación adecuada que tenga en cuenta una visión de conjunto, lo más amplia posible, de las características del emplazamiento elegido, los riesgos existentes, las necesidades a cubrir, el tipo de tejido urbano que se pretende y los impactos medioambientales, económicos y sociales que cabe esperar.

Por ello, es crucial establecer criterios que definan operativamente las exigencias del modelo de desarrollo urbano sostenible, como referente de la sostenibilidad social, económica y ambiental y su aplicación al control del desarrollo urbano y a la planificación de la ciudad. Entre ellos debe prestarse especial atención, al menos, a los siguientes:

a) La importancia del emplazamiento. Deben valorarse los elementos físicos, sociales y culturales que inciden sobre la misma. En primer lugar, la exposición a los riesgos naturales y antrópicos y, en segundo lugar, los elementos que condicionan la extensión (con la idea de limitar el *urban sprawl*), la edificación, la localización de los usos y otros factores, ya sean limitaciones técnicas o por la existencia de elementos patrimoniales de interés (natural o cultural), que sea necesario preservar.

b) El encaje territorial de la actuación urbanística. La actuación urbanística debe estar en permanente diálogo con la matriz biofísica del territorio existente, en términos de conectividad y de continuidad funcional y morfológica. Ello redundará en

un modelo compacto, concéntrico y multifuncional, elementos que definen en la UE, el modelo de desarrollo urbano sostenible.

c) El adecuado consumo de suelo y su uso eficiente.

d) La evaluación previa de las demandas al planeamiento. La planificación debe tener en cuenta las necesidades existentes en la zona considerada: equipamientos e infraestructuras, viviendas, espacios productivos, zonas verdes y espacios libres, etc. Las actuaciones deben responder, tanto a las necesidades de los nuevos espacios, como a la solución de los déficits de los ya existentes.

e) La promoción de los recursos locales endógenos. Es preciso inventariar los recursos que ofrece la zona de estudio, tanto en términos hídricos, como energéticos, de recursos alimenticios o de materiales. Ello puede redundar en la mayor autosuficiencia posible.

#### **14. Dificultades y cuestiones futuras sobre planificación urbana y ordenamiento territorial que podrían tratarse a través de una Nueva Agenda Urbana.**

Deberían definirse y asumirse las exigencias y los requerimientos del compromiso generalizado con el desarrollo territorial y urbano sostenible. Para ello, habría que:

1º.- Incluir el compromiso explícito de hallar un adecuado equilibrio entre la atención a la ciudad ya existente y los nuevos crecimientos. Ello requiere prestar igual atención a las actuaciones de nueva urbanización, que a las de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

2º.- Promover el compromiso colectivo, público y privado, para impulsar el cambio urbano hacia la sostenibilidad en su triple vertiente: social (promover la cohesión social), ambiental (promover la eficiencia para reducir el impacto ambiental de la ciudad) y espacial (favorecer el desarrollo de ciudades compactas y estimular la creación de ciudades complejas). Para ello, sería preciso:

- Desarrollar instrumentos de planificación territorial y urbana que tengan en cuenta una estrategia ambiental y de sostenibilidad previa y que se inserten en una visión compartida con las políticas supramunicipales (de infraestructuras, de protección de espacios naturales, de carácter cultural, etc.). Estos instrumentos deben responder a los retos del S XXI, y allá dónde cuenten con una larga historia y tradición, como es el caso de España, deben reformularse para atender a las nuevas necesidades que están surgiendo. Todo ello sin olvidar la importancia del planeamiento como elemento local que promueve el reconocimiento de los lazos identitarios de las comunidades.

- Ordenar las ciudades bajo el principio de autosuficiencia y de acortamiento de las distancias, porque permite disminuir el número de desplazamientos, promover un consumo energético mucho más eficiente y garantizar una mejor calidad de vida.

- Incorporar dotaciones suficientes de infraestructura verde como verdaderos espacios de convivencia y disfrute ciudadanos.

- Cuidar y estimular prácticas y acciones de calidad en la arquitectura, el paisajismo y la planificación de detalle, partiendo del cumplimiento de requerimientos reglados pero proponiendo soluciones avanzadas y novedosas que favorezcan los principios de sostenibilidad y la calidad de las ciudades.
- Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento del desarrollo de la planificación y del impacto ambiental de las actuaciones urbanísticas. Para ello podrían diseñarse modelos metodológicos estandarizados y transferibles, cualquiera que sea la escala en la que se apliquen.
- Generar una amplia participación ciudadana que se integre plenamente en los procesos de planificación y gestión urbana.

### **III. MEDIOAMBIENTE Y URBANIZACIÓN: CUESTIONES Y DIFICULTADES PARA UNA NUEVA AGENDA URBANA.**

El desarrollo urbano constituye posiblemente el factor de mayor impacto ambiental jamás imaginado, derivado de la actividad humana. La ciudad es el escenario en el que se transforman una mayor cantidad de recursos naturales (entre ellos el suelo), energéticos y materiales. El planeta ya es fundamentalmente urbano y en las ciudades se juegan los desafíos más importantes de cara al adecuado equilibrio entre las personas, su cultura y el entorno. Recuperar este equilibrio resulta estratégico, dado el agotamiento paulatino de los recursos energéticos convencionales y la creciente degradación de los ecosistemas.

Este apartado hace referencia a los indicadores que describen el impacto ambiental de la ciudad y su huella ecológica (emisiones de gases de efecto invernadero), así como los retos derivados de la calidad ambiental de los entornos urbanos: calidad del aire, congestión del tráfico, o escasez de recursos energéticos.

#### **15. Tratamiento del cambio climático.**

El cambio climático está vinculado a la cultura y a los modelos energéticos de las sociedades. La adopción progresiva de un patrón que haga de las ciudades un escenario que contribuya, por su metabolismo y dinámica de crecimiento, a hacer un uso más eficiente de los recursos naturales y de los bienes materiales, logrará minimizar los impactos ambientales. La ciudad debe ser, por tanto, la punta de lanza del proceso de cambio hacia una nueva cultura energética y en la que se tenga en cuenta la relación entre el cambio climático, el consumo de recursos (no sólo energéticos, también el suelo es un recurso natural limitado) y la degradación de los ecosistemas.

En España, en términos generales, se está experimentando un descenso en el consumo de energía primaria, desde el año 2007.

Entre 1996 y hasta el año 2007, el crecimiento económico y el consumo de energía fueron en paralelo, observándose en el sector energético una mejora de su eficiencia ambiental a partir de 2007.

Según el Libro Verde (promovido por el MAGRAMA), el consumo de energía del sector residencial supone el 15,9%, del total de la energía consumida en el país. La tabla III.2 recoge la distribución porcentual del consumo de energía por sectores de actividad:

Sector de actividad	Porcentaje
Residencial	15,9%
Industria	33,3%
Transporte	38,8%
Servicios	9,2%
Agricultura	2,8%

*Tabla III.2. Consumo energético por sectores (2009).*

*Fuente: Libro Verde (p. 429) 2012. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.*

A su vez, según el IDAE, el consumo de energía en los hogares se incrementó en el período 1990-2009 un 68%, y el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero atribuibles al consumo energético en el hogar, un 30,2%, pasando de ser de 13.961 Kt Co<sub>2</sub> eq en 1990 a 18.174 Kt co<sub>2</sub> eq en 2009.

En relación con las emisiones de contaminantes a la atmosfera, principalmente de CO<sub>2</sub>, que deben reducirse de forma drástica en los próximos años, también han descendido desde el año 2006 (con la excepción del año 2011, en el que se experimentó un ligero incremento).

El descenso producido en los años 2008 y 2009 tuvo su origen en la combinación de dos factores: el cambio en la distribución de combustibles utilizados en la generación de electricidad (con una caída muy fuerte del consumo de carbón) y los efectos de la recesión derivada de la crisis económico-financiera. El incremento de 2011 se produjo, entre otras causas, por el aumento del consumo de carbón en las centrales térmicas que generan electricidad, pese a la disminución del consumo de combustibles en el transporte por carretera, en los sectores residencial y de servicios, así como por la disminución de los niveles de actividad de importantes sectores industriales. Con los últimos datos disponibles, del 2012, la tasa mayor de las emisiones de GEI se debe al sector energético que, en conjunto, supone más de un 77% del total de las emisiones, como puede verse en la tabla III.1.

Sector de actividad	Porcentaje
Energía (que incluye, entre otras, las emisiones del transporte)	77,5%
Agricultura	10,6%
Procesos industriales (con exclusión de las actividades de combustión que se recogen en el sector de energía)	7,5%
Residuos.	4,0%
Uso de Disolventes y Otros productos	0,4%

*Tabla III.1. Participación de los distintos sectores de actividad en las emisiones.*

*Fuente: Perfil Ambiental de España 2012. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.*

A lo largo de estos últimos veinte años se han adoptado una gran cantidad de medidas, tanto directas, como de planificación, con el fin de hacer efectivos los compromisos del Protocolo de Kyoto, así como para incorporar a la legislación española la normativa derivada de las propuestas europeas ligadas al denominado Horizonte 2020. Todas estas medidas han pretendido orientar la política energética española hacia los retos del cambio climático, sobre la base de que la mayor proporción de GEI está provocada por la actividad del sector energético y, de otro lado, para tratar de desacoplar el crecimiento de la economía, con el consumo de energía.

La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, introdujo el concepto de planificación eléctrica indicativa -salvo en lo relativo a las instalaciones de transporte de electricidad-, que quedaron adscritas a la planificación vinculante estatal. Este marco tenía como fin básico el triple y tradicional objetivo de garantizar un suministro eléctrico de calidad, al menor coste posible y la protección del medioambiente. La Estrategia española de Ahorro y Eficiencia Energética aprobada en noviembre de 2003, tuvo por objeto reducir los consumos energéticos, contribuir a la mejora de la competitividad de la industria y reducir la contaminación. Con posterioridad, se aprobó el Plan de Acción 2005-2007 de la Estrategia Española de Ahorro y Eficiencia Energética, el Plan de Energías Renovables para el período 2005-2010 y el Plan Nacional de Asignación de CO<sub>2</sub> para el período 2005-2007.

Con la Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, a través de la cual se traspuso la Directiva 2001/42/CE, se exigió a la planificación de los sectores de electricidad y gas su sometimiento preceptivo al proceso de evaluación ambiental estratégica. El posterior PNA 2008-2012 se planteó como objetivo limitar el crecimiento de las emisiones al 37% de las del año base, cubriendo la diferencia entre esta cifra y el compromiso español del 15%, recurriendo a mecanismos de flexibilidad (20%) y a sumideros (2%).

La Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, horizonte 2007-2012-2020 presenta 198 medidas para asegurar el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, preservando la competitividad de la economía española, el empleo y el abastecimiento energético. Destaca el capítulo dedicado a energía limpia, donde se plantea el objetivo de reducción de, al menos, un 2% anual del consumo energético, en relación al escenario tendencial.

Por su parte, la Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, ha regulado el Informe de Evaluación de los Edificios como un instrumento necesario para todos aquellos de carácter residencial, que tengan una antigüedad superior a los 50 años, y dentro de sus contenidos exige la certificación de su eficiencia energética. Por su parte, el Plan Estatal de impulso del alquiler y fomento de la rehabilitación 2013-2016, incentiva con subvenciones públicas, tanto la realización de este informe, como la ejecución de obras de rehabilitación energética del parque de viviendas.

Por último, el pasado 30 de abril de 2014, España presentó a la UE su Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2014–2020, de cara a cumplir los objetivos de mejora de la eficiencia energética que impone en todos los ámbitos, la Directiva 2012/27/EU de Eficiencia Energética. Además, anuncia la creación de un Fondo Nacional de Eficiencia Energética que ha sido creado mediante un Real Decreto-ley, aprobado el pasado día 4 de julio y que contará con un presupuesto de 350 millones de euros anuales, para poner en marcha proyectos de inversión que mejoren la eficiencia en edificios residenciales, terciarios, industriales, agrícolas, etc. Como anexo a dicho Plan Nacional de Acción, también se ha presentado ante la UE una “Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España” que responde al cumplimiento del artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE, y que busca que los Estados miembros establezcan una estrategia a largo plazo para movilizar inversiones en la renovación del parque nacional de edificios residenciales y comerciales, tanto público como privado. Además de lo anterior, y como parte de las obligaciones comunitarias, se ha preparado la Comunicación del Estado español en cumplimiento del artículo 9 de la Directiva 2010/31/UE, de 19 de mayo de 2010, de eficiencia energética de los edificios denominada “Plan Nacional destinado a aumentar el número de edificios de consumo de energía casi nulo en España”.

## **16. Reducción del riesgo de desastres.**

Los desastres pueden provenir tanto de causas naturales, como tecnológicas. En el primer caso son consecuencia de la interacción, en el espacio y el tiempo, de un fenómeno natural y de la vulnerabilidad del lugar donde se producen. En el segundo, es básica la interacción humana y sus causas pueden encontrarse en determinados tipo de actividades: industriales, de transporte de mercancías peligrosas, etc. En ambos casos, estos episodios provocan, además de la importante pérdida de vidas humanas, graves daños en los bienes económicos, sociales y ambientales del país y su gravedad deriva de los indicadores de daños producidos

En España, la magnitud de los desastres naturales no es comparable con la de otras regiones del planeta, aunque a menor escala, cada año se contabiliza un número variado de afectados y de víctimas mortales derivados de los mismos. El más relevante factor de riesgo ambiental suele estar relacionado con las inundaciones propias del clima mediterráneo, el mal diseño de los métodos de prevención o control, y en el caso de los accidentes tecnológicos, la deficiente localización o planificación de la gestión de determinadas actividades peligrosas.

Según datos del Ministerio del Interior, el número de víctimas mortales debidas a desastres naturales en España durante el periodo comprendido entre 1995 y 2012 ascendió a 1.056. Un total de 304 víctimas (el 28,8%) lo fueron por causa de las inundaciones, seguido de los fallecidos en tierra por causa de temporales marítimos, un total de 222 (el 21,0%); las tormentas (rayos y vientos fuertes), con 183 víctimas (el 17,3%); los incendios forestales, con 124 víctimas (el 11,7% del total) y los golpes de calor, con 107 víctimas (el 10,1% del total).

En los últimos años se han adoptado importantes medidas para prevenir, desde la planificación urbanística y territorial, el riesgo de desastres naturales. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones exigió a los Ayuntamientos y

a las CC.AA. la clasificación como suelos no urbanizables de “especial protección” (y en consecuencia, imposibilitados para cualquier clase de transformación urbanística), a todos los suelos en los que concurren “riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial” (Directrices de Protección civil, entre otras). Posteriormente, la vigente Ley de Suelo de 20 de junio de 2008 reforzaría esta regla básica con dos nuevos límites:

- Exigiendo la elaboración de “mapas de riesgos naturales” para todos los ámbitos en los que se prevea la ordenación de una actuación urbanizadora, e insertando este requisito en el procedimiento de evaluación ambiental del Plan urbanístico que contemple tales actuaciones e
- Incluyendo al lado de los riesgos “naturales”, y con el mismo régimen, a los tecnológicos, o procedentes de otros accidentes graves.

Para facilitar la elaboración de los mapas de riesgos naturales, el Ministerio de Fomento puso a disposición de todos los Ayuntamientos una “Guía Metodológica para elaborar las Cartografías de Riesgos Naturales”, que se publicó en el año 2008. Además, desde el año 2013, se están incluyendo en el Sistema de Información Urbana, de acceso libre y gratuito para cualquier ciudadano, en la página web del Ministerio de Fomento, los mapas que muestran zonas con riesgo de inundación y riesgo sísmico, con el objetivo de mejorar la planificación urbana. Y, por supuesto, también están en vigor los planes de emergencia y de protección civil correspondientes. Quizás la asignatura pendiente, derivada de la escasa entidad de los riesgos en España, como se ha dicho, esté en la ausencia de campañas de comunicación y entrenamiento de la ciudadanía, ante situaciones de riesgo.

## 17. Reducción de la congestión del tráfico.

Los medios de comunicación suelen reflejar los millones de horas perdidas en los atascos por los habitantes de cualquier aglomeración urbana, a las que hay que unir otros efectos negativos como la accidentalidad, el alto coste energético, la contaminación, el ruido, etc.

La perturbación del espacio público causada por el exceso de vehículos, contaminación y ruido deriva en pérdidas sensibles de las oportunidades de comunicación y socialización que caracterizaban las calles de las ciudades españolas (conocidas en todo el mundo, precisamente por esas características).

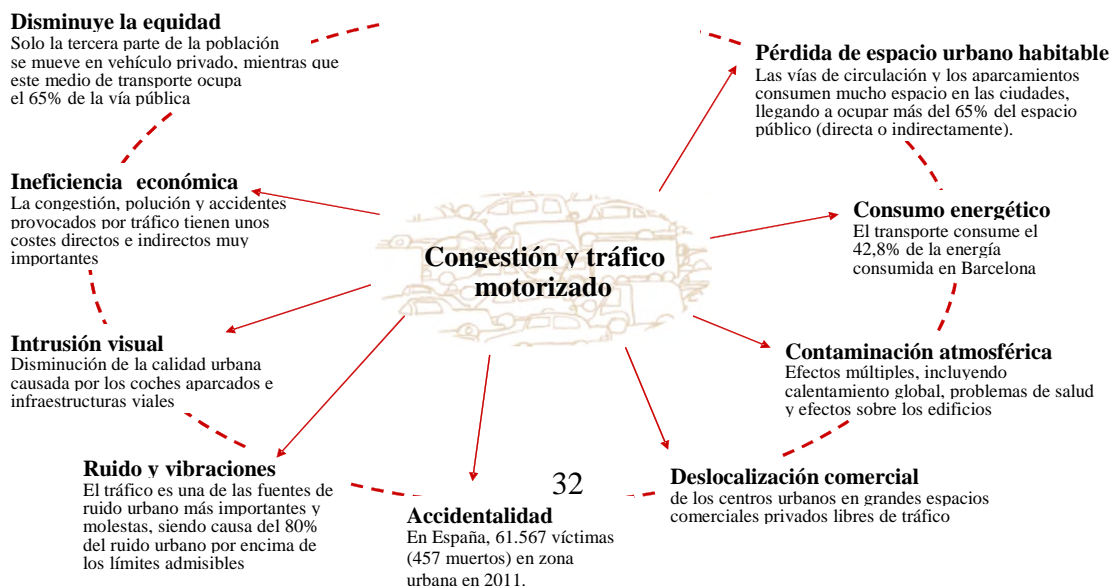




Figura III.4. Impactos del tráfico en la vida urbana. Fuente: Agencia de Ecología Urbana. Barcelona

La energía consumida directamente por el sector del transporte en España representa más de un 40% del total, por encima de los sectores industrial, residencial o comercial (Fuente: IDAE). Este valor corresponde al consumo directo, y requiere consumos energéticos adicionales en fabricación y mantenimiento de vehículos e infraestructuras. Por tanto, se puede estimar que las necesidades de movilidad del país suponen cerca de la mitad de la demanda final de energía.

En el incremento de la emisión de gases de efecto invernadero en los últimos 20 años, el transporte ha sido uno de los sectores que más ha contribuido, tal y como queda recogido en la figura III.5. De hecho, ha llegado a representar el 25,7% del total de emisiones (emisiones directas de la circulación de vehículos, sin contar las emisiones por su fabricación, o por la construcción y mantenimiento de las infraestructuras que precisa).

En el ámbito urbano, el transporte representa más del 80% de las emisiones contaminantes, de las cuales el 79% corresponden, a su vez, al automóvil. Nuevamente con los últimos datos disponibles (2010), si la contaminación atmosférica causaba en Europa 310.000 muertes prematuras al año, 16.000 (sólo el 5%) correspondían a España y, a causa de la contaminación del aire fallecen 3 veces más personas que por los accidentes de tráfico y casi 11 veces más, que por accidente laboral.

El tráfico es la principal fuente de emisiones de óxidos de nitrógeno y partículas (PM10), siendo el automóvil el responsable mayoritario de las mismas. En cuanto al ruido, se estima que el 74% de la población urbana española está afectada por el ruido del tráfico y que un 23% está sometida a niveles no saludables según la OMS.

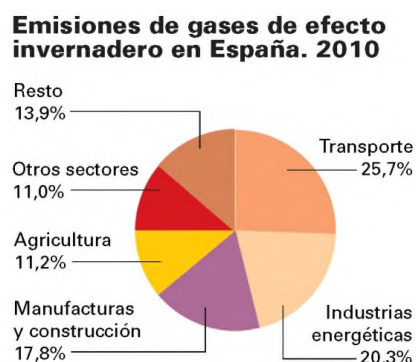


Figura III.5. Emisiones de gases de efecto invernadero por sectores. Fuente: España en cifras 2013, INE.

Por otra parte, durante el año 2013, en las vías interurbanas se produjeron 994 accidentes mortales, en los que fallecieron 1.128 personas y 5.206 resultaron heridas graves. El número de accidentes y víctimas disminuye cada año (un 13,3 %

menos que en 2012) a consecuencia de los grandes esfuerzos que están haciendo las Administraciones Públicas para reducir la siniestralidad. (*Fuente: Ministerio del Interior*).

Se ha desarrollado un amplio conjunto de propuestas para hacer frente a los problemas generados por la presencia del automóvil privado en la dinámica urbana (algunas de ellas se han descrito en el epígrafe de movilidad urbana). De hecho, el problema de los desplazamientos constituye un asunto central de la política urbana y ambiental. Este cambio de rumbo exige establecer una nueva cultura de la movilidad que debe dirigirse a la consecución de una serie de objetivos interrelacionados, entre los que destacan los siguientes:

- Reducir la dependencia respecto al automóvil, incrementar las oportunidades de los medios de transporte alternativos y aumentar la autonomía de los grupos sociales sin acceso al automóvil.
- Reducir los impactos de los desplazamientos motorizados y evitar la expansión de los espacios dependientes del automóvil.
- Reconstruir la proximidad como valor urbano y recuperar la convivencia en el espacio público.

## **18. Contaminación del aire.**

A finales de la primera década de este siglo, diversos informes nacionales<sup>12</sup> alertaban de los riesgos derivados de la calidad del aire urbano en España, particularmente en aquellas zonas donde se superaban los valores límites establecidos por la Directiva Europea 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia. Por aportar algún ejemplo, en el año 2010 se superaron los límites legislados para el dióxido de carbono en las ciudades de Madrid, Barcelona, Valencia, Granada, Palma de Mallorca y en las zonas del bajo Nervión y el Baix de Llobregat. La principal causa de esta situación se relacionaba, directamente, con el tráfico rodado. Sólo en las dos zonas mencionadas en último lugar, se relacionaba con la actividad industrial.

España comunica anualmente información sobre calidad del aire a la Comisión Europea, en cumplimiento de las Directivas 2008/50/CE y 2004/107/CE. La exigencia del compromiso político por la calidad del aire se fundamenta en el artículo 45 de la Constitución Española de 1978 y dentro de los desarrollos normativos adoptados recientemente por el Gobierno de España, destaca el Real Decreto 102/2011 sobre los valores estimados, que obliga a las autoridades españolas a asumir la responsabilidad de la evaluación y seguimiento de la calidad del aire. En 2012, en cumplimiento de las exigencias de dicho Real Decreto, se realizó la evaluación de la calidad del aire para varios contaminantes: Dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), Dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), Óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>), Partículas (PM<sub>10</sub> y PM<sub>2,5</sub>), Plomo (Pb), Benceno (C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>), Monóxido de carbono (CO), Ozono (O<sub>3</sub>), Arsénico(As), Cadmio (Cd), Níquel (Ni) y Benzo(a)pireno (B(a)P). De acuerdo con los datos generados por las redes autonómicas, locales y nacionales de calidad del aire, los resultados fueron los siguientes:

---

<sup>12</sup> Libro verde de sostenibilidad urbana y local (capítulo VIII, sobre la calidad del aire) y EESUL.

- a) La situación respecto al SO<sub>2</sub> mejoró respecto al año anterior. No se superó ninguno de los dos valores límite legislados.
- b) En lo que respecta al NO<sub>2</sub>, se produjeron superaciones en algunas de las principales aglomeraciones metropolitanas, pero el número de éstas mostraba signos de disminución.
- c) Se mantuvo la tendencia positiva de los años anteriores en los niveles de concentración de material particulado (PM<sub>10</sub>), con una ligera disminución en cuanto a las superaciones del VLD respecto al año 2011.
- d) El ozono troposférico seguía mostrando niveles elevados en zonas suburbanas o rurales, debido a la alta insolación y a que se mantenían los niveles de emisión de sus precursores (NO<sub>x</sub> y compuestos orgánicos volátiles). No obstante mejoraba el número de zonas que superaban el valor objetivo para la protección de la salud.
- e) No se presentaron superaciones del valor límite (VL) establecido para el plomo, el benceno, el monóxido de carbono o las partículas PM<sub>2,5</sub>; ni tampoco del valor objetivo fijado para el As, Cd y benzo(a)pireno. Sí se superó puntualmente el valor objetivo para el Ni.
- f) El Indicador Medio de Exposición (IME) para partículas PM<sub>2,5</sub> fue inferior al del año anterior en un 3,5% (El objetivo de reducción a alcanzar en el 2020 es del 15%).

El año 2013 se declaró como el “Año del Aire” y se presentó el Plan Nacional de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera 2013-2016. Este Plan incluye una serie de medidas encaminadas a mejorar la calidad del aire tomando como referencia todo el territorio nacional. Pretende, con la colaboración de las Administraciones Autonómicas y Locales implicadas, impulsar medidas que actúen ante los problemas de calidad del aire más generalizados, de forma que se respeten los valores legalmente establecidos. Todo ello con la finalidad doble de proteger la salud de las personas y el medio ambiente y, formalmente, cumplir la Directiva 2001/81/CE, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.

El principal reto en los próximos años es, precisamente, hacer efectivo este Plan. Ello requerirá adoptar medidas sectoriales de carácter preventivo (más que paliativo), que mejoren la calidad del aire, especialmente en el caso de la atmósfera de las grandes áreas urbanas (lo que necesariamente deberá incluir al vehículo privado). También serán precisas medidas de carácter horizontal, es decir, las que actúen sobre la información, la concienciación, la administración, la investigación y la fiscalidad.

## **19. Dificultades experimentadas y lecciones aprendidas en esas áreas.**

Tal y como se ha indicado anteriormente, el hábitat urbano contiene en su dinámica y funcionamiento elementos que tienen un gran impacto en el medio ambiente. La primera lección aprendida es que resulta preciso hacer un tratamiento integrado de los distintos problemas que plantea el medio ambiente urbano.

La ciudad es una trama de elementos relacionados entre sí y no es posible disociar los problemas de movilidad y tráfico, con el cambio climático, o la calidad del aire. Se hace necesario, por tanto, un tratamiento integral que se inicie desde el principio, es decir, con la propia planificación de la ciudad y con la evaluación ambiental estratégica del propio modelo propuesto. Reducir distancias, volver al modelo de ciudad compacta, ser conscientes de la limitación de los recursos naturales, energéticos o no, evitar los riesgos, etc. debe formar parte esencial de dicha planificación.

Teniendo en cuenta los datos y el marco de la política general de lucha contra el cambio climático, el principal reto planteado es el objetivo estratégico de conseguir ciudades neutras en emisiones de CO<sub>2</sub> (es decir, que la energía que utilice se produzca con sistemas renovables, ofreciendo un balance final de cero emisiones de Gases de Efecto Invernadero). Es preciso reaccionar en la reducción de estas emisiones, no sólo para cumplir los objetivos impuestos por Europa, sino para paliar en la mayor medida posible, tanto en el tiempo, como en la intensidad, las posibles consecuencias del cambio climático. A tales efectos, también será necesario diseñar estrategias de adaptación que permitan conocer, con mayor precisión, cuáles son las principales vulnerabilidades, sus posibles efectos y sus costes a largo plazo. Un país que vincula gran parte de su economía a un sector como el turístico no puede mantenerse al margen del análisis de las eventuales consecuencias del cambio climático en su economía, del aumento del precio de los recursos energéticos que posibilitan el transporte, o del cuidado de su propio patrimonio natural: costas, bosques, etc., entre otros aspectos.

Para el Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información, elaborado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en 2012, las principales medidas que permitirían mitigar el cambio climático son:

- Desarrollar modelos urbanos y territoriales energéticamente más eficientes, basados en la tipología de ciudad mediterránea, compacta, con buenas densidades y mixtura de usos.
- Establecer nuevos modelos de movilidad urbana e interurbana ahorradores de energía.
- Reducir el consumo energético en el sector residencial, industrial, comercial e institucional, mediante la promoción del ahorro energético pasivo, la adopción de medidas de eficiencia energética y los cambios de comportamiento de los ciudadanos.
- Sustituir las energías emisoras de gases de efecto invernadero por energías renovables en la mayor medida posible.
- Implantar un modelo de gestión de residuos con menor emisión de gases de efecto invernadero.
- Disminuir el consumo de agua potable mediante la mejora en la eficiencia de la red, el cambio en los hábitos de consumo, la instalación de ahorradores y el impulso al uso de fuentes hídricas no convencionales (pluviales, grises...).

- Fomentar la captación de carbono por los ecosistemas forestales; protección de las masas existentes, repoblación forestal y gestión forestal sostenible de los bosques.

También identifica el Libro Verde medidas de adaptación de las ciudades al cambio climático. Entre ellas:

- Reducir la escorrentía torrencial y evitar o reducir los daños de las inundaciones en la edificación y las infraestructuras.

- Integrar en la planificación de gestión de las cuencas hidrográficas los períodos de sequía extrema.

- Adecuar bioclimáticamente los edificios, incluyendo medidas de carácter arquitectónico y que afecten al diseño, la orientación y el aislamiento.

- Naturalizar las áreas urbanas y desarrollar corredores e infraestructuras verdes urbanas, así como promover una mayor relación con los ecosistemas del entorno de las ciudades (especialmente, con los espacios naturales protegidos).

## **20. Dificultades y cuestiones futuras en medioambiente y urbanización que podrían tratarse a través de una Nueva Agenda Urbana.**

Debería incluirse una referencia a todos los indicadores de sostenibilidad ambiental y territorial del desarrollo urbano comúnmente aceptados. La ciudad y los modos de hacer ciudad deben ser permanentemente contrastados y, desde ese aspecto, deberían tenerse en cuenta, al menos, las siguientes cuestiones:

- El reto prioritario consiste en promover el equilibrio ecológico, tanto dentro de la ciudad, como en la relación de la ciudad con el territorio circundante, ya que es preciso tener en cuenta los costes ambientales derivados de aspectos claves del desarrollo urbano y los costes energéticos ineficientes.

- La ciudad es un escenario estratégicamente decisivo para la lucha contra el cambio climático. Tanto las medidas de mitigación, como las medidas de adaptación, tienen que ser implementadas y puestas en marcha en, y desde la ciudad.

- Las autoridades locales deben formar parte de los programas planificados que sustituyan progresivamente las energías emisoras de gases de efecto invernadero por otras energías renovables. A este respecto, tiene un gran valor la transferencia de experiencias de algunos entes locales en España, así como el hecho de que la misma se vea facilitada por la participación en redes supramunicipales de lucha contra el cambio climático.

- Es preciso un mayor nivel de autonomía y autosuficiencia energética de las ciudades. Se debe insistir en que no sólo hay que promover patrones de ahorro energético (reducir la demanda de energía), sino también cambiar el modelo de oferta, fomentando los de energía distribuida y descentralizada, como recurso para reducir la insuficiencia energética y disminuir la dependencia de las ciudades.

- La calidad del aire es un elemento crucial de la calidad ambiental de la ciudad, y por ello cada una debería definir y elaborar su propia estrategia de calidad del aire, incluyendo la enumeración de medidas preventivas y paliativas.

- Resulta imprescindible, por un lado, exigir, como hace la legislación española, la elaboración de “mapas de riesgos naturales” para todos los ámbitos en los que se prevea la ordenación de una actuación urbanizadora y, por otro, elaborar planes de seguridad que permitan afrontar otros riesgos tecnológicos o de accidentes graves.

#### **IV. GOBERNANZA Y LEGISLACIÓN URBANAS: CUESTIONES Y DIFICULTADES PARA UNA NUEVA AGENDA URBANA.**

La regulación y el control del uso del territorio por medio de un sistema de planificación previa cuenta con una larga tradición en España que se inicia, desde el punto de vista legislativo, con la Ley del Suelo de 1956 y que se instaura en la práctica, de manera paulatina y gradual, a partir de la Ley de Suelo de 1976. El papel de la Administración local en dicha planificación y, en consecuencia, en la gobernanza del territorio, entendida como los procesos políticos e institucionales a través de los cuales se toman e implementan las decisiones, ha sido clave.

Las Comunidades Autónomas jugarán un papel fundamental en ambos campos, tras la asunción de las competencias urbanísticas en exclusiva, por medio de sus correspondientes Estatutos de Autonomía, pero será sobre todo a partir de 1998, cuando comience a gestarse el bloque normativo urbanístico que conocemos en la actualidad y que configura el marco de la gobernanza y la legislación urbanas hoy vigente.

#### **21. Mejora de la legislación urbana.**

Hablar de estas mejoras requiere distinguir dos aspectos. Por un lado, el relativo a la legislación propiamente urbanística (ya se ha hecho referencia a la misma en el punto 8 del apartado 2 de este informe) y, por otro, el relacionado con la cultura de políticas públicas (en especial las municipales), que se orientan a integrar objetivos urbanos.

En relación con la primera perspectiva, y sin ánimo de repetir temas ya tratados, es obvio que el complejo marco normativo español es mejorable. La búsqueda de una mayor sencillez, flexibilidad y comprensión están en la base de los intentos de mejora que se vienen poniendo en marcha, en los últimos años, tanto por parte de las Comunidades Autónomas, como por parte de los Ayuntamientos. No obstante, se entiende que este tema es esencial a escala de todo el territorio nacional, y por ello, el 29 de agosto de 2013, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos adoptó un Acuerdo por el que creó un Grupo de Trabajo Interministerial que debía analizar la normativa que regula las actividades sometidas a control ambiental y a control urbanístico, con el objetivo de simplificarla, garantizar su consistencia, proporcionalidad y la adecuada coordinación entre las distintas autoridades implicadas, buscando alcanzar un marco jurídico equilibrado y eficiente.

Los resultados de este Grupo de Trabajo han sido incluidos en un informe final que fue presentado a la CDGAE el 17 de julio de 2014, en el que se incluyen propuestas de diverso tipo y se identifican, en concreto, 42 medidas de mejora: 14 de ellas son de carácter transversal (tratan de optimizar los procedimientos ambientales y urbanísticos) y 10 de ellas resultarían directamente aplicables al ámbito de los procedimientos urbanísticos. Entre estas 10 pueden identificarse, como retos, las siguientes:

- Aprobar un Programa de racionalización normativa con el consenso de todas las Comunidades Autónomas y en el que haya colaborado también la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).
- Lograr cierta homogeneidad en aquellos aspectos urbanísticos que son idénticos en cualquier parte del territorio nacional, con independencia de quién ostente las competencias territoriales.
- Propiciar que la seguridad jurídica y los controles preventivos casen con la necesaria eficiencia de los procedimientos.
- Garantizar la flexibilidad y una mayor facilidad en la modificación del planeamiento para que pueda adaptarse a una realidad cambiante.
- Racionalizar el esquema de los informes sectoriales preceptivos, vinculantes y determinantes para las decisiones del planificador urbanístico y territorial.
- Sustituir gradualmente determinadas licencias y autorizaciones por declaraciones responsables que permitan un control ex-post de aquellas actuaciones que tienen una menor relevancia territorial. Sería el caso de las obras de rehabilitación de edificaciones ya realizadas, o la autorización del primer uso o apertura de las mismas.

Desde la perspectiva de la integración de objetivos urbanos en las políticas públicas, son los Ayuntamientos los que las ejercen en mayor medida, siempre en el ámbito de sus competencias y con los presupuestos de los que disponen, ya que son las Administraciones más cercanas al ciudadano y, en consecuencia, las que mejor conocen sus necesidades.

## **22. Descentralización y fortalecimiento de autoridades locales.**

La Constitución Española reconoce a la Administración Local "*autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*" pero, a diferencia de lo que hace con las Comunidades Autónomas, o con la Administración General del Estado, no le asigna un listado específico de competencias propias.

Actualmente el Gobierno está trabajando en la reestructuración del sector público local, cuyos antecedentes inmediatos son los acuerdos entre el Gobierno del Estado y las Entidades Locales, de 7 de abril de 2010 y de 25 de enero de 2012. El primero, genérico, era un acuerdo marco con las Entidades Locales, sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013, que permitía a aquéllas aprobar un Plan de

Racionalización de las estructuras de sus respectivos sectores públicos, administrativos y empresariales, para mejorar la eficiencia y reducir el gasto público. El segundo, más específico, trataba de reordenar y racionalizar el sector público instrumental local y de control de su eficiencia y la reducción del gasto público, sin menoscabar la calidad de los servicios que prestan.

Ya más recientemente, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, 27/2013, de 27 diciembre, tiene entre sus objetivos clarificar las competencias municipales, evitar duplicidades con otras AA.PP. y hacer efectivo el principio de «una Administración, una competencia». Todo ello bajo el paraguas de la eficiencia, la estabilidad, la sostenibilidad financiera y el control financiero y presupuestario rigurosos.

También deben mencionarse las medidas adoptadas para mejorar la Gobernanza Local, mediante el refuerzo del papel de las Diputaciones Provinciales, los Cabildos, los Consejos Insulares o las Entidades equivalentes. A las Diputaciones se les encomienda la coordinación de determinados servicios mínimos en municipios con población inferior a 20.000 habitantes, y se le atribuyen nuevas funciones como la prestación de los servicios de recaudación tributaria, la administración electrónica o la contratación centralizada. También se han introducido medidas para fomentar la fusión voluntaria de municipios, lo que redundará en la racionalización de sus estructuras y en la superación de la importante atomización del mapa municipal español. De acuerdo con los datos del INE, 2013, en España existen 8.119 Municipios, de los cuales sólo 398 tienen más de 20.000 habitantes. Un total de 7.718 municipios poseen menos población.

### **23. Mejora de la participación en el desarrollo urbano.**

La participación ciudadana en los procesos de planificación territorial y urbanística, e incluso en los más relevantes procesos de gestión urbanística, está plenamente garantizada desde un punto de vista formal, en la legislación urbanística española desde 1956.

Sin embargo, en la práctica, no existe una verdadera cultura ciudadana de participar en los asuntos relacionados con la gestión del desarrollo urbano, más allá de aquellas situaciones en las que cada uno ve afectados sus intereses de manera particular. Esta falta de cultura ciudadana en el ámbito de la planificación es extrapolable plenamente al ámbito urbano.

No obstante, debe destacarse que los procesos de participación social han contado con iniciativas muy interesantes en España en los últimos 15 años:

- los procesos vinculados al establecimiento de las Agendas Locales 21, demuestran que es uno de los países de la UE, donde más Ayuntamientos los han desarrollado<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> La Carta ha sido suscrita plenamente por 1.195 municipios españoles (sobre un total de 2.708 en toda Europa), y por algunas redes comarcales o regionales. El listado completo puede consultarse en: [http://www.aalborgplus10.dk/go.aspx?to=media/short\\_list\\_18-02-2009\\_1\\_.pdf&navn=short\\_list\\_18-02-2009\\_1\\_.pdf](http://www.aalborgplus10.dk/go.aspx?to=media/short_list_18-02-2009_1_.pdf&navn=short_list_18-02-2009_1_.pdf).



(firmaron el compromiso formal de la Carta de Aalborg de 1994 y los posteriores Compromisos de 2004: Aalborg+ 10). Han avanzado en la gestión urbana y local sostenible, ampliando el enfoque casi exclusivamente ambiental de su inicio, con enfoques económicos y sociales; y consolidando, en la práctica, los diagnósticos de sostenibilidad, coordinados con el desarrollo y ejecución de sus Planes de Acción. Todo ello, de forma participada y con el apoyo de las TIC, lo que ha permitido alcanzar cotas elevadas de ejemplaridad y transferibilidad. Buena prueba de ello es la cantidad de Ayuntamientos que forman parte de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible (RRDLS).

- La mayor implicación de los entes locales propicia una mayor implicación de los ciudadanos en la gestión local, a través de distintas fórmulas asociativas. Un ejemplo podría ser la Ley 2/2004 de Mejora de Barrios, Áreas Urbanas y Villas que requieren una atención especial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que exige en cada uno de los proyectos la definición previa del marco institucional y de participación ciudadana. Y específica es también la apelación de la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas a la participación de los vecinos, agrupados en las comunidades de propietarios y en las agrupaciones de comunidades de propietarios, en la operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

- La aprobación de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, marca los objetivos de cara al futuro. La Ley quiere incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, reconocer y garantizar el acceso a la información y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento, todo ello a la vez que amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos.

## **24. Reforzar la seguridad y la protección urbanas.**

La seguridad constituye un factor de calidad de vida relacionado íntimamente con el diseño urbano. Es el resultado combinado de una percepción de ausencia de riesgos y la efectiva ausencia de los mismos, entendiendo por tales no sólo los de carácter físico, sino también aquellos otros que son consecuencia de la falta de estabilidad socioeconómica, o de la protección social e institucional.

En todos los casos, la planificación urbana puede y debe dar respuesta eficaz a los desafíos que presenta la seguridad ciudadana. El diseño urbano no pondrá fin al problema de la seguridad, puede ayudar a mitigar los niveles de delincuencia, sobre todo en las zonas más castigadas por el fenómeno de la violencia, o el vandalismo.

### **24.1. Reforzar la seguridad de las ciudades (percepción):**

Puede afirmarse que España es uno de los países más seguros del mundo. La seguridad se mide, tanto en datos objetivos, como subjetivos. El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), dependiente del Ministerio de la Presidencia,

ofrece entre sus estudios de opinión sobre la sociedad española, datos interesantes relacionados con la seguridad subjetiva, es decir, la que resulta de la percepción mental de cada individuo, con respecto a su entorno (amenazas, riesgos o fortalezas). Los datos objetivos no siempre coincidirán con la percepción que los ciudadanos tienen, pero la conjunción de ambos es relevante.

A nivel estatal, y de acuerdo con los datos del Ministerio del Interior, la media de delitos se encuentra en 48 por cada mil habitantes, dato sensiblemente inferior a la media europea, que está en 60 por cada mil. Por lo que se refiere a la percepción subjetiva, según el último barómetro mensual del CIS, de marzo de 2014, sobre una muestra de 2.466 personas, de 241 municipios diferentes, sólo un 2% de las personas consideró la inseguridad como uno de los tres principales problemas del país. También se detectó una muy reducida preocupación en relación con la violencia derivada del terrorismo, o las drogas (sólo se alcanzan un 0'9 y el 0'1 %, respectivamente).

Sí parece existir un mayor acuerdo en los aspectos que incrementan el sentido de la vulnerabilidad. Se pueden resumir en los siguientes puntos:

- La necesidad de aumentar la oportunidad de ver y ser visto dentro de un espacio urbano concreto y de sentir confianza en ese mismo espacio por sus características físicas y por las personas que lo habitan. La percepción del peligro tiene que ver con el diseño del espacio; construcciones que dan lugar a espacios trampa, recovecos, escondites o esquinas, donde un posible agresor puede ocultarse, y la falta de iluminación o la iluminación poco adecuada.
- La necesidad de reforzar el sentido de pertenencia a un lugar, a un barrio, a través del incremento de la vida social. El conocimiento del entorno más próximo y la capacidad para ver y comprender lo que está sucediendo en él, son importantes para asegurar un sentimiento de control en una situación concreta.
- El mantenimiento adecuado del entorno y del mobiliario urbano también repercute en una mayor sensación de seguridad.
- El mantenimiento y el reforzamiento de las medidas “externas” de protección y seguridad representadas por agentes de seguridad, pública o privada, o por la existencia de cámaras de vigilancia.

#### **24.2. Reforzar la protección en las ciudades (medidas de policía):**

Desde el punto de vista de la protección urbana, uno de los mayores problemas reside en las tasas de actividad delictiva en las ciudades. Si se analizan los datos estadísticos de la actividad delictiva en la ciudad de Madrid, como núcleo urbano principal del país (figura IV.1 y tabla IV.1, para el periodo 2000-2013), tanto las cifras, como los tipos de delitos más habituales, ofrecen una visión ilustrativa de la problemática delincuencia en las áreas urbanas españolas.

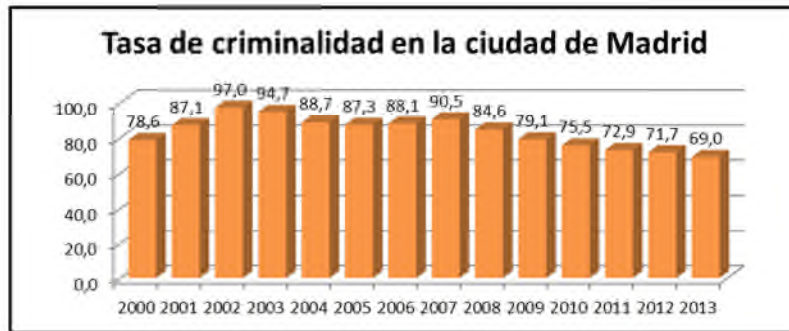


Figura IV.1. Evolución de la tasa de actividad delictiva en la ciudad de Madrid (2000-2013). Mº del Interior

Las modalidades delictivas más habituales en los entornos urbanos son los delitos con fuerza contra la propiedad. La experiencia policial permite constatar la existencia de un tramo de criminalidad, que muestra un estilo de vida centrado en la comisión reiterada de delitos o faltas contra la propiedad, de escasa relevancia penal, que sin revestir una gravedad elevada, desde el punto de vista policial, inciden negativamente en la percepción subjetiva de seguridad que perciben los ciudadanos.

No obstante, si se observan el gráfico y la tabla anteriores, en el año 2013, se detectó la tasa delincuencia más baja, en España, desde el año 2000 y la tendencia en cuanto a la bajada sistemática de la criminalidad, se ha mantenido desde el año 2007. El delito más común sigue siendo el robo con fuerza, pero igualmente experimentó su nivel más bajo desde el año 2.000. En ello han tenido que ver, sin duda, las numerosas actuaciones que se han desarrollado para hacer frente a los retos de la seguridad ciudadana, básicamente enmarcables en dos líneas fundamentales:

*a) Medidas y programas para promover la protección y la seguridad ciudadana en las ciudades durante el periodo 1996-2014.*

Se trata de planes preventivos promovidos o participados por el Ministerio del Interior. Entre ellos: el de Prevención y Protección Antiterrorista; el Plan Mayor-Seguridad; el Plan Director de Convivencia y Mejora de la Seguridad en los Centros Escolares y sus Entornos; el Plan de Actuación y Coordinación Policial contra Grupos Organizados y Violentos de carácter juvenil; el II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia. 2012-2015 (II PENIA); el Plan contra la Explotación Sexual Infantil; el Plan Estratégico de respuesta policial al tráfico minorista de drogas en zonas, lugares y locales de ocio y el Plan Turismo Seguro.

En desarrollo de estos Planes, las Fuerzas de Seguridad del Estado elaboraron sus respectivos Planes Operativos e impulsaron diversos instrumentos, orientados a combatir manifestaciones específicas de criminalidad o inseguridad. Por ejemplo: el Plan Operativo contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual; el Plan contra Robos en Viviendas; el Plan contra la Delincuencia Urbana Itinerante; el Plan Comercio Seguro y el Plan Operativo Funcional Oro.

Especial referencia merecen los planes contra los delitos informáticos y el Plan Mayor que tiene como objetivo la protección de un sector especialmente vulnerable,

las personas mayores de 65 años que, en los últimos años, han visto incrementado el número de hechos delictivos que les afectan, en un 7%.

#### *b) Adopción de medidas y modificaciones del marco legislativo.*

Las principales actuaciones durante el periodo de referencia han sido las siguientes:

- Modificación del Código Penal para actualizar cuestiones relativas a la lucha contra la corrupción, la violencia de género, la responsabilidad penal del menor, la responsabilidad en los ámbitos de propiedad intelectual y frente a consumidores y usuarios, y la responsabilidad en el uso de nuevas tecnologías.

- Actualización de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana 1/1992, de 21 de febrero, en cuyo Anteproyecto se trabaja actualmente.

- La Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, que trata de mejorar la eficacia en la organización y planificación, formación del personal, dotación del respaldo jurídico necesario para el ejercicio de sus funciones legales y la colaboración entre la seguridad privada y la pública.

- La Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos, que permitió usar medios de grabación de imágenes y sonidos, con las garantías precisas para el ejercicio legítimo de los derechos y libertades reconocidos en la CE.

- La participación ciudadana en materia de seguridad, que está contemplada en el artículo 9 de la Constitución y en la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y que ha evolucionado desde la figura del policía-enlace, al actual delegado de participación ciudadana. Todo ello en el marco del Programa de Participación ciudadana que mantiene, de forma regular, reuniones con asociaciones de vecinos, inmigrantes, personas con discapacidad, comerciantes, etc.

Al igual que sucede con otras políticas públicas, se considera necesario seguir manteniendo los mecanismos existentes y crear otros nuevos, que permitan un más estrecho compromiso de los ciudadanos en la seguridad pública que promueven una cultura de la seguridad ciudadana más participativa, que conlleve una mayor implicación de los vecinos en la gestión urbana de los espacios y servicios públicos y que permitan, a su vez, generar una mayor identidad con los mismos y una sensación de pertenencia a los barrios.

## **25. Mejora de la inclusión social y de la igualdad.**

Durante los últimos años la situación de crisis económica y el aumento del desempleo han incrementado las tasas de población en riesgo de exclusión social y han aumentado los indicadores sociales desfavorables. En concreto, de acuerdo con el Informe Nacional Social de España, 2014, la tasa de riesgo de pobreza pasó del 24,5%, en el año 2008, al 28% en 2013 (datos provisionales), lo que representa un incremento de 3,5 puntos. Debe destacarse que se ha logrado un ligero descenso en esta tasa al comparar los datos con los del año anterior, que eran del 28,2%.

El riesgo de pobreza o exclusión afecta, sobre todo, al grupo de jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 24 años, motivado principalmente por el incremento de la tasa de desempleo (del 53,1% en junio de 2014, para los jóvenes menores de 25 años), lo que ha supuesto un incremento de la tasa de pobreza o exclusión de 9,6 puntos porcentuales respecto a los datos de 2008, situándose en 35,6. En el caso de la pobreza infantil se sitúa en el 33,8%, incrementándose en 3,2 puntos desde 2008. Para la población mayor de 65 años dicha tasa, sin embargo, ha disminuido, en 11,1 puntos desde 2008, cuando tenía un 27,7% y bajó hasta el 16,6% en 2012.

El Consejo Económico y Social señaló en un reciente estudio sobre la distribución de la renta en España (Distribución de la Renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos, marzo 2013) que las consecuencias de la crisis en términos de pérdidas de renta, están recayendo principalmente en los grupos de rentas inferiores. Entre los factores desencadenantes, la alta tasa de desempleo habría sido el factor más determinante en el aumento de la desigualdad en los últimos años.

Otro de los problemas que dificulta la inclusión social es el de las personas con bajos niveles educativos. En España, se registra una alta tasa de abandono educativo temprano. En 2012 alcanzó 24,9% de los jóvenes de 18 a 24 años, pero debe resaltarse que se ha reducido considerablemente desde 2008, año en que alcanzaba el 31,9%. Por lo que se refiere a las personas adultas, un 14% tienen como mayor nivel de estudios la segunda etapa de educación secundaria de orientación general, en lugar de profesional, y sólo el 8% tiene la formación profesional de grado medio.

Frente a esta situación, se ha puesto en marcha el denominado Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 (PNAIN), que fue aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de diciembre de 2013. El Plan introduce una estrategia de inclusión social basada en una perspectiva multidimensional que combina la inserción por la vía laboral, con el apoyo a los colectivos más desfavorecidos, a través del mantenimiento de la protección social desde tres puntos de vista: el acceso al mercado laboral y la promoción de un mercado de trabajo inclusivo; la garantía de unos ingresos mínimos y el acceso a servicios de calidad, principalmente en educación, sanidad y vivienda. También incorpora el Plan un objetivo de lucha contra la pobreza infantil, que se desarrolla de forma transversal por medio de múltiples actuaciones.

Desde el punto de vista de la vivienda, el 17 de enero de 2013 se firmó un convenio por los Ministerios de Economía y Competitividad, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Fomento, Banco de España, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Plataforma del Tercer Sector (Organizaciones no Gubernamentales), las patronales bancarias y 33 entidades de crédito, para constituir el Fondo Social de Viviendas (FSV) destinadas al alquiler. Se daba cumplimiento así a la encomienda al Gobierno, incluida en el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. Se pueden beneficiar de este FSV aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual y cumplan determinadas condiciones de vulnerabilidad.

No obstante, a pesar del esfuerzo realizado, aún es posible identificar dificultades para promover la inclusión social y reducir la desigualdad en las ciudades. Para ello hay que considerar los siguientes aspectos:

- Los gastos asociados a la crianza de los hijos. Son las familias con bajas rentas, y/o con baja intensidad laboral y/o con privación material severa, que tienen hijos, las que sufren la mayor tasa de pobreza y exclusión social.
- El empleo es un pilar central de la inclusión y su opuesto, el desempleo es uno de los elementos más asociados a la pobreza y exclusión social.
- Las desigualdades territoriales en términos de paro se han hecho más marcadas con la crisis, pues el aumento del desempleo entre 2008 y 2012 (en puntos porcentuales) ha sido mayor en las Comunidades Autónomas que partían de tasas más altas.

## **26. Dificultades experimentadas y lecciones aprendidas en esas áreas.**

Los modelos de gobernanza y las leyes en las que se apoyan necesitan una revisión permanente. Las nuevas necesidades y los problemas que van emergiendo en cada momento histórico plantean nuevos desafíos que requieren cambios rápidos en la legislación, y en la forma de plantear su gestión.

En esta materia las lecciones aprendidas están relacionadas básicamente con los siguientes aspectos:

- Normativa urbanística. Tener un ordenamiento más complejo, que refuerza fundamentalmente el control a priori, no necesariamente protege mejor el suelo ni los intereses generales. Son precisos instrumentos de control ex post, así como una normativa sencilla, de fácil comprensión y aplicación, que responda a la realidad de la dinámica y vida de las ciudades.
- El necesario fortalecimiento de las autoridades locales requiere una adecuada financiación y los intereses municipales deben tener en cuenta las políticas supramunicipales que planifican el territorio con matrices más amplias.
- Las actuaciones puntuales sobre necesidades o grupos específicos, en riesgo de exclusión social, pueden ser importantes, pero es mucho más efectiva la actuación planificada que permite movilizar recursos para hacer frente a las diversas variables que inciden en la exclusión social (desempleo, déficit educativo, violencia, etc.).

## **27. Dificultades y cuestiones futuras en la Gobernanza y la legislación urbanas que podrían tratarse a través de una Nueva Agenda Urbana.**

Sería preciso incluir la referencia a la necesidad de que los modelos de gobernanza urbana sean sensibles a las realidades específicas de cada una de las comunidades, sin que ello altere el rigor de los procedimientos de control, de las actuaciones urbanas. La planificación debe incluir compromisos concretos de las

AA.PP. que garanticen su gestión y ejecución efectivas. La programación es un buen aliado a estos efectos.

En cualquier caso, y al menos, deberían incluirse los siguientes aspectos:

- El reconocimiento de la autonomía local para diseñar las actuaciones urbanas, de manera que sean útiles para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Este necesario nivel de autonomía no debe impedir que las actuaciones urbanas tengan en cuenta el impacto territorial y supramunicipal de las políticas que, en el interior de las ciudades, se llevan a cabo. En este sentido, la actuación de los entes y autoridades locales debe tener en cuenta planes y criterios de ámbito supramunicipal.

- Es conveniente encontrar vías de colaboración entre los movimientos sociales y las administraciones públicas, especialmente la administración local, potenciando, cada vez más, las relaciones entre las esferas sociales y las públicas.

- Deben promoverse análisis especializados de los problemas de seguridad en las ciudades, particularmente en las grandes concentraciones metropolitanas, e instar a una más efectiva intervención de las autoridades y de los propios ciudadanos, en la adopción de medidas de lucha directa contra la actividad delictiva.

- Es preciso hacer frente a las situaciones de exclusión social. En este sentido, los entes locales deben comprometer una parte importante de su actuación y de su presupuesto en políticas de apoyo a la inclusión social, especialmente dirigidas a grupos sociales vulnerables, en colaboración con otros entes de la Administración (la Administración General del Estado y la autonómica).

- Por último, es necesario que la Nueva Agenda Urbana promueva la creación de grupos de debate que permitan obtener información actualizada de los nuevos fenómenos urbanos. Es la mejor manera de aprovechar la cercanía de la administración local a las personas y a los escenarios urbanos.

## **V. ECONOMÍA URBANA: CUESTIONES Y DIFICULTADES PARA UNA NUEVA AGENDA URBANA.**

Cuando se habla de economía urbana, una de las cuestiones más relevantes deriva de la relación existente entre las actividades económicas de la ciudad y la economía general del país, porque aquella es el escenario por excelencia. Las ciudades constituyen el principal motor de la economía, aunque también son el foco de muchos de los problemas que la aquejan.

Invertir en las ciudades siempre será rentable y habrá que buscar el fomento de las oportunidades que ofrece, la flexibilidad económica, la buena gobernanza, la mayor descentralización posible y la existencia de gobiernos locales activos. Y todo ello pese a que pueda demostrarse que, no todos los aspectos positivos que se vinculan a las actividades económicas desarrolladas en las ciudades, se transfieren a las Administraciones Locales y redundan en una mayor calidad de vida para esas comunidades. Este objetivo último requeriría una mayor autonomía financiera local y

la adecuación entre los recursos con los que cuentan los Gobiernos Locales y los servicios que éstos deben prestar.

## **28. Mejora de la financiación municipal/local.**

La financiación local sostenible es un elemento fundamental para garantizar que las autoridades municipales puedan asumir sus responsabilidades y contribuir al bienestar de sus comunidades. En España, los Ayuntamientos han reclamado una mejor financiación municipal que se adecúe a los principios de suficiencia, eficacia, transparencia y subsidiariedad. Reclaman, además, un haz de competencias definido y un presupuesto equilibrado en relación con los servicios que prestan.

La financiación local española cuenta, además de con los ingresos procedentes de su patrimonio (que incluye el relevante patrimonio municipal de suelo, al que van a parar los ingresos derivados de la actividad urbanística) y demás de derecho privado, con un sistema fiscal propio, constituido por las tasas, las contribuciones especiales y los impuestos. A ellos hay que unir, también, los ingresos obtenidos como consecuencia de las transferencias recibidas, en relación con los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas, o de otras Entidades Locales y de la Administración General del Estado, así como las subvenciones, los ingresos percibidos en concepto de precios públicos, el producto de las operaciones de crédito, el producto de las multas y sanciones, en el ámbito de sus competencias, y las demás prestaciones de derecho público.

Entre los tributos locales, que pueden recaer sobre el consumo, las actividades económicas, la renta o la propiedad inmobiliaria, son éstos últimos, los que más ingresos suponen para las arcas locales. Según datos de la FEMP, la imposición sobre la propiedad (materializada en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, IBI<sup>14</sup>) representa aproximadamente el 42% del total de los ingresos impositivos. Muy por debajo del IBI, el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) (impuesto municipal más recargo provincial) genera el 10% de dichos ingresos, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el 13%, y el resto de ingresos impositivos, aproximadamente el 27%, proviene conjuntamente del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.<sup>15</sup>

La Ley de las Haciendas Locales de 5 de marzo de 2004 tiene entre sus objetivos garantizar la suficiencia financiera de las Corporaciones Locales y el reconocer a los Ayuntamientos una mayor capacidad, para desarrollar políticas tributarias (subir o bajar tipos impositivos de sus impuestos, establecer beneficios fiscales...)

La reciente Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local persigue objetivos de gobernabilidad, racionalizar su estructura organizativa de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, y objetivos de control financiero y presupuestario riguroso, adaptado a las nuevas exigencias de Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de

---

<sup>14</sup> [http://www.catastro.minhap.gob.es/documentos/ejemplos\\_estadisticas.pdf](http://www.catastro.minhap.gob.es/documentos/ejemplos_estadisticas.pdf)

<sup>15</sup> <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/DatosFinanciacionEL.aspx>



Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Aunque esta norma se inserta en un contexto de estabilización presupuestaria, demandado básicamente por la necesidad de superar la crisis económico-financiera, posee el acierto de vincular, más allá de una determinada coyuntura, los recursos financieros y la gobernanza local.

De acuerdo con los últimos datos disponibles en relación con el déficit de las AA.PP. (primer semestre de 2014), la Administración Local ha cumplido y superado sus objetivos, hasta obtener superávit. Con un análisis desglosado, la Administración Local, al igual que la Seguridad Social, cerró con un superávit de 3.356 millones de euros (un 0,32% sobre el PIB).

## **29. Fortalecimiento y mejora del acceso a la financiación para la vivienda.**

El mercado de la vivienda español se ha caracterizado, durante décadas, por tres aspectos. En primer lugar, una alta tasa de propiedad propiciada, entre otras cosas, por un débil mercado del alquiler y por el fácil acceso al crédito derivado de una situación económica propicia. En segundo lugar, una política de incentivos públicos basada fundamentalmente en la construcción de vivienda protegida con destino a la compra por parte de familias con rentas bajas y, por último, una política fiscal que, ha favorecido la elección de la propiedad como principal régimen de tenencia de la vivienda principal.

Estos elementos propiciaron que muchas familias se endeudaran hasta un nivel que, en la crisis, hayan tenido graves dificultades para la devolución de los préstamos. Prueba de ello son los desahucios que se han producido en los últimos años. No obstante, en un parque de 25,2 millones de viviendas, de acuerdo con la nueva estadística de ejecuciones hipotecarias publicada por el INE, el número de ellas que ha afectado a viviendas habituales, se situó en 9.464 en el primer trimestre de este año y fue un 4,2% inferior al del periodo enero-marzo de 2013.

Las principales medidas adoptadas en los últimos años se han orientado a fomentar el acceso a la vivienda en alquiler a la vez que se impulsa la rehabilitación, la regeneración y la renovación de la ciudad ya hecha y a tratar de resolver el problema de las familias con dificultad en el pago de los créditos hipotecarios.

Mediante la Ley 4/2013, de 4 de junio, se han adoptado medidas para tratar de flexibilizar y profesionalizar el mercado del alquiler de viviendas. A su vez, el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 fomenta el alquiler y la construcción de un parque público de viviendas en alquiler. El Plan impulsa generar un parque público de viviendas en alquiler, que pueda usarse de forma rotacional para atender necesidades de determinados grupos sociales vulnerables. Y vincula este parque de viviendas con las ayudas directas al alquiler, e incluso con la intervención de los servicios sociales, para que el acceso a la vivienda sea una parte de un tratamiento de carácter integral. También mantiene el Plan las tradicionales subsidiaciones de los créditos hipotecarios que han formado parte de los anteriores Planes cuatrienales de Vivienda.

Por otra parte, se han arbitrado medidas para evitar, en la medida de lo posible, la pérdida o expulsión de la vivienda. El Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, articuló varios mecanismos que permitían reestructurar la deuda hipotecaria y flexibilizar la ejecución del desahucio, permitiendo la permanencia en la vivienda a cambio de un alquiler. Asimismo, la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, prevé, de manera excepcional y temporal, la suspensión inmediata y por un plazo de dos años, de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión. Y ya se mencionó en este informe la creación, en enero de 2013, del Fondo Social de Viviendas, constituido con viviendas propiedad de las entidades de crédito y destino a aquellas personas que han sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario, cuando concurren determinadas circunstancias<sup>16</sup>.

### **30. Respaldo al desarrollo económico local**

El desarrollo económico como práctica de los gobiernos y las comunidades locales cuenta con una larga tradición en España, vinculada en gran medida a las Agencias de Desarrollo local, que han tenido, entre sus funciones, la realización de tareas de intermediación y promoción del desarrollo económico, a través de acciones de diagnóstico, animación empresarial, formulación de proyectos de inversión, difusión tecnológica, comercialización, financiación y desarrollo de recursos humanos, así como la canalización y gestión de la información sobre actividades productivas, nuevas tecnologías y sociedad de la información, mercados emergentes, oportunidades de comercialización y nuevos yacimientos de empleo. Este modelo, no obstante, se encuentra actualmente en un momento de cambio y reconsideración en cuanto a los grandes principios de la intervención. El fomento de la creación de riqueza y empleo para conseguir una mayor calidad de vida, y la necesidad de avanzar hacia la consecución de modelos territoriales competitivos y sostenibles, se enmarcan hoy en contextos territoriales no sólo locales, sino sobre todo, regionales y estatales. Los cambios que se avecinan afectan a las estrategias y a las formas de organización y de gestión.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha establecido un nuevo orden de competencias sobre los proyectos de desarrollo económico, que se basa, fundamentalmente, en el refuerzo del papel de las Administraciones Autonómicas, aunque se admita la delegación de importantes funciones en las Corporaciones Locales, a través de la firma de instrumentos formales y siempre que dichas Corporaciones estén saneadas económicamente. De hecho, existe una Asociación Española de Agencias de Desarrollo Regional, que aglutina a todos los organismos autonómicos con competencias en materia de desarrollo regional de las diecisiete CA.AA. y de las dos Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla). Su objetivo principal es contribuir a que dichas Agencias presten un servicio público de calidad a emprendedores y

---

<sup>16</sup> [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/130507\\_Fondo\\_Social\\_Vivienda.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/130507_Fondo_Social_Vivienda.pdf)

empresas, la financiación avanzada, el desarrollo de la innovación y las TIC, la cooperación internacional, la atención al cliente y la formación.

La situación actual es, fruto de una evolución en la que se acumulan experiencias diversas que combinan, de diferente manera y con resultados variables, la dinámica económica global, con la capacidad de acción de los agentes locales.

Cualquier programa económico local debe tener en cuenta, como fundamento básico, la diversificación económica y la innovación, así como el contexto más amplio, regional o nacional, en el que debe insertarse. Todo ello sin olvidar el importante papel que han jugado y que deben jugar las Agencias de Desarrollo Económico Local ante el complejo modelo de intervención territorial descentralizado español. Contamos con una experiencia de más de 25 años de políticas de desarrollo económico local que debe rentabilizarse y adecuarse a las claves que demanda el futuro, todo ello tomando en consideración la situación por la que atraviesan actualmente los entes locales.

### **31. Creación de empleos y medios de vida**

La situación económica que atraviesa España desde hace unos años ha producido efectos negativos sobre el empleo. Además del problema social (sin duda el más importante), el alto nivel de desempleo supone un lastre importante ante la perspectiva de pronta recuperación del país. Según los datos de la Encuesta de Población Activa, el número de parados se sitúa en España en 5.427.700 y ello pese a que la cifra total de desempleados se ha reducido en 515.700 personas en un año, lo que supone el mayor descenso anual del paro.

Especialmente relevante es el dato de que más de la mitad de los jóvenes menores de 25 años que quieren trabajar, no encuentran la oportunidad de hacerlo y a ello que hay que unir el aumento de la emigración que, desde el año 2008 a 2012, ha sido de 86.495 personas entre los jóvenes de hasta 35 años, la gran mayoría de ellos con una buena preparación.

Actualmente se están desarrollando muchas políticas, desde todas las Administraciones Públicas, para tratar de cambiar esta situación y propiciar la creación de empleo. No obstante, se evidencia que el proceso es largo. Entre las medidas de carácter económico adoptadas, cabe destacar la aprobación del Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas que introdujo, de forma coyuntural, un programa de cualificación profesional para las personas que agotasen su protección por desempleo, basado en acciones de políticas activas de empleo y en la percepción de una ayuda económica de apoyo. El Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, prorrogó dicho programa estableciendo, además, un mecanismo de protección adicional para quienes ya no dispusieran del subsidio de desempleo, a través del cual los destinatarios podían recibir un tratamiento individualizado y personalizado, para su inserción laboral.

Especial referencia merece la reforma laboral aprobada por el Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes. El RDL trata de alcanzar los siguientes objetivos, en el marco económico en el que se planteó:

- a) “Favorecer la flexibilidad interna en las empresas como alternativa real a la destrucción de empleo.
- b) Modernizar la negociación colectiva para acercarla a las necesidades específicas de empresas y trabajadores y fomentar el diálogo permanente en el seno de la empresa.
- c) Mejorar la empleabilidad de los trabajadores a través de la formación y la eficacia de la intermediación laboral.
- d) Fomentar la creación de empleo estable y de calidad y reducir la dualidad laboral.
- e) Combatir el absentismo laboral injustificado.
- f) Reforzar los mecanismos de control y prevención del fraude, de protección de los derechos de los trabajadores y de lucha contra la competencia desleal a las empresas.

Por último, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, como parte del Plan Nacional de Reformas, y en coherencia con las recomendaciones realizadas por la UE, en particular con los objetivos y planteamientos de la llamada “Garantía Juvenil”, persigue favorecer la inserción de los jóvenes en el ámbito laboral y mejorar su situación dentro del mercado de trabajo, aumentando su empleabilidad, incrementando la calidad de los puestos de trabajo, la estabilidad del empleo y la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral.

Los ejes sobre los que se vertebra la Estrategia son: incentivar la contratación y la iniciativa empresarial entre los jóvenes, adecuar la educación y la formación que reciben a la realidad del mercado de trabajo y reducir la tasa de abandono escolar temprano. Para ello plantea 100 medidas encaminadas a favorecer la inserción laboral de los jóvenes, de las cuales 15, son de impacto inmediato o “de choque”, con efectos a corto plazo para estimular la contratación y el emprendimiento, la mejora de educación y la formación y la intermediación en el mercado de trabajo. El resto de medidas tiene un impacto a medio y largo plazo y se instrumentalizan a través de actuaciones, que requieren un mayor desarrollo en el tiempo, para hacer frente a los problemas estructurales con incidencia en el empleo joven. Dichas medidas, ya comentadas, introducen estímulos a la contratación basados en la concesión de incentivos, a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa, a la eliminación de la cotización por la contratación de jóvenes, a la creación de los contratos de “primer empleo” y “en prácticas”, etc.

Éste es uno de los grandes retos y es preciso seguir poniendo en marcha políticas que consigan cambiar la tendencia y remontar definitivamente la situación de desempleo.

Las ciudades y los pueblos también tienen un papel importante en la materia, porque el desarrollo de políticas rurales y urbanas puede contribuir a generar puestos de trabajo, creando nuevas oportunidades, mejorando la competitividad y la cohesión social y, con ello, la situación económica global.

## **32. Integración de la economía urbana en la política de desarrollo nacional**

La política de desarrollo nacional de un país engloba la economía de cada ciudad y pueblo del mismo, lo que, a su vez, afecta a todos los sectores de la economía. El diseño de la ciudad incide, tanto en la calidad de vida de sus ciudadanos, como en las oportunidades de formación, laborales, de ocio, etc. De ahí que, en su planeamiento, deban estar previstas las oportunidades de implantación de actividades económicas y empresariales, poniéndolas en relación con su localización en distintos centros urbanos y dentro de un concreto núcleo de población.

Un modelo urbanístico sostenible debe procurar, como dispone el artículo 1 de la Ley 8/2013, que el medio urbano sea competitivo, eficiente y sostenible. Y debe propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

En España, la localización de suelo para nuevas actividades económicas es un proceso planificado que se lleva a cabo, en sus directrices generales, a través de la ordenación del territorio (en las CCAA que han desarrollado instrumentos propios de ordenación territorial), y de forma más pormenorizada, por el planeamiento urbanístico municipal (clasificación y calificación de suelo).

A grandes rasgos, pueden señalarse como comunes de las ciudades españolas, las siguientes tendencias en relación con la planificación urbana de las actividades económicas: la revitalización económica de los centros históricos y las áreas centrales de las ciudades, la contención de los procesos de terciarización excesiva, el desarrollo de nuevas áreas para la descentralización de actividades económicas (parques empresariales, terciarios, etc.) en función de las nuevas oportunidades que surgen en el territorio (disponibilidad de suelo, fácil accesibilidad, etc.), el desarrollo de áreas para actividades logísticas, en relación directa con las grandes infraestructuras de transporte, la renovación de áreas industriales o portuarias obsoletas, el desarrollo de operaciones integradas o proyectos puntuales de carácter emblemático, etc.

### **33. Dificultades experimentadas y lecciones aprendidas en esas áreas**

La principal dificultad deriva de la gravedad, intensidad y persistencia con la que se ha vivido la crisis económica en España en los últimos siete años. Algunos de sus síntomas están claramente relacionados con el *boom inmobiliario* y el modo en que se ha planificado y gestado el desarrollo urbano.

Hoy, tanto los ciudadanos, como las AA.PP., asumen que la vivienda y la edificación merecen una buena planificación y desarrollo, en el contexto más amplio de la ciudad y del país en su conjunto. Hacer ciudad, ofertar viviendas y planear espacios públicos es sobre todo, una forma de contribuir a la mejora de la calidad de los entornos urbanos y en este elemento deben encontrar su principal justificación. Siendo de obligado reconocimiento que la crisis económica, sus causas y efectos, sobrepasan con mucho el ámbito de las entidades locales, es necesario subrayar que los principales aspectos vinculados al estallido de la crisis se encuentran en las ciudades.

Las autoridades locales han tomado conciencia de que su financiación no debe depender exclusivamente de la enajenación de suelo público y de la rentabilidad obtenida por las plusvalías urbanísticas. La lección aprendida es que, aun manteniendo el sector de la construcción, como uno de los pilares de la actividad económica de España, éste debe dirigirse a un modelo de ciudad sostenible económica, ambiental y socialmente. En la ciudad será preciso encontrar recursos humanos, programas, ideas y experiencias prácticas que ayuden a superar la crisis o, al menos, a mitigar en parte sus graves efectos.

Desde una perspectiva menos coyuntural, ha de destacarse, como lección aprendida, la necesidad de establecer modelos de gobernanza de las ciudades que permitan ser sensibles a la aparición de problemas que, aún siendo de origen global, afectan directamente a los ciudadanos y a sus vidas cotidianas.

#### **34. Dificultades y cuestiones futuras en materia de economía urbana que podrían tratarse a través de una Nueva Agenda Urbana.**

Deberían introducirse claves, que permitan establecer sólidas sinergias de relación económica, entra la dinámica urbana y la actividad económica global. Las actividades y programas diseñados desde las autoridades locales para promover la formación, capacitación y el emprendimiento constituyen un buen ejemplo del tipo de sinergia que resulta conveniente desarrollar.

En este sentido, la Agenda debería incorporar, entre otros, los siguientes aspectos:

- El principio de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales, que se traduce en la necesidad de asumir compromisos adecuados a la dinámica de su actividad económica y a su realidad presupuestaria. La solidez financiera es una condición indispensable para establecer un modelo de gobernanza local sensible a las cambiantes necesidades derivadas de los cambios en la dinámica urbana.
- La necesidad de establecer modelos urbanos de actividad económica basados en la diversificación y multiplicidad de actividades y funciones, evitando la especialización económica actividades únicas.
- El desarrollo de proyectos y estrategias de *Smart city*, que integran aspectos medioambientales, de movilidad, TICS y gestión de datos.
- La necesidad de conectar las economías locales con las políticas económicas generales. Las ciudades no son una isla y la dinámica económica de las ciudades, relacionada con los bienes y servicios que se producen y se intercambian, constituyen un puntal decisivo en la economía del país. Aunque las entidades locales no tengan en estos aspectos la capacidad última, su cercanía a los ciudadanos y su capacidad para detectar necesidades específicas, puede ser de gran utilidad para promover políticas activas de empleo.
- El papel estratégico y decisivo de la Administración local en la detección de situaciones de exclusión social. El compromiso por la inclusión y la cohesión social debe empezar y apoyarse en una sólida gestión desde lo local.

En suma, las ciudades, deben aprovechar las oportunidades que la concentración de personas y de actividades diversas ofrece, para hacer frente a los retos de competitividad y sostenibilidad económica. Las ciudades y los entes locales deben ser considerados un agente de la política económica de una importancia estratégica.

## **VI. VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS: CUESTIONES Y DIFICULTADES PARA UNA NUEVA AGENDA URBANA.**

En el conjunto de la edificación urbana, la vivienda ocupa el 80% del espacio construido y, como tal, es un factor determinante de la estructuración espacial. Desde el punto de vista social, la vivienda es algo más que el espacio habitable íntimo y propio que aloja episodios privados de la biografía personal; se trata del referente básico sobre el que se anclan aspectos decisivos de la propia identidad personal, así como el desempeño social.

El acceso a la vivienda, además de un derecho constitucional en España (artículo 47), es uno de los pilares que describe el nivel de equidad y de sostenibilidad de la sociedad. En este sentido, el acceso a la vivienda es el punto de partida de una sociedad inclusiva y equilibrada.

### **35. Mejora de los barrios marginales y prevención de su formación.**

En el contexto español se utilizan los términos de “vulnerabilidad urbana”, para hacer referencia a estos barrios. Dicha vulnerabilidad se define como el proceso de malestar producido en las ciudades, por la combinación de múltiples dimensiones de desventaja y en el que la esperanza de movilidad social ascendente y de superación de la condición social de exclusión o próxima a ella, se ve como algo muy difícil de alcanzar.

España cuenta con un “Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana”, cuya génesis se remonta al año 1996, cuando el Gobierno formó parte, en el seno de la OCDE, de un estudio sobre Barrios Desfavorecidos, para el que todos los Estados redactaron un informe referido a su respectiva situación. El informe español se elaboró teniendo en cuenta el Censo de 1991 y fue coordinado por el Ministerio de Fomento y el INE. Estos trabajos tuvieron continuidad con la actualización posterior, realizada por el Ministerio de Vivienda, referida a los años 2001 y 2006, y en estos momentos, el Ministerio de Fomento está trabajando nuevamente en su actualización, con los datos del último Censo, del año 2011.

El estudio trabaja con tres Indicadores Básicos de Vulnerabilidad Urbana (IBVU), obtenidos de los Censos de Población y Vivienda que se realizan en España cada 10 años: *Porcentaje de población en paro*, *Porcentaje de población sin estudios* y *Porcentaje de población en viviendas sin servicio o aseo* (sin agua corriente, wc, baño o ducha en 1991; y sin servicio o aseo, en 2001); a los que se ha añadido un cuarto, *Tasa de inmigración*, en la Adenda de 2006. Una situación se entiende como vulnerable cuando estos valores superan los de referencia con respecto a la media nacional, e incluso con respecto a la media autonómica. No obstante, dada la perspectiva multidimensional de la vulnerabilidad urbana, también se analiza un

conjunto de otros indicadores (casi 100), que se agrupan en 4 categorías: *Vulnerabilidad socio-demográfica*, *Vulnerabilidad socio-económica*, *Vulnerabilidad residencial* y *Vulnerabilidad subjetiva*

Con esta batería de Indicadores se han elaborado dos herramientas de visualización espacial de la información estadística a través de un SIG (Sistema de Información Geográfica) que se denominan Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España<sup>17</sup> y Atlas de la Edificación Residencial<sup>18</sup>. Además, para las ciudades de más de 50.000 habitantes, estos estudios se han complementado con el denominado “Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables”, que ha identificado éstos sobre los ámbitos en los que los tres indicadores básicos de vulnerabilidad, superan el valor de la media nacional. En ellos se realiza un detallado estudio estadístico y urbanístico<sup>19</sup>.

Es interesante destacar que, pese al aumento de la población residente en barrios vulnerables entre 1991 y 2001, los indicadores de vulnerabilidad nacionales mejoraron entre esas fechas. Según el Censo 1991, la tasa de paro se situaba en 18,66% frente al 14,20% del Censo 2001; el Nivel de estudios en 1991 era el 18,66% mientras que en 2001, se redujo al 15,30%. En cuanto a las carencias en la vivienda, en el Censo de 1991 se diferenciaba el índice de viviendas sin agua corriente (2%), el de viviendas sin retrete (3%) y las que no contaban con baño o ducha en el interior; mientras que en 2001, se utilizó el porcentaje de personas residentes en viviendas sin servicio o aseo, que se situó para ese año en el 1,00%.

También cabe destacar que el aumento de la población residente en barrios vulnerables entre 1991 y 2001 no tuvo un reparto homogéneo. Del total de los barrios identificados, más del 75% y casi el 80% de la población vulnerable se concentraba en las cuatro CC.AA. con mayor población: Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia. El resto de autonomías tenían en 2001, menos de 100.000 residentes en barrios vulnerables.

Atendiendo al peso de la población vulnerable respecto al total de la analizada, que en el conjunto de España alcanzaba en 2001 el 20,59%, se observa que sólo seis CC.AA. superaban en ese año tal porcentaje: Andalucía, Canarias, Extremadura, Cataluña y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

En cualquier caso, hay que señalar que han desaparecido gran parte de las bolsas de infraviviendas que existían en 1991 (Parcelaciones Marginales) y se ha reducido relativamente el número de áreas periurbanas con viviendas y poblaciones con índices más precarios (probablemente absorbidas por el crecimiento urbano),

También es significativa la pérdida de peso relativo de los cascos históricos de las ciudades, como barrios específicamente vulnerables.

España posee valiosos ejemplos de intervenciones urbanísticas sobre tejidos urbanos en deterioro, en las que los Ayuntamientos han puesto en práctica

---

<sup>17</sup> <http://atlasvulnerabilidadurbana.vivienda.es/carto.php>

<sup>18</sup> <http://atlasedificacion.fomento.es/>

<sup>19</sup> [http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/ARQ\\_VIVIENDA/SUELO\\_Y\\_POLITICAS/OBSERVATORIO/Analisis\\_urba\\_Barrios\\_Vulnerables/default.htm](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Analisis_urba_Barrios_Vulnerables/default.htm)



instrumentos de planeamiento especial que cuentan con una larga tradición (protección, conservación, rehabilitación de patrimonio, diseño de espacios públicos, renovación de barrios deteriorados, etc.). Debe destacarse la experiencia de las Escuelas-Taller para formar profesionales de diferentes oficios que, en general, tienen como objetivo, diversas mejoras del medio urbano (ajardinamiento, mantenimiento del patrimonio, etc.). Así como las Áreas de Rehabilitación, que dentro de los distintos Planes Estatales de Vivienda y Rehabilitación han financiado y siguen financiando actuaciones de recuperación funcional de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales.

También resulta de interés hacer referencia a los programas y actuaciones realizados desde los Ministerios encargados de los asuntos sociales, a través de los cuales se han desarrollado diversas actividades destinadas a la promoción social de colectivos desfavorecidos (gitanos, desempleados, habitantes de barrios vulnerables, drogadictos y otros colectivos marginados). Estos programas se han desarrollado bajo el formato de convocatorias anuales y solicitudes por parte de los entes públicos, para proyectos concretos.

En todo caso, puede observarse que, tanto desde el urbanismo (planeamiento) como desde la rama asistencial (proyectos de intervención), resultaría preciso integrar adecuadamente los esfuerzos de los urbanistas y de los trabajadores sociales, así como establecer métodos de intervención legalmente sancionados, que cuenten con un procedimiento reglado. En este sentido, ha resultado muy positiva la iniciativa comunitaria denominada *URBAN*. Los proyectos *URBAN* aúnan en un mismo programa las actuaciones relacionadas con el planeamiento, con la puesta en marcha de iniciativas y experiencias que promueven la cohesión social y la participación de las comunidades vecinales afectadas.

También tienen interés la regulación contenida en la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, para actuar sobre el tejido urbano existente, promoviendo la rehabilitación y revitalización de zonas en declive. Tienen alcance muy diferente a las actuaciones tradicionales, aunque se necesita aún tiempo para evaluar sus efectos sobre la regeneración del espacio urbano existente.

Los principales logros en este campo, en España, han consistido en establecer un observatorio permanente sobre vulnerabilidad urbana que permite recoger datos de manera periódica y sistemática e informar a las Administraciones Públicas de aquéllos lugares en los que las actuaciones deben ser prioritarias. También se ha creado un marco normativo idóneo para dar cobertura a la mayor parte de las actuaciones que permiten abordar la regeneración urbana integrada y la renovación de los barrios obsoletos y, por último, se han mantenido de forma ininterrumpida, las ayudas públicas de fomento e impulso de las actuaciones privadas (subvenciones y otras líneas de ayuda, tanto locales, como autonómicas y estatales).

### **36. Mejora del acceso a viviendas dignas.**

La garantía constitucional del disfrute de una vivienda digna y adecuada, como responsabilidad compartida de todos los poderes públicos, se ha venido procurando durante los últimos años, mediante distintas políticas, tanto de ámbito fiscal, como de ayudas públicas para la construcción de viviendas protegidas y para la

adquisición, tanto de viviendas libres, como protegidas, reguladas en los sucesivos planes de vivienda por parte del Estado, y complementadas en muchos casos por las Comunidades Autónomas, e incluso algunos Ayuntamientos.

De acuerdo con los últimos datos del Censo 2011, el porcentaje de población que reside en una vivienda en alquiler es del 13,5%, lo que sitúa a España muy lejos de la importancia del alquiler en el conjunto de la Unión Europea (se sitúa en el entorno del 30%). De hecho, España es el país europeo con mayor índice de vivienda por cada 1.000 habitantes y, sin embargo, con menor parque de viviendas en alquiler.

Los datos del último Censo, 2011, indican que el porcentaje de viviendas en propiedad se ha reducido muy ligeramente hasta el 78.9%, aumentando también ligeramente hasta el 13.5%, las viviendas en alquiler.

También es preciso referirse al importante papel que juega la vivienda protegida para facilitar el acceso a la vivienda de los sectores sociales con mayores dificultades. Su precio prefijado normativamente, tanto para compra, como para alquiler, su calidad similar a la de la vivienda libre y su ubicación no discriminatoria y buscando la cohesión social, la hacen idónea para dichos sectores, a los que se garantiza un trato igualitario, en el reconocimiento del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada.

Los sucesivos Planes de Vivienda cuatrienales que se han mantenido de manera ininterrumpida desde 1996 (1996-2000; 2001-2004; 2005-2008; 2009-2012 y el último, 2013-2016) han procurado un volumen creciente de vivienda protegida, que ha permitido acceder a la misma, a miles de familias con escasos ingresos (sobre todo en propiedad).

Por su parte, tanto la legislación urbanística autonómica, como la estatal a partir del año 2007, han exigido que la planificación urbanística reserve un porcentaje del suelo previsto con uso residencial, a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. La vigente Ley de Suelo de 2008, fija ese porcentaje con carácter uniforme para todo el territorio nacional, en un 30% del suelo on uso residencial (para el suelo urbanizable) y en un 10% (para el suelo urbano no consolidado), porcentajes que pueden ser superados por las CC.AA., aunque transitoriamente, y durante un plazo que expira en junio de 2017, éstas pueden acomodar esta reserva obligatoria a la realidad de sus necesidades.

Ya más recientemente, la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, persigue dinamizar el alquiler y aumentar el número de familias que acceden a las viviendas en este régimen. La Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas busca la adecuada conservación y mejora de las viviendas ya construidas, para garantizar la calidad de vida, la habitabilidad, el confort, la accesibilidad y la eficiencia energética en las mismas. Ambas normas se complementan con el nuevo Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, que pone en marcha un sistema innovador de incentivos, que trata de comprometer a todas las Administraciones públicas en la generación de un parque público de viviendas en alquiler, y en la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

En otro sentido se han llevado a cabo también acciones de acceso a vivienda y financiación, por medio de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que prevé de manera excepcional y temporal la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión. Y por último, cabe mencionar la creación del Fondo Social de Viviendas (viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario cuando concurren determinadas circunstancias), para hacer frente a potenciales situaciones extremas relacionadas con el impago de la vivienda adquirida y para hacer frente a situaciones de desalojo. Ya se ha hecho referencia a éstos últimos en este informe.

### **37. Condiciones y equipamiento de la vivienda principal.**

Del total de 25,2 millones de viviendas existentes en España según el Censo de 2011, el 71,74% son viviendas principales (18.083.692 viviendas). De ellas, de acuerdo con la información acopiada por el Observatorio de la Vivienda y Suelo, (tabla VI.3.) el 10,56% tiene calefacción colectiva o central, el 46,3% tiene calefacción individual, el 29,48% no tiene calefacción, pero si dispone de aparatos independientes como estufas y, por último, el 13,66% no tiene calefacción.

Prácticamente la totalidad de las viviendas disponen de aseo y de baño/ducha (sólo el 0,58% carecen de aseo en su interior, de acuerdo con el Censo 2011). En cuanto al abastecimiento de agua corriente, en el 94,54% de las viviendas, es público y solo en un 5,3% se trata de abastecimiento privado.

Más relevante es el dato relacionado con las carencias en materia de accesibilidad universal, ya que, de los 10,7 millones de viviendas en edificios de 4 o más plantas, 4 millones todavía no disponen de ascensor.

Finalmente, en la era de la sociedad de la información, resulta relevante la tasa de residencias que tienen acceso a internet. En las grandes ciudades y en las coronas metropolitanas, se registra una tasa muy alta de hogares con acceso a internet. Así, en las de Madrid y Barcelona, el porcentaje se sitúa entre el 80% y el 87%, mientras que, en términos globales y para el conjunto del país, algo más de la mitad del total de las viviendas, disponen de Internet (en los municipios de mayor tamaño este porcentaje medio aumenta).

	Total	habitantes										
		<101	101-500	501-1.000	1.001-2.000	2.001-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-50.000	50.001-100.000	100.001-500.000	>500.000
Total viviendas principales	18.083.692	32.682	289.734	307.637	520.189	1.201.582	1.445.422	1.921.013	2.788.142	2.198.994	4.287.326	3.090.970
calefacción en % Colectiva o central	10,56	2,96	4,38	4,95	5,59	5,71	6,4	7,61	6,87	10,07	14,42	16,62
calefacción en % Individual	46,3	53,41	56,94	53,86	51,48	49,48	49,11	48,19	41,58	45,49	43,96	47,96
calefacción en % No, pero sí aparatos	29,48	30,54	26,73	28,64	29,35	30,76	30,92	30,2	34,92	28,97	26,74	27,46
calefacción en % No tiene calefacción	13,66	13,09	11,95	12,55	13,58	14,05	13,57	13,99	16,63	15,48	14,88	7,96
100												
Disponibilidad de aseo en % Si	99,42	99,01	99,25	99,33	99,33	99,46	99,47	99,45	99,34	99,38	99,42	99,52
Disponibilidad de aseo en % No	0,58	0,99	0,75	0,67	0,67	0,54	0,53	0,55	0,66	0,62	0,58	0,48
100												
baño/ducha en % Si	99,49	98,26	98,6	98,82	99,02	99,27	99,43	99,5	99,54	99,59	99,58	99,57
baño/ducha en % No	0,51	1,74	1,4	1,18	0,98	0,73	0,57	0,5	0,46	0,41	0,42	0,43
100												
Disponibilidad de Internet en % Si	55,68	15,18	29,04	36,3	39,4	45,25	50,76	54,02	56,03	59,77	59,21	62,52
Disponibilidad de Internet en % No	44,32	84,82	70,96	63,7	60,6	54,75	49,24	45,98	43,97	40,23	40,79	37,48
100												
agua corriente en % abast. público	94,54	98	97,21	96,74	95,2	93,34	93,69	94,02	94,66	94,76	94,88	94,38
agua corriente en % abast. privado	5,3	1,8	2,53	3,04	4,54	6,41	6,05	5,82	5,12	5,12	5,01	5,53
agua corriente en % No tiene	0,16	0,2	0,27	0,22	0,26	0,25	0,26	0,16	0,22	0,12	0,11	0,09
100												

Tabla VI.3. Viviendas principales según instalaciones por tamaño del municipio. Censo 2011 (viviendas y %).  
Fuente: Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Especial Censo 2011, INE. Ministerio de Fomento.

#### a) Acceso al agua potable.

Hoy, prácticamente la totalidad de las viviendas principales disponen de acceso al agua potable. En el período 1991-2011, se ha mantenido la tendencia, y, realmente, la carencia de acceso al agua potable es excepcional y minoritaria. Por tanto, el principal reto en relación con el consumo de agua residencial en España consiste en promover un uso más responsable, de ahí que las distintas AA.PP. realicen a menudo campañas para promoverlo.

#### b) Acceso sostenible a servicios básicos de saneamiento y de desagüe.

La mayor parte del parque de viviendas dispone de sendos servicios básicos. En conjunto, la falta de ellos se registra en el 1,69% del total del parque de viviendas principales (lo que supone en términos absolutos, unas 30.555 viviendas, de un total de 18.083.690 viviendas de residencia permanente). La reducción desde el año 1991, ha sido progresiva y constante, pasando de ser el 12,04% en el año 1991, al 9,53% en el año 2001 y al citado 1,69% en el año 2011. El principal reto consiste en la gestión de las aguas residuales, pese a que se han introducido numerosas mejoras en los sistemas de depuración y de control de vertidos.

#### c) Estado general de los edificios de las viviendas principales.

Según el Censo 2011, hay 83.532 viviendas en edificios ruinosos (apuntalados, declarados oficialmente en ruina o con declaración de ruina en tramitación), 265.788 en mal estado y 1.380.531 en estado deficiente. No obstante, un porcentaje medio superior al 90% de los edificios que alojan viviendas principales, se encuentra en un estado general calificable de bueno.

Sin duda, el reto más importante consiste en establecer programas de prevención de la degradación de los edificios, en línea con lo propuesto en la Ley 8/2013. Esto permitiría un mejor mantenimiento de los mismos a lo largo de su vida útil, sin necesidad de tener que acudir a cuantiosas inversiones, que siempre serán necesarias cuando dicho mantenimiento haya sido deficiente a lo largo de décadas.

### **38. Mejora del acceso a energía doméstica limpia.**

La integración entre los sistemas de climatización, el comportamiento bioclimático de la vivienda y los sistemas de energías renovables, define un sistema complejo, que busca garantizar que la vivienda funcione bajo criterios de eficiencia energética, maximizando la utilización de energías renovables.

En España, desde 1996 se han introducido diversas medidas para mejorar el acceso a energía doméstica limpia. Así, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) estableció, por primera vez, con rango de ley, un requisito básico sobre el uso racional de la energía en los edificios, que tuvo su desarrollo en el año 2006, mediante el Código Técnico de la Edificación (CTE), aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo. Este código es el marco normativo que establece las exigencias que deben cumplir los edificios, en relación con los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad, establecidos a su vez en la citada ley. Dentro del mismo se pretende reducir las necesidades energéticas al máximo, fundamentalmente mediante medidas pasivas, como la limitación de la demanda energética diferenciada según tipos de edificios y zonas climáticas, pero también introducir la obligatoriedad del uso de energía renovable, en una cierta proporción, tanto para la producción de agua caliente sanitaria, como para generar electricidad de origen fotovoltaico.

Estas exigencias se han actualizado, completado y reforzado en 2013, como parte del camino hacia los edificios de consumo de energía casi nulo, que habrán de alcanzarse para el año 2020, por obligación de la Directiva europea 2010/31/UE, de 19 de mayo. A este respecto se ha preparado un Plan Nacional destinado a aumentar el número de edificios de consumo de energía casi nulo, que constituye la hoja de ruta iniciada en 2006, para reducir las necesidades energéticas del entorno edificado, que se ha actualizado y reforzado en 2013 y que tendrá su continuación, previsiblemente, en 2016, para alcanzar el fin último de que los edificios nuevos que se construyan a partir del 31 de diciembre de 2020, sean considerados Edificios de Consumo Casi Nulo.

Además, las exigencias relativas a la certificación energética de edificios establecidas en la Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre, se transpusieron en el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, mediante el que se aprobó un procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción. Otra disposición, el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, aprobó el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios ya existentes, trasponiendo así la antes citada Directiva 2010/31/UE que refundió la de 2002. Con esta última norma se obliga a poner a disposición de los compradores o usuarios de inmuebles ubicados en estos edificios, un certificado de eficiencia energética que incluya información objetiva, en términos energéticos, para evaluar su eficiencia y facilitar la toma de decisiones. Se favorece con todo ello la promoción de edificios de alta eficiencia energética y las inversiones en ahorro de energía. Se contribuye también a informar de las emisiones de CO<sub>2</sub>, por el uso de la energía proveniente de fuentes emisoras, en el sector residencial, lo que facilita la adopción de medidas para reducir las emisiones y mejorar la calificación energética de los edificios.

La importancia que cobra este tema en la actualidad se ve reflejada en el ya mencionado Informe de Evaluación del Edificio, que es obligatorio para los de tipología residencial de vivienda colectiva, que tengan una antigüedad superior a los 50 años, o que quieran solicitar ayudas públicas y que recoge la reciente Ley 8/2013, incorporando en su contenido el certificado de eficiencia energética.

Como retos a futuro se ha de consolidar la aplicación de las medidas de eficiencia energética ya vigentes y concluir la transposición de las exigencias europeas relativas a la eficiencia energética previstas en el vigente Paquete 20-20-20 «Energía y Cambio Climático», que establece, para los Estados miembros, dos objetivos obligatorios: la reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero y la elevación de la contribución de las energías renovables al 20% del consumo, junto a un objetivo indicativo, de mejorar la eficiencia energética en un 20%, y que se traducen en objetivos nacionales.

### **39. Mejora del acceso a medios de transporte sostenibles.**

Este informe ya ha tratado los problemas de movilidad, desde un punto de vista objetivo, es decir, desde el aspecto de su influencia sobre las ciudades. Pero también cabe analizar en este epígrafe cómo se percibe desde la subjetividad de los ciudadanos, los medios de transporte sostenibles y la posibilidad de acceder a ellos.

Si bien se han desarrollado numerosas campañas de sensibilización sobre la necesidad de cambiar la manera de movernos en las grandes ciudades, lo cierto es que, como ya se ha comentado, en las últimas décadas, han aparecido nuevas necesidades de desplazamientos y se ha incrementado la movilidad motorizada, causante de la mayoría de las situaciones de congestión y conflicto de uso. Pese a todo, la cultura del uso del transporte público empieza a arraigar en las grandes ciudades, a causa de la congestión del tráfico existente y la pérdida de tiempo, derivada de la misma. Pero aún queda lejos de estar generalizada en las ciudades de tamaño medio y pequeño, donde cobra más importancia el transporte privado.

En los últimos años, junto a políticas de gestión de la demanda, se ha producido un incremento particularmente notable de la oferta de transporte público urbano y metropolitano, en las principales ciudades españolas, tanto en lo relativo a la dotación de infraestructuras, como de servicios públicos de transporte, justificado en la tendencia de crecimiento continuado de la movilidad.

En el caso, por ejemplo, del transporte ferroviario de cercanías, en la actualidad ya existen 12 núcleos con servicios de cercanías, operados por RENFE Operadora, que se desarrollan a lo largo de 1.848,6 km de red, 488 estaciones y 35 líneas. A ellos hay que sumar los 6 núcleos de FEVE, Ferrocarriles de Vía Estrecha, en Galicia, Asturias, Santander, Bilbao, León y Cartagena. En general, la oferta de servicios ferroviarios de cercanías se ha mantenido o aumentado en los últimos años. Los servicios ferroviarios de Madrid, Barcelona y Valencia son los más importantes y consolidados en cuanto a cobertura de oferta de servicio, tanto por población, como por superficie.

En cuanto a la calidad de los servicios, se puede afirmar que las redes de cercanías de España son ejemplo de tecnología, confort, precio asequible y oferta de servicios en Europa, alcanzando además, en núcleos como Madrid, tasas de puntualidad que superan el 98%.

Por otra parte, las AA.PP. tratan de incentivar el uso del transporte público adecuando el precio del mismo al poder adquisitivo de la población, mediante distintas propuestas; billetes combinados o de varios usos, abonos transporte mensuales con precio fijo, limitado a ciertas áreas de influencia, en función de la distancia, y mejorado en el caso de la población jubilada y de la juventud, etc. Pese a ello, en determinados casos y sobre todo a consecuencia de la crisis económica, el transporte supone un gasto importante para muchas familias

Finalmente y en otra línea de trabajo distinta de la puramente económica, de acceso a transportes sostenibles, es necesario mencionar la labor y el papel que están desarrollando las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones puestas al servicio de la sostenibilidad y las ciudades. La denominada “Smart city” se impone con fuerza y las múltiples posibilidades que estas tecnologías brindan para el usuario del transporte público, no tienen límite a día de hoy. Los servicios se están ofreciendo a los ciudadanos de manera más interactiva y eficiente. Toda la información que afecta a los principales medios de transporte (horarios, incidencias...) están a disposición del usuario en páginas web cada vez más accesibles, y a través de aplicaciones móviles gratuitas, que permiten establecer los tiempos y frecuencia de las líneas, con una alta precisión.

#### **40. Dificultades experimentadas y lecciones aprendidas en esas áreas.**

La mayor dificultad experimentada deriva del contraste entre los dos extremos temporales a los que se refiere este informe (1996, por un lado y 2014, por otro). Ambos extremos incluyen ciclos diferentes: con el primero de ellos se abrieron las puertas a un período expansivo. El segundo de los extremos temporales está caracterizado por ser un período más reflexivo sobre las consecuencias que se han vivido a partir de la crisis económico-financiera en España, también relacionada con la evolución del mercado inmobiliario.

La principal lección aprendida, en este sentido, es que la vivienda debe ser considerada como un elemento esencial para la dignidad de las personas, además de constituirse en uno de sus derechos fundamentales. Su habitabilidad, funcionalidad, confortabilidad, seguridad y ubicación adecuada, dentro de una trama urbana servida con los equipamientos y las dotaciones públicas precisas, deben ser aseguradas por las políticas de vivienda que desarrollen los poderes públicos, los cuales deben, además, atender a las necesidades de los grupos de población más vulnerables. También deben perseguir dichas políticas que los propietarios las mantengan en un adecuado estado de conservación, porque su degradación y obsolescencia terminan repercutiendo sobre la ciudad en su conjunto, sobre los niveles de calidad de vida de la población y sobre los presupuestos públicos locales, fundamentalmente.

Teniendo en cuenta esta lección inicial, pueden destacarse otras dificultades y lecciones aprendidas, tales como las siguientes:

- La necesidad de actuar con políticas de carácter integrado (sociales, económicas y urbanísticas) en los barrios, para garantizar la cohesión social y disminuir las desigualdades. En este sentido, ha de prestarse una atención especial a las secuelas de la intensa crisis económica que ha afectado a España en los últimos siete años para poder detectar grupos y escenarios urbanos que hayan podido ser afectados por la persistente y grave crisis.

En este campo, es importante el papel de las entidades locales para poner en marcha programas que afectan, tanto a las personas, como a los escenarios urbanos y fomentar planes integrados de actuación.

- De los datos que ponen en relación el tamaño de la población y el tamaño del parque de viviendas español, se deduce que la prioridad de la actuación sobre la vivienda debería centrarse en la rehabilitación integral que afecte a los edificios y a los barrios ya existentes y en poner en marcha medidas que promuevan el alquiler. Parecen apuntar ya los primeros indicios de este cambio significativo, que será preciso a medio y largo plazo.

- En relación con los problemas de acceso a la vivienda, los programas de apoyo deben estar dirigidos a estos grupos específicos que, por la coyuntura económica, están en situación de mayor vulnerabilidad, sobre todo si, además, tienen familiares a cargo (hijos menores de edad, personas mayores, discapacitados, etc).

- Por lo que se refiere al equipamiento de la vivienda, los programas de rehabilitación y regeneración urbanas deben dar importancia a la adecuación de las viviendas rehabilitadas en función de criterios de eficiencia energética y de reducción de impactos ambientales. En este sentido, es importante que estas actuaciones tengan previsto medidas y propuestas relacionadas con la sostenibilidad ambiental de las viviendas rehabilitadas y de los espacios regenerados.

En suma, la situación actual presenta interesantes retos para realizar actuaciones sobre el tejido urbano existente que permitan un mayor nivel de sostenibilidad social y ambiental de las actuaciones urbanas, lo que requiere una importante iniciativa pública y nuevas inversiones.

#### **41. Dificultades y cuestiones futuras en vivienda y servicios básicos que podrían tratarse a través de una Nueva Agenda Urbana.**

La vivienda ocupa la mayor parte del territorio urbano. Además, la vivienda y la definición de sus estándares de calidad y equipamiento constituyen uno de los indicadores más relevantes de la calidad de vida. En este sentido, la mejora de la vivienda, el acceso a la misma y la mejora de sus servicios básicos deben formar parte ineludible de la Nueva Agenda Urbana.

A la luz de la experiencia española, deberían incluirse, al menos, los siguientes aspectos:

- La importancia de contar con información actualizada y permanente. La creación y mantenimiento de observatorios o centros de análisis y seguimiento de los



fenómenos urbanos, en general, y de los factores que ponen en riesgo de vulnerabilidad a las personas y áreas urbanas resultan cruciales para orientar el ejercicio de las políticas públicas prioritarias. Igualmente, se hace necesario establecer procedimientos de análisis y seguimiento de la evolución de la calidad, disponibilidad y acceso a la vivienda y sus servicios básicos.

- Todos los programas de intervención urbana deben, aún incluyendo objetivos específicos y concretos, ser planteados desde la pretensión de una intervención integral.

- En relación con los problemas derivados del acceso a la vivienda, debe destacarse inicialmente la importancia de establecer programas de apoyo a su acceso para grupos sociales específicos e identificados. Entre ellos, debe destacarse la relevancia de las necesidades de grupos como los jóvenes, las personas mayores y aquellas otras en situaciones de tránsito vital.

- En relación con el equipamiento de servicios básicos de la vivienda, debe destacarse que, además de los servicios ya considerados como imprescindibles (acceso al agua, a las redes de saneamiento, accesibilidad, etc.), la vivienda y los edificios deben diseñarse o rehabilitarse teniendo en cuenta las exigencias de sostenibilidad ambiental. En este sentido, es importante que la Nueva Agenda Urbana incorpore las exigencias derivadas de una mayor eficiencia energética, incorporando tanto recursos activos, como pasivos, que hagan posible un menor consumo de recursos.

- Igualmente, debe destacarse la necesidad de poner en marcha actuaciones que faciliten y promuevan un mayor uso de sistemas de transporte sostenible.

- Finalmente, entre los equipamientos básicos de la vivienda, debe considerarse la importancia de la incorporación de las TIC a los espacios residenciales, y valorar estos recursos como una necesidad básica.

## **VII. INDICADORES.**

### **i. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a agua potable.**

Población española (%) en el entorno urbano con acceso a fuentes de agua potable mejoradas para el período 2000-2010.

	2000	2005	2010
España	94	94	100

Nota: Las fuentes de agua potable mejoradas se definen como aquellas que, por la tecnología que emplean para el suministro de agua, probablemente proporcionen agua más segura en términos de salubridad, que la procedente de fuentes no mejoradas. En general se entiende por fuentes de agua mejoradas la conexión de los hogares al sistema de suministro de agua, fuentes de agua públicas o protegidas, pozos perforados o excavados cubiertos etc, mientras que las fuentes de agua no

mejoradas incluyen pozos o fuentes no cubiertas, ríos o estanques, agua suministrada por vendedores o de camión cisterna etc. Para más información consulte la fuente.

*Fuente: Organización Mundial de la Salud (a través del INE).*

## ii. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a servicios de saneamiento básicos.

Población española (%) en el entorno urbano con acceso a redes/instalaciones de saneamiento mejoradas para el periodo 2000-2010.

	2000	2005	2010
España	98	98	100

Nota: Las instalaciones de saneamiento mejoradas se definen como aquellas que, por la tecnología que emplean para cumplir su cometido, son, en principio, más higiénicas y salubres que las que usan tecnologías no mejoradas. El saneamiento mejorado incluye la conexión a alcantarillado / sistema séptico, letrinas de sifón, de pozo simple o de pozo mejorada con ventilación. Las instalaciones no mejoradas incluyen las letrinas públicas o compartidas, las letrinas de pozo abiertas o las letrinas de cubo. Para más información consulte la fuente.

*Fuente: Organización Mundial de la Salud (a través del INE).*

## iii. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a servicios regulares de recogida de basuras.

Porcentaje de viviendas cuyos residentes depositan residuos en su punto específico de recogida por tipo de residuo.

	Capitales de provincia y municipios de más de 100.000 habitantes
Sólo residuos orgánicos	59,7
Papel y cartón	80,2
Vidrio	80,2
Envases de plástico, metálicos (latas, etc)	76,3
Productos químicos, pinturas y productos de limpieza	22,1
Medicamentos	72,1
Pilas y pequeñas baterías	77,5
Teléfonos móviles	39,1
Aparatos eléctricos (electrodomésticos, ordenadores,...)	67,8
Muebles y otros enseres domésticos	69,1
Escombros y restos de obras menores	43,4
Aceites de cocina	24
Tubos fluorescentes	21,2
Textiles y calzado	57,3

*Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Hogares y Medio Ambiente 2008.*

**iv. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a energía doméstica limpia.**

Porcentaje de viviendas, por tipo de hogar y tipo de energía utilizada.

	TOTAL	Hogar unipersonal	Pareja sola	Pareja con hijos	Padre o madre solo, con algún hijo	Otro tipo de hogar
Con alguna fuente de energía	100	100	100	100	100	100
Energía eléctrica	100	99,9	100	100	100	99,9
Gas canalizado	40,5	38,3	41,3	42,4	41,4	35
Gases licuados del petróleo/ Bombona de gas	42,1	45,5	40,2	39,4	41,9	50,7
Madera	6,7	6,3	6,5	6,3	5,2	10,2
Combustibles líquidos	12,5	9,4	12,9	13,7	11,7	12,7
Otra fuente de energía o combustible: Total	8,1	7,9	8,4	8,3	7,7	7,7
Otra fuente de energía o combustible: De ella energía solar	0,9	0,4	0,7	1,3	0,7	1

*Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Hogares y Medio Ambiente 2008.*

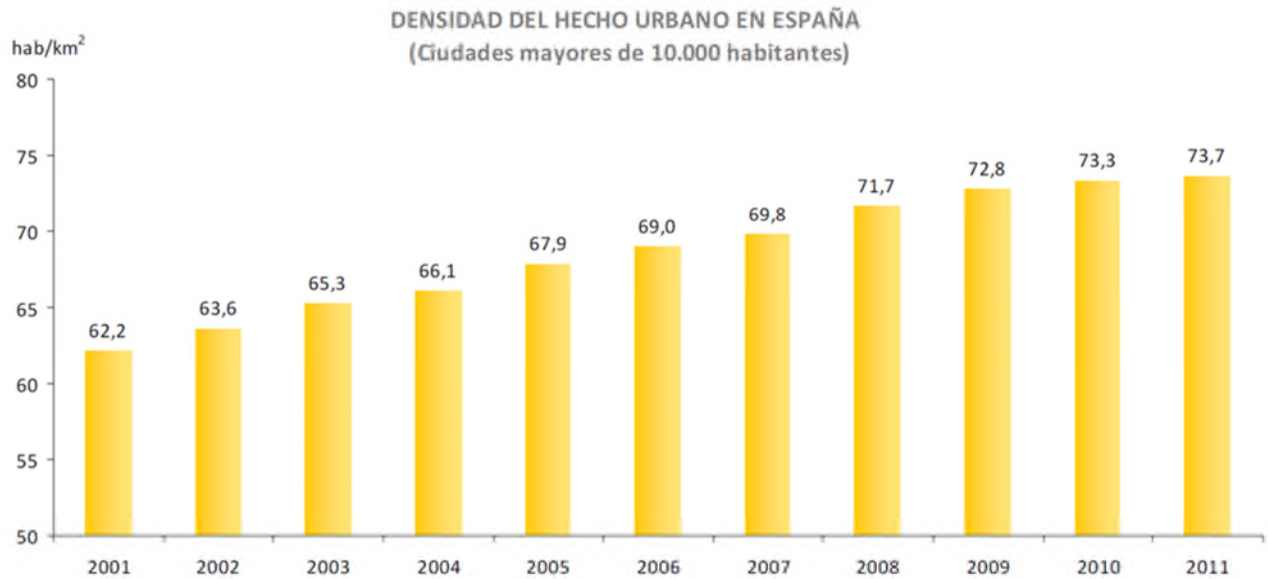
## Otros datos relacionados con el urbanismo que son relevantes para el Informe Nacional.

### - Estimación del Parque de viviendas por CC.AA.

Unidad: vivienda

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>21.033.759</b>	<b>21.487.307</b>	<b>21.926.409</b>	<b>22.417.950</b>	<b>22.927.382</b>	<b>23.493.772</b>	<b>24.034.966</b>	<b>24.569.715</b>	<b>24.908.126</b>	<b>25.106.251</b>	<b>25.249.053</b>	<b>25.382.415</b>	<b>25.441.306</b>
Andalucía	3.554.198	3.661.570	3.772.509	3.869.035	3.957.925	4.067.012	4.159.934	4.248.653	4.299.768	4.330.256	4.362.573	4.384.954	4.394.515
Aragón	657.555	671.516	685.787	696.640	709.810	722.305	734.445	752.169	765.180	773.915	779.117	785.857	787.938
Asturias (Principado de)	524.336	532.501	541.156	552.308	564.047	576.333	586.204	596.656	602.723	609.935	615.163	619.310	621.278
Baleares (Illes)	504.041	515.076	525.645	534.557	544.303	553.224	564.062	574.529	581.969	585.687	587.234	590.085	591.709
Canarias	855.022	880.598	903.527	926.062	947.794	971.043	990.993	1.016.495	1.030.507	1.038.700	1.042.320	1.044.637	1.045.619
Cantabria	286.901	293.927	302.467	310.948	317.211	327.094	336.277	344.226	352.750	356.094	358.666	360.627	361.673
Castilla y León	1.455.050	1.484.464	1.509.014	1.535.677	1.565.865	1.604.424	1.640.191	1.674.758	1.696.219	1.709.658	1.720.382	1.730.724	1.735.314
Castilla-La Mancha	988.555	1.002.094	1.016.706	1.035.607	1.058.347	1.092.393	1.141.265	1.187.002	1.219.348	1.240.554	1.247.642	1.256.651	1.260.106
Cataluña	3.328.120	3.389.370	3.449.165	3.527.738	3.597.700	3.662.511	3.732.762	3.807.445	3.835.854	3.851.957	3.869.267	3.882.901	3.888.233
Comunitat Valenciana	2.558.691	2.622.936	2.681.679	2.751.137	2.839.518	2.922.289	3.000.215	3.078.014	3.125.409	3.142.938	3.149.218	3.157.657	3.161.095
Extremadura	575.284	581.973	591.382	598.303	605.750	612.085	622.663	632.010	640.603	646.269	650.098	654.789	656.783
Galicia	1.312.496	1.345.625	1.374.478	1.407.723	1.440.998	1.475.077	1.512.422	1.550.411	1.575.449	1.595.995	1.606.880	1.613.132	1.616.838
Madrid (Comunidad de)	2.482.885	2.517.059	2.552.919	2.612.769	2.675.087	2.741.442	2.792.090	2.831.768	2.867.105	2.885.861	2.900.061	2.923.510	2.932.915
Murcia (Región de)	595.319	606.145	617.967	636.440	656.319	693.797	722.252	750.719	769.138	778.071	779.493	783.002	783.875
Navarra (Comunidad Foral de)	261.147	266.064	270.159	274.267	279.563	287.056	293.066	300.192	305.484	307.189	309.418	312.305	314.691
País Vasco	892.009	908.604	919.083	931.408	944.680	957.045	971.426	983.247	994.459	1.003.676	1.019.564	1.028.524	1.033.938
Rioja (La)	156.769	160.891	164.544	168.166	172.723	178.439	183.619	190.047	194.533	197.274	198.973	200.183	200.805
Ceuta y Melilla	45.381	46.894	48.222	49.165	49.742	50.203	51.080	51.374	51.628	52.222	52.984	53.567	53.981

Fuente: Ministerio de Fomento.



La población española alcanzó los 47.190.493 habitantes a 1 de enero de 2011. De ellos, el 79% se concentró en las áreas urbanas, entendidas estas como aquellas que tienen una población de más de 10.000 habitantes.

Los ascensos de la población urbana han sido una constante en los últimos años, haciendo que la "densidad del hecho urbano" o "densidad urbana" (medida como la relación entre la población que habita en los municipios de más de 10.000 habitantes y la superficie total y de las comunidades autónomas) también haya aumentado. En once años se ha pasado de una densidad urbana de 62,2 habitantes/km<sup>2</sup> en el año 2001, a los 73,7 habitantes/km<sup>2</sup> del año 2011.

La máxima densidad del hecho urbano la presentan las Comunidades Autónomas de Madrid (761,5 hab/km<sup>2</sup>), Canarias (255,6 hab/km<sup>2</sup>), País Vasco (244,5 hab/km<sup>2</sup>), Cataluña (191 hab/km<sup>2</sup>), Baleares (188,2 hab/km<sup>2</sup>), Comunidad Valenciana (182 hab/km<sup>2</sup>) y Murcia (124,9 hab/km<sup>2</sup>). También están por encima de la media nacional (73,7 hab/km<sup>2</sup>) Asturias, Andalucía y Cantabria, mientras que el resto está por debajo. Ceuta y Melilla presentan una situación demográfica no comparable con las Comunidades Autónomas por lo reducido de su territorio y la densidad de la población.

*Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Datos INE.*

## **SIGLAS UTILIZADAS**

AA.PP.: Administraciones Públicas.  
ACS: Agua Caliente Sanitaria.  
CC.AA. Comunidades Autónomas.  
CE: Constitución española de 1978.  
CGAE: Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos  
CHE: Comité Hábitat Español.  
CTE: Código Técnico de la Edificación  
ERYICA: Agencia Europea de Información y Asesoramiento para los Jóvenes.  
FEMP: Federación española de Municipios y Provincias.  
FSV: Fondo Social de Viviendas  
IAE: Impuesto sobre Actividades Económicas  
IBI: Impuesto de Bienes Inmuebles  
IBVU: Indicadores Básicos de Vulnerabilidad Urbana  
IMERSO: Instituto de Mayores y Servicios Sociales  
INE: Instituto Nacional de Estadística  
LOE: Ley de Ordenación de la Edificación  
MAGRAMA: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente  
MINECO: Ministerio de Economía y Competitividad.  
MINHAP: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.  
MSSSI: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.  
OMS: Organización Mundial de la Salud.  
ONU: Organización de las Naciones Unidas.  
ONU-HÁBITAT: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.  
PENIA: Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia. 2012-2015  
PNAIN: Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social  
RENFE: Red Nacional de Ferrocarriles Españoles  
RFSC: European Reference Framework for Sustainable Cities  
SAAD: Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.  
SIG: Sistema de Información Geográfica  
SIOSE: Sistema de información sobre Ocupación del Suelo de España.  
SIU. Sistema de Información Urbana  
TICS: Tecnologías de la información y las comunicaciones  
UE: Unión Europea.  
UNICEF: Fundación de Naciones Unidas para la Infancia