

”

El Diagnóstico recopila y analiza los datos existentes sobre las distintas variables con incidencia en el desarrollo urbano, valorando los aspectos positivos y asumiendo las debilidades y los problemas detectados.



1 | EL MODELO URBANO

El tradicional modelo de ciudad española ha sido compacto, razonablemente denso, complejo, con mezcla de usos, tamaño medio, con espacios urbanos seguros, saludables y de calidad, que garantizan la convivencia y fomentan la diversidad social. Han sido y son un reclamo atractivo, tanto para sus habitantes, como para quiénes las visitan. No en vano, en el reconocimiento de España por la UNESCO, como el tercer país del mundo con más lugares declarados Patrimonio de la Humanidad (47), cobran un peso especial las ciudades, joyas que reflejan la historia urbana del país, con transformaciones e influencias de muy distintas épocas: Alcalá de Henares, Ávila, Cáceres, Córdoba, Úbeda, Baeza, Cuenca, Ibiza, Mérida, Salamanca, San Cristóbal de la Laguna, Santiago de Compostela, Segovia, Tarragona y Toledo.

No obstante, durante el período de auge inmobiliario -1998 a 2007- primó el desarrollo urbano disperso, frente al de carácter compacto, con muchos metros cúbicos de edificación sobre los antiguos suelos no urbanizables residuales y áreas residenciales o de servicio con escasa densidad, fuerte impacto ambiental, segregación social, e ineficiencia económica derivada del alto coste energético, de construcción y de mantenimiento de las ingentes infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. La irrupción de estos nuevos modelos de crecimiento, abonados por una tradición normativa urbanística volcada fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, provocó un aumento de los suelos artificiales de un 43,7%, frente al 15% de crecimiento de la población en el mismo periodo, potenciando modelos residenciales de baja densidad, que tenían una media de 20 viv/ha (muy por debajo de la densidad de vivienda media de los grandes municipios, que es de 50,9 viv/ha). De hecho, cuando se analizan los grandes sectores residenciales clasificados y en desarrollo en los últimos años, se observan densidades de vivienda alejadas de los valores que, con carácter general, puede decirse que favorecen un desarrollo urbanístico viable y sostenible, situándose de media en valores inferiores a las 30 viviendas por hectárea. Así mismo, existe una gran cantidad de suelo clasificado y calificado para su desarrollo urbanístico. Según datos del Sistema de Información Urbana del Ministerio de Fomento, existen identificados más de 51.000 ámbitos o sectores de planeamiento sujetos a transformación urbanística. Y, con frecuencia, estos sectores se encuentran localizados en municipios caracterizados en los últimos años por dinámicas demográficas adversas: cerca del 44% de los grandes sectores residenciales se sitúan en municipios que han registrado periodos significativos de pérdida de población. Además, existe una frecuente desproporción entre la envergadura de estos desarrollos y el tamaño de la ciudad consolidada. Así, en más de una cincuentena de municipios la potencialidad edificatoria en términos de número de viviendas de los grandes sectores de desarrollo urbanístico residencial previstos en el Plan supera el 80 por ciento de las viviendas existentes en sus respectivos municipios.

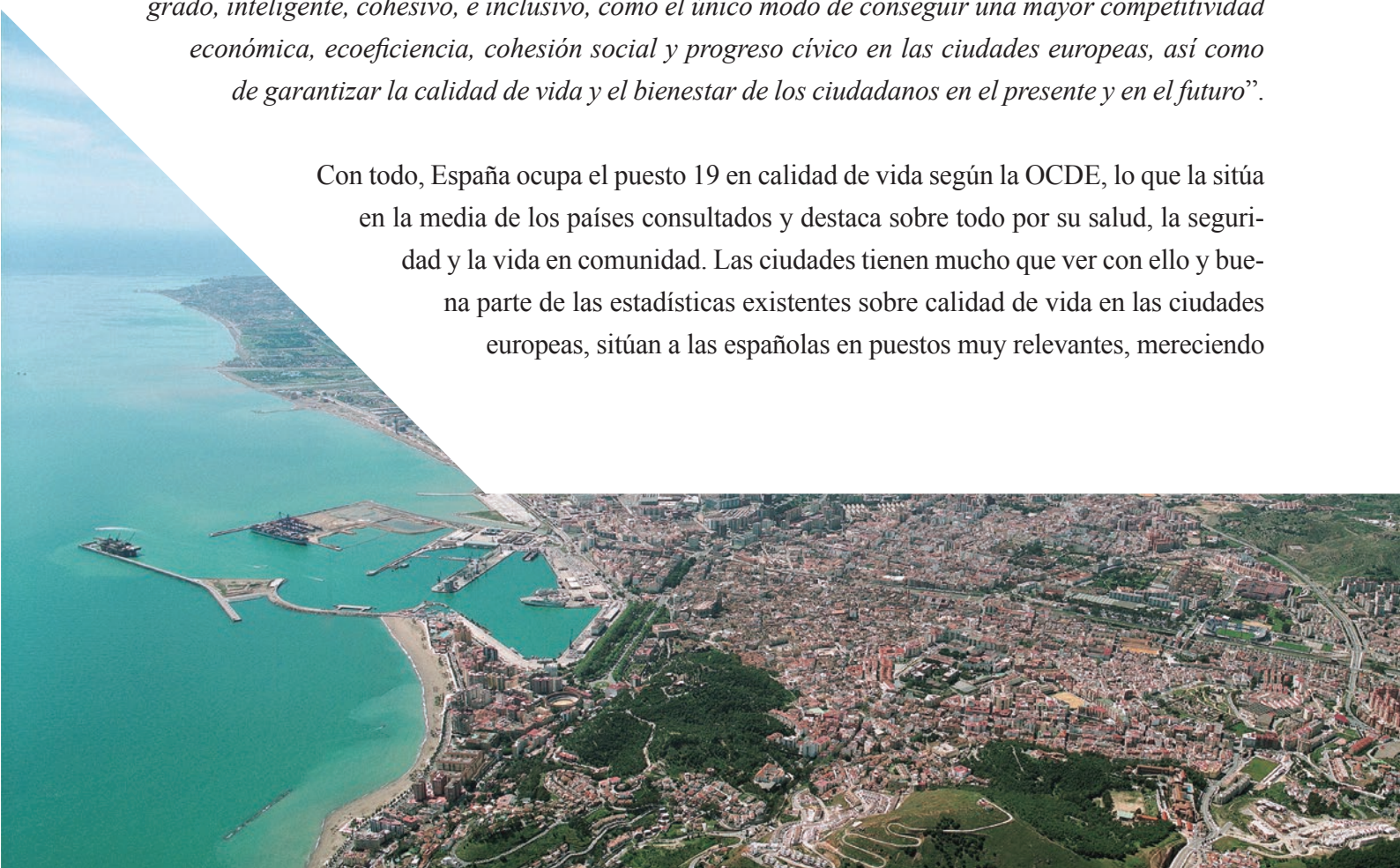
Esta dinámica también repercutió negativamente en la riqueza biológica del país. No en vano, las principales amenazas a las que se enfrenta la biodiversidad son la ocupación sobredimensionada del suelo, la creación de superficies artificiales, la alteración del medio físico, los ajardinamientos inadecuados,

el propio metabolismo urbano y la fragmentación de los espacios naturales. Todos ellos íntimamente relacionados con los modelos urbanos.

Pese a que la proporción de suelo artificial en España (del 3,9%), sigue siendo inferior a la media europea (4,13%) y que el crecimiento urbano ha facilitado en gran parte el propio crecimiento económico del país, esto no implica necesariamente la bondad del binomio, ni la necesidad de seguir asumiéndolo. Bien al contrario, tanto España, como Europa y el resto del mundo, se han sumado al reto de un urbanismo capaz de contribuir al progreso económico, sin olvidar los requerimientos del desarrollo urbano sostenible, porque el suelo, además de un recurso económico, es uno de los más valiosos elementos naturales de los que dispone el planeta y en su regulación es preciso conjugar un buen número de factores: el medio ambiente, la calidad de vida, la eficiencia energética, la prestación de servicios, la inclusión y la cohesión social, el principio de igualdad, etc.

La legislación estatal de suelo lleva insistiendo desde el año 2007, de manera ininterrumpida, en una propuesta de urbanismo equilibrado y sostenible que incluya enfoques integrados, porque son muchos los retos a los que se enfrentan hoy las políticas urbanas. Como reconoce la Declaración de Toledo, suscrita en la reunión informal de Ministros de desarrollo urbano de la UE el 22 de junio de 2010, existen retos estructurales, a largo plazo, que deben influir ya en el diseño de aquéllas políticas. Entre ellos: *“... la globalización, el cambio climático, la presión sobre los recursos naturales, las migraciones, el envejecimiento y el cambio demográfico, etc.- que tienen una fuerte dimensión urbana –impacto en la economía urbana, deterioro del medioambiente urbano, incremento del riesgo de exclusión y polarización social, etc.- y que deben ser abordados al mismo tiempo. Estos retos son una llamada de atención, una oportunidad para mantener un rumbo firme basado en los principios del desarrollo urbano integrado, inteligente, cohesivo, e inclusivo, como el único modo de conseguir una mayor competitividad económica, ecoeficiencia, cohesión social y progreso cívico en las ciudades europeas, así como de garantizar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos en el presente y en el futuro”*.

Con todo, España ocupa el puesto 19 en calidad de vida según la OCDE, lo que la sitúa en la media de los países consultados y destaca sobre todo por su salud, la seguridad y la vida en comunidad. Las ciudades tienen mucho que ver con ello y buena parte de las estadísticas existentes sobre calidad de vida en las ciudades europeas, sitúan a las españolas en puestos muy relevantes, mereciendo



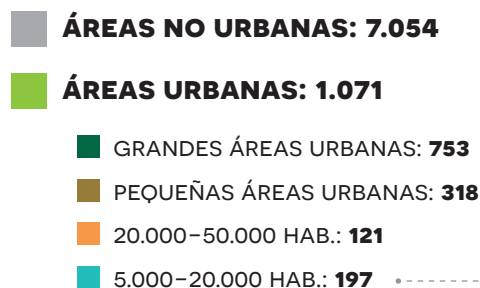
una mención especial la seguridad, que es un factor de calidad de vida clave íntimamente relacionado con el diseño urbano. Tanto desde el punto de vista subjetivo (percepción de la ausencia de riesgos) como objetivo (la efectiva ausencia de los mismos), puede afirmarse que España es uno de los países más seguros del mundo. Y probablemente, la forma en la que se han planificado, diseñado y construido sus ciudades tenga mucho que ver en ello, como tiene que ver también con la vida intensa en la calle y en comunidad.

2 | LA POBLACIÓN Y EL TERRITORIO

Naciones Unidas (NNUU) prevé que dentro de 20 años, dos tercios de la población mundial sea urbana, concentrándose en las ciudades. En España este porcentaje ya se ha alcanzado y, actualmente, de los 46.528.024 habitantes a 1 de enero de 2017, el 80% se concentra en áreas urbanas, que suponen sólo el 20% del territorio, situándose entre los países con un mayor porcentaje de población urbana de toda la Unión Europea (UE). De ellas, el 25% vive en aglomeraciones urbanas superiores al millón de habitantes y el 17% en las ciudades más grandes, mientras que las zonas rurales, que ocupan más de las 2/3 partes del territorio, presentan un notable vacío demográfico.

I Distribución de los municipios en ámbitos urbanos en 2017 I

Total municipios en 2016 = 8.125



Resultado de la aplicación de los filtros para la selección de municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes.

Total municipios 5.000-20.000 no incluidos en el ámbito de las Grandes Áreas Urbanas	624
1º Filtro. Población del núcleo < 10.000 hab.	-430
2º Filtro. Tendencia demográfica negativa	-36
3º Filtro. Proporción de población activa	-129
Potencial de acogida	+168
Conjunto final de municipios de más de 5.000 habitantes incluidos en las áreas urbanas	197

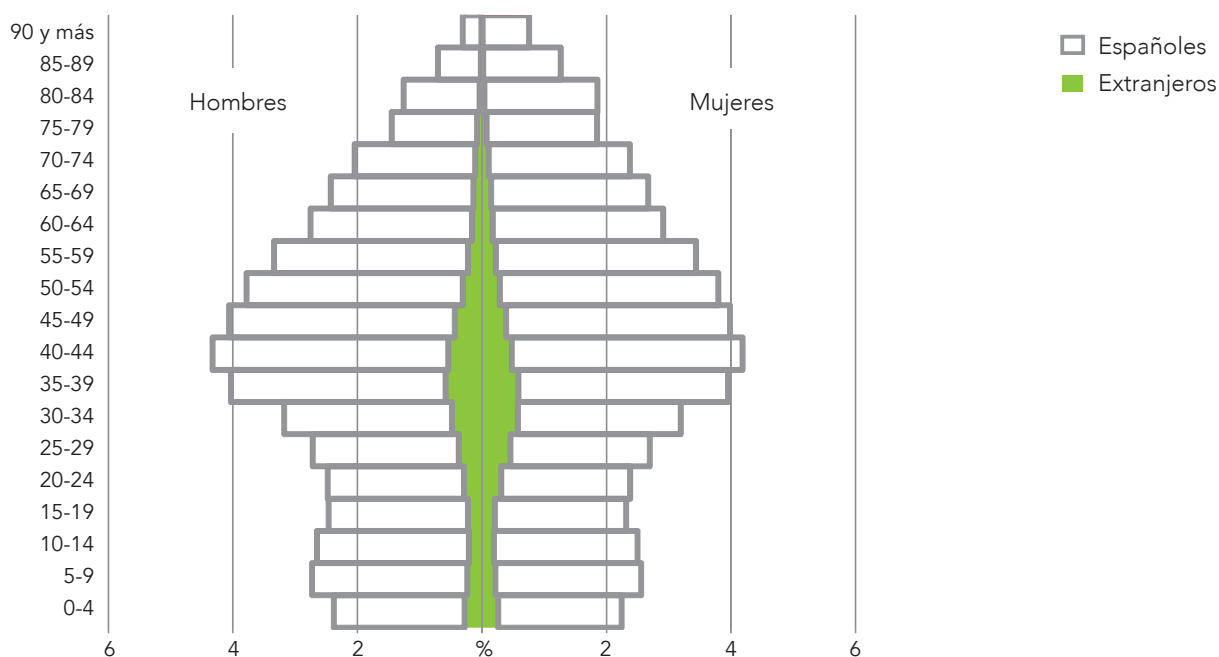
Fuente: Atlas Digital Áreas Urbanas

De acuerdo con el informe de la Comisión de despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) de 2017, la brecha demográfica entre el medio rural y el urbano volvió a agrandarse en 2015, concentrándose la pérdida de población en el conjunto de España, entre 2015 y 2016, en los municipios de menor tamaño, a diferencia de lo que ha ocurrido con las urbes más pobladas, que han aguantado mejor el retroceso demográfico.

Pese a que, tanto las pequeñas, como las grandes áreas urbanas, experimentaron buenos ritmos de crecimiento entre los años 2001 y 2016, que fueron del 18,8% en el caso de las pequeñas, y algo menor, del 16,2%, en el caso de las grandes, aproximadamente la mitad de los municipios españoles está en riesgo de extinción. De los 8.125 municipios que existen, 4.955 tienen menos de 1.000 habitantes, de acuerdo con los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Entre las principales causas de la despoblación están el envejecimiento demográfico, el reducido relevo generacional, la baja natalidad y la escasez de medios de vida y puestos de trabajo. Esta realidad plantea importantes desequilibrios territoriales. Nuevamente de acuerdo con el INE este problema se da en más de 22 de las 50 provincias, existiendo una situación crítica en 14 de ellas, en las que más del 80% de sus municipios enfrentan el riesgo de la despoblación. El 17 de enero de 2017, en la VI Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas se firmó, entre otros acuerdos, el relativo a una “Estrategia Nacional frente a la despoblación”, con el objetivo de paliar el progresivo envejecimiento poblacional y el despoblamiento rural.

I Pirámide de población de España (a 1 de enero de 2017) I



Fuente: Cifras de población. INE.

Pero no sólo en el ámbito rural existe un acusado envejecimiento. Ésta es hoy una de las principales características de la demografía española. La población de 65 años y más no deja de crecer desde el año 1998 (actualmente representan el 18,7% del total de la población, previéndose que sean un 25,6% dentro de 15 años) y también aumentan los mayores de 80 años, lo que se denomina como el “envejecimiento del envejecimiento”. Hacia el año 2050 se calcula que la población en edad laboral (16-64) y los niños (0-15) habrán reducido su peso y los mayores triplicarán la cifra de los niños.

En enero de 2017 se creó el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, en reconocimiento de los problemas que plantea el desequilibrio de la pirámide poblacional y con el objetivo de alcanzar una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, a medio y largo plazo.

No se trata de un tema baladí. 10 Comunidades Autónomas cuentan con un saldo vegetativo negativo y está pronosticada una pérdida de más de medio millón de habitantes en 2031 (con un casi 26% menos de niños menores de 10 años) y de más de cinco millones de habitantes en 2066. A más corto plazo, se prevé que la pérdida de población se concentre en el tramo de edad entre los 30 y los 49 años, pudiendo llegar a reducirse la población, en ese tramo, un 28,5% en los 15 próximos años.

Frente a estos datos y después de seis años de saldo negativo (hasta el año 2016), la inmigración subió un 28,4% en 2017 ofreciendo un saldo migratorio positivo de 164.604 personas, que compensó el saldo vegetativo negativo --más defunciones que nacimientos-- de 31.245 personas, según datos estadísticos.

El declive demográfico que acusa el país (al que se une el desplome del saldo migratorio a raíz de la reciente crisis) ofrece una oportunidad sin precedentes para superar el dogma del crecimiento sobre el que se ha venido asentando hasta hace pocos años el urbanismo, la construcción y el negocio inmobiliario en general.

3 | LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD

La reciente crisis económica provocó, inevitablemente, un aumento de las situaciones de exclusión y desigualdad social y modificó los perfiles de las personas en dichas situaciones. Este aumento se explica por la rápida subida del desempleo (particularmente el juvenil), que aún representa uno de los retos más acuciantes del país. Pese a ello, hay margen para la esperanza. España ha pasado de generar la mitad del desempleo en Europa a liderar su caída en el continente. La tasa de paro se situó en el 15,28% en el segundo trimestre de 2018, cifra todavía muy alta, pero que permite el optimismo al situarse once puntos por debajo del máximo alcanzado en 2013 y en niveles inferiores a los de 2009.

La economía española cerró 2017 encadenando cuatro años consecutivos de creación de empleo a un ritmo de crecimiento del 2,6% y con un incremento del número de ocupados en 490.300 personas. En total, desde el primer trimestre de 2014 hasta el cuarto trimestre de 2017 la ocupación había aumentado en 2.047.800 personas. También, por cuarto año consecutivo, volvió a caer la tasa de paro, hasta situarse en el 16,55%, es decir, a niveles inferiores a los del año 2009. En términos absolutos el número de parados se redujo en 471.100 y casi tres cuartas partes (72,9%, de acuerdo con Eurostat) de las personas que abandonaron la situación de pobreza en la UE entre 2014 y 2016 fueron españoles. El turismo ha sido clave, convirtiéndose España, en 2017, en la segunda potencia turística mundial, con 82 millones de visitantes. El turismo es un sector clave para la economía española, por su importante contribución a la generación de riqueza del país. En 2017, según el INE su aportación representó el 11,7% del PIB español, los ingresos por turismo de la Balanza de Pagos ascendieron a 60.294 millones de euros (+10,3%), y generó el 12,8% del empleo nacional, año en el que se recibieron más de 82 millones de turistas internacionales (un 8,7% más que el año anterior). Las ramas económicas características del turismo concentran cerca de 462 mil empresas activas (470 mil en 2017), lo que representa el 14% del total de las empresas de la economía. Con cifras de 2018, la tendencia positiva se confirma: la tasa de paro se redujo hasta el 15,28% en el segundo trimestre de 2018, que, aun siendo una cifra elevada, es la más baja en este trimestre desde el año 2009. La creación reciente de empleo ha beneficiado especialmente a colectivos con problemas graves de inserción laboral: la tasa de paro entre los menores de 25 años se ha reducido casi 20 puntos porcentuales desde su nivel máximo, hasta el 36,3% actual. Sin embargo, existen debilidades especialmente acuciantes en el empleo y la remuneración. Tanto la inseguridad en el mercado laboral, como la tasa de desempleo de larga duración están entre las más altas de la OCDE.

Aunque el progreso desde la salida de la crisis es notable (de acuerdo con el Programa Nacional de Reformas, el año 2017 cerró con un crecimiento del 3,1%, muy por encima de la zona euro -2,4%), siguen existiendo importantes retos y el crecimiento económico debe mantenerse de manera más sostenible medioambiental y socialmente, para superar por completo las consecuencias de la crisis y seguir avanzando en la convergencia en renta, salarios, igualdad y productividad. Reto que se anuncia largo y complejo en el tiempo.

De acuerdo con la Encuesta de condiciones de vida 2016, el indicador AROPE se situó en el 27,9% de la población residente, frente al 28,6% del año anterior, lo que significa que, aunque sigue bajando desde los peores años de la crisis, aún es alto si se compara con la media europea, a la que supera en 4,9 p.p. La tasa de riesgo de pobreza que mide la renta -pobreza económica- y que es el factor más importante dentro del AROPE, afecta al 22,3% de la población y la carencia material severa -que considera las posibilidades de consumo- alcanza a un 5,8%. Los hogares monoparentales con hijos dependientes son los que mayores tasas de riesgo presentan, así como las personas con bajos niveles educativos y los desempleados. En 2016 el 3,8% de la población se situaba en la pobreza y la exclusión social por estar en baja intensidad en el trabajo. En 2008 era del 2,4% y había alcanzado su máximo en 2014, con un 4,3%. A partir de dicho año se observaría un cambio de tendencia en los

indicadores más relevantes, que se mantiene en la actualidad. Por segundo año consecutivo el AROPE se vuelve a reducir: en concreto, 0,7 puntos en 2016 después de descender 0,6 puntos en 2015; la pobreza infantil (menores de 16 años) desciende 1,7 puntos, frente a 0,7 puntos de la población general, habiendo descendido en los últimos dos años casi cuatro puntos, pasando de un 35,4% al 31,7% actual. Mención especial merece el riesgo de pobreza de las personas con origen de fuera de España, que fue del 52,1% en 2016, ya que es mucho más alto que el de la población española –del 18,8%-. Aquél porcentaje se reduce al 40,3% cuando se trata de personas migrantes desde la UE. De acuerdo con el INE la población extranjera que reside en el país se eleva a los 4.418.157 de personas, que representan el 9,5% del total.

En cuanto a las desigualdades, la última década las ha incrementado. El Índice de Gini pasó del 32,4 en 2008 al 34,2 en 2012, con un aumento del 5,5% en solo 3 años. En 2015 era del 34,6 y algo menor en 2016, un 34,5. La evolución del indicador S80/S20 también ha sido desfavorable. En el año 2016, el total de las rentas del 20% más rico de la población multiplicaba por 6,8 a la del 20% más pobre. Y las rentas de ese 20% más pobre de la población se han reducido con mayor intensidad. De acuerdo con el avance de datos de la encuesta FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y de Sociología aplicada), 10 años después del comienzo de la crisis económica y 4 años después de su punto de inflexión, se han recuperado los niveles previos a la crisis en el caso de la integración plena, pero no así en los de la exclusión. En 2018 los niveles de integración social han alcanzado una clara mejoría, alcanzando cifras superiores al 48% e igualando la situación con el año 2007. En el otro extremo, se registra un incremento de la exclusión global de un 12% respecto al inicio del ciclo.

Mención especial merecen las desigualdades por razón de género. De acuerdo con el informe “Mujeres y hombres en España, 2016” del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, aún no se ha conseguido una igualdad efectiva entre hombres y mujeres, pese al reconocimiento de importantes avances. En el año 2017 se firmó el Pacto de Estado contra la Violencia de Género y la tendencia laboral es favorable a la incorporación de la mujer al mercado laboral, con una cifra de mujeres ocupadas que ha pasado de 7.827,4 en el segundo trimestre de 2013 (en plena crisis) a 8.815,7 en el segundo trimestre de 2018. También se ha ido reduciendo paulatinamente la brecha salarial: desde 2012 ha bajado 4,5 puntos y se sitúa por debajo de la media europea. Pero las desigualdades persisten: el desempleo femenino se reduce más lentamente que el masculino, por lo que la brecha de género en el desempleo ha aumentado (aunque se sitúa un punto por debajo de la que había en 2008 y entre los menores de 25 años, la tasa de paro femenina es más baja que la de los hombres). En 2017, aunque se mantuvo la tendencia iniciada en 2014 de aproximación de la tasa de paro de las mujeres a la media de la Eurozona, aún muestra una diferencia cercana a los diez puntos y las mujeres en situación de paro de larga duración continúan siendo mayoría (51%).

El 8 de marzo de 2018, coincidiendo con el Día Internacional de la Mujer, se produjo la primera huelga general feminista realizada en España para exigir una igualdad real. Cientos de miles de mujeres y

hombres inundaron las calles reivindicando acciones para terminar con la brecha salarial, el techo de cristal, el acoso sexual, la violencia de género (que sólo en el año 2017 se cobró 48 víctimas mortales) y las trabas a la conciliación. Las mujeres no son un “grupo vulnerable” ni un “colectivo”, son más de la mitad de la población española (un total de 23.711.009 mujeres y un 50,94% del total), por lo que no habrá progreso ni justicia social si no se producen avances significativos, reales y efectivos en materia de igualdad. Y el urbanismo no es neutro, porque puede mejorar o perjudicar el modo en el que las mujeres llevan a cabo sus múltiples responsabilidades en la esfera pública y en la esfera privada. Las restricciones que impone la estructura espacio-temporal de las ciudades a la vida cotidiana llegan a limitar seriamente las opciones vitales de las mujeres y, desde luego, lo hacen con mucha mayor intensidad que en el caso de los hombres. De ahí que la planificación pueda jugar un papel fundamental en la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

También deben destacarse las desigualdades por razón de discapacidad. En 2017 las personas con discapacidad en edad laboral se elevaban a un total de 1.860.000 personas, que, además de enfrentarse a numerosas dificultades en la vida cotidiana, tienen una baja participación en el mercado laboral. De hecho, su tasa de actividad es inferior a la del total de la población, aunque lleva 3 años consecutivos incrementándose. La tasa de paro que les afecta, aunque también desciende desde 2014, continúa siendo netamente superior a la del total. Dentro de esos márgenes, apenas hay brecha de género entre ellos, siendo la tasa de paro de las mujeres con discapacidad casi un punto superior a la de los hombres.

Mención especial merece la salud en el contexto de la ciudad. Las formas de vida han cambiado drásticamente y el diseño y la planificación tienen un papel fundamental para favorecer aspectos que la sociedad española demanda ya con urgencia: un envejecimiento más activo, una niñez y una juventud sin problemas de sedentarismo y creciente obesidad, la minimización de los impactos psíquicos que conlleva la vida en soledad, y no sólo de las personas mayores y, por supuesto, los problemas medioambientales. Las apuestas que algunas ciudades están haciendo ya por modelos saludables en los que la ciudad está pensada para andar, la naturaleza se integra y entra en la propia ciudad y se garantizan unos espacios de convivencia deben identificarse como prácticas replicables.

Para finalizar, el Índice de Progreso Social de España 2017, que se calcula a partir de 54 indicadores, la sitúa actualmente en el puesto 16 del mundo (en el año 2016 ostentaba el puesto número 20). Y es importante destacar el consolidado sistema de bienestar social que garantiza la educación y la sanidad gratuita para todos los ciudadanos, la atención a las personas dependientes y el sistema de garantía de rentas que incluye pensiones, prestaciones por desempleo, prestaciones asistenciales y un sistema de rentas mínimas en todas las Comunidades Autónomas y en las ciudades de Ceuta y Melilla, con un destacado papel en la contención del impacto de la crisis, funcionando como estabilizadores automáticos. Sin embargo, España presenta como debilidades especialmente acuciantes el empleo y la remuneración: por ejemplo, tanto la inseguridad en el mercado laboral como la tasa de desempleo de larga duración están entre las más altas de la OCDE. De ahí que resulte clave una nueva estrategia laboral que afronte de manera adecuada sendos retos.

4 | EL MEDIO AMBIENTE, EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA ENERGÍA

España es un país muy vulnerable al cambio climático. La alerta sobre la elevación de la temperatura media entre 5° y 7°C en verano y entre 3 y 4°C en invierno, para el último tercio del siglo XXI, es ya una evidencia y los efectos del cambio climático se dejan sentir en forma de períodos de sequía; valores globales de precipitaciones por debajo de la media histórica (así ha ocurrido en los 4 últimos años hidrológicos, exceptuando lo que va del año 2018); almacenamiento de agua en los embalses insuficiente (al final del año hidrológico 2016/17 llegó al 33,9% de la capacidad total, por debajo de los valores medios de los últimos 10 años, que fue del 50,1%); daños por inundaciones que superan los 800 millones de euros anuales y aumento de la superficie forestal afectada por incendios (en 2016 alcanzó casi las 66.000 ha, si bien se estima que el 95% de los mismos tiene origen humano).

España es, además, un país con más de 10.000 km de costa, de modo que efectos como el calentamiento global, la presión ejercida por la urbanización y la construcción de infraestructuras en el litoral, así como la disminución del caudal sólido de los ríos, constituyen una verdadera amenaza para el litoral, además de que están modificando la línea de costa. Ya en el año 2006, más del 75% de la costa española estaba urbanizada, cifra que coincide con los datos actuales, y en la franja de los primeros 10 km de la costa, 345.765 ha están ocupadas por superficies artificiales, lo que representa un 34% del total de la superficie artificial de todo el país.

Una de las principales causas del cambio climático es la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Entre 1990 y 2014 estas emisiones se incrementaron un 15%, representando el 7,7% de todas las emisiones de GEI de la UE-28 (dato de 2014) y situando a España como el decimotercer país de la UE-28 con menores emisiones de CO₂. Desde 2014 se ha producido un repunte del 0,45%, debido principalmente a la industria (han aumentado un 3,7%) y a la agricultura (han ascendido un 3,8%). Las emisiones del transporte sólo se han incrementado un 0,5%, pero este aumento es significativo porque dicho sector representa un 25% de las emisiones totales de GEI. En el sentido contrario, las emisiones del sector energético se han reducido un 0,5%.

El sector de la edificación es el responsable del 35% del CO₂ que España emite a la atmósfera y consume un 31% de la energía final, repartido en un 18,5% en el sector de la edificación residencial y un 12,5% correspondiente al comercio, servicios y las Administraciones Públicas (Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España, 2014). Además, los edificios son responsables del consumo de un 50% de los recursos físicos (por ejemplo materiales), del 20% del consumo de agua y generan un 35% de los residuos. Esta situación implica de lleno a las ciudades como elemento clave para alcanzar una Economía Circular, objetivo que forma parte ya de las políticas europeas.

La lucha contra el cambio climático debe abordarse, tanto desde la mitigación (reducción de emisiones de GEI), como, sobre todo, desde la adaptación al mismo. Y las ciudades resultan claves en sendos objetivos, razón por la cual la planificación debe jugar un papel fundamental en su diseño y en el desarrollo de los ejes de infraestructuras que vertebran el territorio. El uso, la ordenación y distribución del suelo, la elección del transporte, la vivienda y las actitudes sociales están estrechamente interrelacionados y moldeados por las infraestructuras y por la forma urbana. De ahí que la planificación territorial y urbana, la zonificación mixta de los usos del suelo, el desarrollo orientado al transporte sostenible y el aumento de la densidad edificatoria, entre otros muchos aspectos, puedan contribuir a la mitigación conjunta en todos los sectores. Las olas de calor y sus impactos en las ciudades se ven incrementados por el denominado efecto de “isla de calor urbana” y la intensidad de este fenómeno depende de varias características como son la forma espacial de la ciudad, su morfología (rugosidad urbana, cañón urbano, visibilidad del cielo, etc.), la presencia de vegetación, o el albedo de los materiales de las superficies urbanizadas. Por tanto, una adecuada planificación que tenga en cuenta la influencia del clima regional y local, puede conseguir la reducción de las emisiones, minimizando las necesidades de desplazamiento o la reducción de los trayectos, eligiendo modos de transporte no motorizados y reduciendo la ocupación de suelo y del consumo energético, gracias a unas infraestructuras de suministro más eficientes. El desarrollo compacto, el relleno de los vacíos y espacios urbanos y la densificación inteligente pueden preservar espacio para la agricultura, la bioenergía y los sumideros de carbono. Y la elaboración de mapas de clima urbano, que analicen la capacidad de absorción y de cesión de calor por parte de los materiales urbanos (mapa de sobrecalentamiento) y la capacidad de eliminación de ese calor (mapa de ventilación urbana) también puede resultar muy útil.

Por lo que se refiere a la energía, España está entre los países de la UE con mayor dependencia energética (informe “España en cifras 2017” del INE), habiendo necesitado importar, en 2014, cerca del 73% de la energía consumida, muy por encima de la media de la UE-28 (53,5% en 2014). Este nivel de dependencia energética sólo lo superaron Italia, Lituania, Bélgica, Irlanda, Chipre, Luxemburgo y Malta. Además, los productos petrolíferos suponen alrededor del 50% del consumo de energía final y un 40% de la primaria. Desde el año 2000 el consumo primario de energías renovables se ha multiplicado por 2,5, aunque aún supuso el 17,3% del consumo de energía final y el 14% del consumo de energía primaria en el año 2016. En cuanto a sectores, el transporte es el de mayor peso porcentual en el consumo de energía (41,65%), seguido de la edificación (más del 30%) y, por último, de la industria (23,53%).

En el horizonte 2030 los objetivos y las metas deberán quedar definidos e identificados en las siguientes cinco dimensiones de la Unión energética: descarbonización, eficiencia energética, seguridad energética, mercado interior de la energía e innovación y competitividad. Por tanto, los planes y políticas nacionales que se aprueben deberán ser coherentes con una visión a más largo plazo de reducción de emisiones, que sea compatible con los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París y con el objetivo de la UE de reducir las emisiones entre un 80 y un 95% en 2050, respecto de los niveles de 1990. Es

un reto importante y el diagnóstico de la situación actual demuestra la ingente labor que España tiene por delante. Debe lograr una transición energética que permita consumir menos energía con un menor impacto medioambiental y a precios más competitivos, así como el paso progresivo a una economía baja en carbono.

En cuanto a energías renovables, España es un país líder en la generación de energía con fuentes renovables: más del 40% de toda la electricidad generada en el país procede de fuentes renovables, superando a otros países de su entorno. Y se encuentra por encima de la senda prevista para lograr el objetivo 2020 (contribución de las energías renovables del 20%). En 2016 se alcanzó un 17,3% de penetración de renovables sobre el consumo final de energía, frente al 16,7% previsto y en 2017 se adjudicaron más de 8.000 MW de nueva potencia renovable.

5 | LA MOVILIDAD

Las ciudades españolas cuentan con una importante dotación de infraestructuras de transporte urbano y metropolitano. La red viaria tiene más de 128.180 kms. de vías urbanas municipales y las infraestructuras de transporte público permiten mover anualmente entre 2.800 y 3.000 millones de viajeros (2.785,1 millones en 2015). Un total de 12 áreas urbanas disponen de servicios de transporte ferroviario de cercanías, 7 ciudades cuentan con sistema de metro y numerosas con tranvía o metro ligero. Mención especial merecen las redes de autobuses urbanos, que cuentan con flotas renovadas que suponen el 60% de la movilidad en transporte público y que se están convirtiendo en verdaderos vectores de innovación tecnológica, mejorando la oferta y calidad del servicio con sistemas de ayuda a la explotación, de gestión de flotas, de billeteaje inteligente, etc. La edad media de la flota urbana de las ciudades capitales es de 9,1 años, existiendo un alto porcentaje con la tecnología de motor más limpia y un uso cada vez más generalizado de combustibles alternativos. Sólo en Madrid y Barcelona existe una red de carriles bus que supera los 100 km. También comienzan a ser relevantes los sistemas públicos de alquiler de bicicletas en todas las ciudades de más de 500.000 habitantes, así como la puesta en servicio de carriles bici en otras muchas de menor entidad y se están implantando con fuerza plataformas colaborativas de movilidad como el car sharing, el bike sharing o el parking sharing, sobre todo en las grandes ciudades.

Otro aspecto importante es que la movilidad ha entrado de lleno en la práctica de la planificación. Casi todos los municipios con más de 50.000 habitantes tienen su propio Plan de movilidad, en el que se incluyen habitualmente medidas de promoción del transporte público (mejoras de sistemas tarifarios, garantía de la accesibilidad universal -no sólo técnicamente hablando, sino también cognitiva y de comunicación-, calidad...), promoción de medios no motorizados (en particular de la bicicleta), medidas de regulación del aparcamiento e introducción de carriles reservados para la circulación del transporte público. Sigue siendo un reto, no obstante, la inclusión de enfoques amplios relacionados

con el estacionamiento. Más allá de los aparcamientos de disuasión y la búsqueda de un reparto equilibrado del espacio urbano destinado a movilidad motorizada y no motorizada, estos Planes, conjuntamente con los propios Planes urbanísticos, deberían incorporar un análisis del impacto de la política de estacionamiento (tanto en la vía pública, como en aparcamientos) sobre la movilidad sostenible, estableciendo una oferta adecuada que tenga en cuenta los distintos usos (residencial, rotación, disuasión, distribución de mercancías, servicios, etc...) y en la que entrarían políticas como la regulación del estacionamiento en superficie y la incorporación del principio de la pacificación general del tráfico, es decir, el establecimiento conjunto de medidas como: límites de velocidad, diseño viario específico, zonas 30, extensión de espacios e itinerarios peatonales a costa de las vías de tráfico motorizado, etc. Estas estrategias de movilidad no sólo mejorarían la seguridad vial, sino también, y sobre todo, la calidad del medioambiente urbano, principalmente en las zonas urbanas y metropolitanas. Y dentro de dicha calidad estarían aspectos como la mitigación del ruido, que constituye un reto prioritario para las ciudades, siendo, de acuerdo con la OMS el segundo riesgo ambiental para la salud en Europa. En concreto, en España se estima que el 74% de la población urbana está afectada por el ruido del tráfico y que un 23% está sometida a niveles no saludables. Y aunque la contaminación atmosférica en las ciudades no sólo procede del tráfico motorizado, una adecuada gestión del mismo también podría reducirla, evitando la influencia negativa que tiene sobre la salud de las personas y el medio ambiente, y, a través de aquella en los costes sanitarios asociados, que representan un 3,5 % del PIB español, según el Banco Mundial.

No obstante, pese al papel hegemónico de la movilidad privada motorizada en el imaginario colectivo, la población española utiliza intensamente el transporte público. En las 22 áreas incluidas en el Informe del Observatorio de la Movilidad Metropolitana (2016) se realizaron 3.497 millones de viajes, de los cuales 1.729 millones fueron en autobús y 1.768 en modos ferroviarios.

En cuanto al reparto modal de los desplazamientos predomina el vehículo privado por motivos de trabajo, reduciéndose a la mitad su peso cuando es por motivos distintos. En las ciudades capitales los desplazamientos son mayoritariamente a pie, en bicicleta, o en transporte público, frente a los desplazamientos realizados en las coronas metropolitanas, donde dichos viajes se reducen.

En materia de movilidad eficiente, se han puesto en marcha medidas orientadas a la reducción de emisiones en el sector transporte, como las de fomento del trasvase modal en pasajeros y en mercancías (Estrategia Española de Movilidad Sostenible, Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024); la de fomento de combustibles alternativos en el transporte (Estrategia de impulso del vehículo con tecnologías alternativas, Planes PIVE MOVELE, y MOVALT); y las actuaciones de eficiencia energética en el transporte (Planes PIMA Aire para la renovación de vehículos comerciales ligeros y Plan PIMA Transporte que financia el achatarramiento de vehículos pesados de más 7 años de antigüedad).

Y un último dato muy relevante es el número de accidentes con víctimas en las vías urbanas. Mientras que los accidentes en carretera tienden a disminuir cada año, el número de accidentes con víctimas en las vías urbanas aumentó un 33% entre 2008 y 2016, siendo los peatones y el grupo de edad de más de 74 años los más susceptibles de sufrir accidentes mortales, lo que debería tenerse en cuenta, también, a la hora de elaborar los correspondientes Planes de Movilidad.

6 | LA VIVIENDA

La vivienda digna y adecuada, a precios asequibles y la garantía de su acceso para todos los ciudadanos constituye uno de los grandes retos que afronta España. Los años más duros de la reciente crisis económica dibujaron un panorama desolador y pese a que la situación ha ido mejorando, siguen existiendo muchas dificultades de acceso a la vivienda para importantes capas de la población.

Según los datos del INE, en el año 2017 las viviendas con ejecución hipotecaria fueron 27.171, de las que 4.632 eran vivienda nueva y 22.539, viviendas de segunda mano. Teniendo en cuenta que en 2014 se ejecutaron 70.422 viviendas, la reducción en estos tres últimos años ha sido de un 61%. El número de ejecuciones hipotecarias de vivienda habitual también se ha reducido a la mitad en el último año, ya que en 2016 fueron 21.064 viviendas mientras que en 2017 se ejecutaron un total de 10.749 viviendas habituales. De acuerdo con los últimos datos, esa tendencia se mantiene, con un total de 1.762 ejecuciones hipotecarias de vivienda habitual en el segundo trimestre de 2018, lo que supone una reducción del 38,2% con respecto a la cifra del mismo trimestre del año anterior (2.850).

En contraste con esta positiva evolución de las ejecuciones hipotecarias, en los últimos años, ha crecido la cifra de lanzamientos que afectan a inmuebles en alquiler: los lanzamientos consecuencia de procedimientos derivados de la Ley de Arrendamientos Urbanos, según datos del Consejo General del Poder Judicial alcanzaron en 2017 la cifra de 35.666 lanzamientos, lo que supone un incremento del 4,3% con respecto al año anterior (34.193), si bien, debe tenerse en cuenta que en esta cifra se incluye además de viviendas, inmuebles de otros usos. Al comienzo de 2018 se mantiene esta misma tendencia: en el segundo trimestre de 2018 se practicaron un total de 10.491 lanzamientos consecuencia de procedimientos derivados de la Ley de Arrendamientos Urbanos, lo que supone un incremento del 6,1% con respecto a la cifra del mismo trimestre del año anterior (9.886).

En cuanto al acceso a la vivienda, ha mejorado el indicador de accesibilidad económica para la adquisición de vivienda (relación entre el precio y la renta bruta por hogar). Con datos del Banco de España para 2017, se sitúa en una cifra de 7,1 años de renta bruta, habiéndose reducido de forma significativa desde el máximo de casi 9 años de 2007, si bien, se observa un repunte hasta los 7,3 años en el segundo trimestre de 2018.

Los problemas más graves se sitúan en los siguientes factores:

- A** | el encarecimiento paulatino y constante de los precios del alquiler, que dificultan el acceso a la vivienda en las Comunidades Autónomas en las que precisamente se localizan los mayores porcentajes de hogares en alquiler. Se trata de Canarias, con un 32,8%, Baleares, con un 31,8%, Cataluña, con un 28,1% y Madrid, con un 27,0%. Pues bien, en las Comunidades Autónomas de Baleares, Canarias y Madrid, los precios de oferta de alquiler ya han superado los máximos históricos y en Cataluña están muy cerca de hacerlo (datos obtenidos del Boletín Especial sobre alquiler residencial 2018, del Ministerio de Fomento).
- B** | la pérdida de viviendas en algunos parques públicos de las Administraciones (se cuentan por miles) y su enajenación a fondos de inversión cuya única finalidad es lucrativa.
- C** | la existencia de muchas personas sin hogar que dependen íntegramente de los servicios sociales (se computan en unas 23.000 personas, aunque Cáritas calcula que suman una cifra cercana a las 40.000) y
- D** | la elevada cifra de personas y familias que enfrentan verdaderas dificultades para acceder a una vivienda asequible y que se sitúan en evidente riesgo de exclusión social.

La casi inexistencia de parques públicos de vivienda social, sobre todo en alquiler, no contribuye a paliar las necesidades de acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible a quienes más lo necesitan, dato éste que deriva del mantenimiento, muy dilatado en el tiempo, de unas políticas públicas que apostaron, sistemáticamente, por la construcción de vivienda sometida a algún régimen de protección pública y a su transmisión mediante compra, con importantes incentivos, tanto para los promotores, como para las propias familias que las adquirirían. De hecho, del total de las viviendas construidas entre el año 1951 y el año 2015, el 36,8% (6.305.951) fueron viviendas con algún régimen de protección pública, dato éste que, pese al ingente esfuerzo público realizado, pasa desapercibido al entrar a formar parte dichas viviendas del patrimonio privado de las familias, tras su adquisición. No resulta extraño, por tanto, que el porcentaje de población que reside en una vivienda en alquiler sea muy inferior al de la media de la UE (30,0%) y aunque ha pasado del 20,3% en 2011, al 22,9% en el año 2017, según datos de EUROSTAT, la vivienda en propiedad sigue teniendo un peso importantísimo como forma de tenencia. En cualquier caso, es destacable este incremento del 12,8%, que representa alrededor de 700.000 viviendas más en alquiler en este periodo (incluyendo alquiler a precio de mercado, inferior a mercado y cesión gratuita), lo que contrasta con la mayor estabilidad de la media europea. En la UE28 el porcentaje de población en alquiler aumentó ligeramente del 29,6% en 2011 al 30,0% en 2017.

Existe una honda preocupación social por la subida de los precios del alquiler, de acuerdo con el Barómetro de la Vivienda y el Alquiler, que se vincula no sólo a los precios, sino también a la escasez de oferta disponible y a la mayor demanda de vivienda en este régimen. No obstante, los datos contrastados del Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento (acudiendo a diversas fuentes) permiten aquilatar de manera adecuada la situación:

- Con carácter general se observa un crecimiento en los últimos dos años del 13,4%, que sitúa el precio medio mensual del alquiler en España en 8,45 €/m² en el segundo trimestre de 2018. No obstante, en los años anteriores se había producido una importante caída en los precios del alquiler, por lo que éstos están aún un 16,5% por debajo del precio máximo alcanzado en 2007 (10,12 €/m²). Lo mismo cabría decir en cuanto al precio de la vivienda libre, ya que, en el segundo trimestre de 2018 se ha observado un crecimiento interanual del 3,8%, alcanzando los 1.587,9 €/m² y encadenando tres años consecutivos de crecimiento, si bien el valor se encuentra con carácter general un 24,4% por debajo del máximo de 2007.
- La evolución de los precios del alquiler es muy heterogénea y en algunos entornos han alcanzado los valores máximos históricos, lo que constituye una notable barrera para el acceso a la vivienda en alquiler a precios de mercado. Las Comunidades Autónomas en las que se ha registrado un mayor incremento en los últimos años en los precios del alquiler son Baleares (10,37 €/m² y 9,0% por encima de máximos de 2007), Madrid (12,38 €/m² y 5,4% por encima de máximos), Canarias (7,65 €/m² y 3,1% por encima de máximos) y Cataluña (12,36 €/m² y 0,4% por debajo de máximos). En contraste, en 8 Comunidades Autónomas los precios del alquiler están más de un 15% por debajo de los precios máximos alcanzados en 2007: Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Galicia y Murcia.
- Se constata que uno de los aspectos que puede estar influyendo significativamente en las dinámicas de los precios es el fenómeno del alquiler turístico de vivienda, cuya regulación corresponde a las Comunidades Autónomas (a través de la legislación sectorial turística) y a los Ayuntamientos (a través de la ordenación urbanística, estableciendo límites en relación con este uso, como corresponde a la técnica de la calificación del suelo). Pese a la irrupción rápida y en gran medida descontrolada de este fenómeno, hasta hace poco tiempo desconocido y ausente de la legislación española, ya son varias las iniciativas autonómicas y municipales que tratan de regular la convivencia pacífica y ordenada entre el uso residencial y el uso turístico de la vivienda. Entre los municipios que cuentan ya con iniciativas en vigor o en proceso de aprobación se encuentran Barcelona, Palma de Mallorca, Valencia y Madrid, por ejemplo.

Por otra parte, es destacable el fracaso de algunas de las medidas puestas en marcha con el objetivo de proporcionar viviendas en alquiler. Entre ellas destaca el Fondo Social de Viviendas, un convenio que se firmó el 17 de enero de 2013 entre los Ministerios de Economía y Servicios Sociales con las

principales entidades bancarias de España, para que parte del parque de viviendas vacías que las entidades tenían en cartera fueran habitadas en régimen de alquiler social por familias en riesgo de exclusión social. Parte del fracaso se ha justificado por el número insuficiente de viviendas incluidas en el Plan, la inadecuación de los límites establecidos en el Convenio en relación con la realidad económica de las unidades familiares que necesitaban las viviendas y la insuficiente colaboración de las instituciones locales a la hora de identificar con prontitud las personas que se encuentran en riesgo de exclusión.

Otras medidas que se están desplegando son las contempladas en la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020, que ha establecido, por primera vez, un marco de referencia a nivel estatal para el apoyo a las mismas. Por su parte, el nuevo Plan de Vivienda 2018-2021 persiste en la adaptación del sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y prioriza nuevamente, como ya lo hizo el anterior 2013-2017, el fomento del alquiler, frente a la adquisición de vivienda. Con un presupuesto total de más de 1.800 millones de euros, sin contar con la cofinanciación que pudiera proceder de las Comunidades Autónomas el Plan despliega, entre algunos de sus nueve programas el de “Ayudas al alquiler de vivienda” (programa 2); el de “Ayudas a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual” (programa 3); el de “Fomento del parque de vivienda en alquiler” (programa 4); el de “Ayuda a los jóvenes” (programa 8) y el de “Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad” (Programa 9). No obstante, de acuerdo con un estudio elaborado por la Comisión Europea (CE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fechado en febrero de 2017, sobre “Vivienda Asequible”, España es, junto con Chile y Malta, el país de la OCDE con menor porcentaje de gasto público destinado a subvenciones en materia de vivienda, con un 0,01 % del PIB. Contrasta este porcentaje con los de otros países de nuestro entorno, como el Reino Unido, con un 1,41 % del PIB, Francia (0,83 %); Alemania (0,59 %) o Suecia (0,45 %).

También presta atención el Plan estatal de Vivienda al fomento de la rehabilitación y la regeneración urbanas con varios programas específicos como el de “Fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas” (programa 5), el de “Fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas” (programa 6) y el de “Fomento de la regeneración y renovación urbana y rural” (Programa 7). El apoyo de esta política resulta crucial, dado que la rehabilitación, entendida globalmente, sigue siendo una asignatura pendiente en España y el número de viviendas que precisan actuaciones de rehabilitación es muy alto. Sólo en materia de accesibilidad, y de acuerdo con los datos del Censo 2011, de los 10,7 millones de viviendas ubicadas en edificios de 4 o más plantas, 4 millones todavía no disponen de ascensor, siendo imprescindible y un deber legal, además de un compromiso asumido a nivel internacional a través de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, garantizar la accesibilidad universal. En materia de eficiencia energética el dato es aún peor, porque casi el 60% son ineficientes energéticamente, dado que se construyeron sin tener en cuenta ninguna nor-

mativa, por mínima que fuera, de eficiencia energética. En materia de conservación y mantenimiento, aunque puede decirse que, en general, las viviendas españolas gozan, de buena salud, existen 83.532 viviendas en edificios ruinosos (apuntalados, declarados oficialmente en ruina o con declaración de ruina en tramitación), 265.788 en mal estado (tienen grietas acusadas, abombamientos en fachada, hundimientos o falta de horizontalidad en techos, suelos o escaleras, o ha cedido la sustentación del edificio) y 1.380.531 en estado deficiente (con bajantes de pluviales o evacuación de aguas residuales en mal estado, humedades en la parte baja del edificio o filtraciones en los tejados o cubiertas). Además, de acuerdo con los mismos datos del Censo, un total de 156.208 viviendas carecen de servicio o aseo en su interior.

En cuanto a la regeneración de barrios, también tiene un importante papel que jugar. De acuerdo con los datos del “Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana”, en las ciudades de más de 50.000 habitantes, existen 918 barrios o áreas vulnerables, en los que resulta prioritario actuar con criterios que, además, eviten la gentrificación. Además se detecta un incremento en el número de ciudades en las que existen estos barrios, con un importante aumento, también, de la población que reside en ellos. De este total 403 barrios han sido delimitados por bajo nivel de estudios, 387 por mala situación de las viviendas y 318 por las elevadas tasas de paro. Y de los barrios que ya eran vulnerables en 2001 y lo siguen siendo en 2011, destaca el incremento de los delimitados por estudios (de 144 a 159) y por los 3 indicadores (30 a 31). La inmigración es el indicador que mayor distancia pone entre unas ciudades y otras.

Para finalizar con este apartado, dedicado a la vivienda, es preciso señalar que la normativa, tanto estatal, como autonómica, no la entiende como un elemento aislado, sino integrada en un entorno urbano adecuado. La Ley estatal de Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015, en concreto, demanda a los poderes públicos, como una parte más del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, que posibiliten el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual “en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión” (art.3). Principio que, unido al derecho a la vivienda que reconocen ya numerosas Leyes de Vivienda autonómicas, encaja perfectamente con los compromisos asumidos por España en las agendas internacionales, que, en esta materia demandan que se asegure a todas las personas el acceso a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles para 2030.

Además, a través de la Nueva Agenda Urbana, España se ha comprometido a promover políticas en materia de vivienda que respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos; que luchen contra todas las formas de discriminación y violencia e impidan los desalojos

forzosos arbitrarios; y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, las personas en situaciones vulnerables, los grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad, y propicien al mismo tiempo la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes. En la Nueva Agenda Urbana internacional, los Estados se han unido en torno a una visión inclusiva de los asentamientos humanos, han afirmado la necesidad de reconocer la función social de la tierra y la vivienda y se han comprometido a promover diversos tipos de tenencia, una amplia gama de opciones de creación de vivienda y enfoques centrados en las personas.

7 | LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN

España dispone de normativa, de planeamiento, de financiación y de una buena integración de las TICs (Tecnologías de la Información) en los núcleos rurales y en las ciudades.

Pese a ello, constituye una prioridad actuar sobre, al menos, cinco tipos de instrumentos.

Normativa: como consecuencia del orden competencial establecido en materia de urbanismo y ordenación del territorio, España cuenta con 18 legisladores que confluyen, con distintos marcos jurídicos competenciales, en los temas territoriales (sectoriales u horizontales) y urbanos. En total existen casi noventa normas urbanísticas y de ordenación territorial vigentes, entre Leyes y Reglamentos y más de 5.330 Ordenanzas Municipales de edificación o construcción. Este complejo marco normativo no aporta, en realidad, novedades o diferencias relevantes entre las distintas normas, que se siguen rigiendo en gran medida por instituciones y estructuras del siglo pasado.

Planeamiento: el 82,03% de los municipios dispone de un Plan urbanístico de carácter general, pero no es flexible, está excesivamente formalizado y requiere más de 4 años para su revisión, y una media de entre 1 y 3 para una mera modificación. La actual naturaleza, contenidos y procedimientos de elaboración y aprobación de estos Planes no se compadecen con una realidad cambiante y muy rápida que, aunque cuenta con instrumentos tecnológicos de última generación para adaptarse a las nuevas circunstancias, no puede responder a las mismas por su propia configuración y características. Otro problema importante es que sólo 10 Comunidades Autónomas disponen de Directrices o Planes de ordenación territorial de escala regional, que sirvan de marco estratégico para la planificación urbanística (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia). En la actualidad el fenómeno urbano desborda los límites del término municipal. La realidad urbana ha adquirido una dimensión supramunicipal que requiere de tratamientos e intervenciones que permitan coordinar políticas diferentes. Solo así será posible abordar eficazmente la complejidad que genera la urbanización creciente del país. Es preciso, por tanto, replantear sobre nuevas bases, la entera planificación, no sólo del conjunto de la superficie geográfica municipal, sino también de la regional y su inserción en planteamientos o es-

trategias territoriales más amplias. Por ello, debe quedar bien clara la imposibilidad de solucionar los problemas relacionados con la sostenibilidad global al nivel meramente urbano y municipal, así como las incoherencias que plantea la pretensión de desarrollar el planeamiento solamente a esta escala. También debería quedar claro que el actual modelo urbanístico español, basado casi exclusivamente en los controles preventivos, de los que la tramitación del planeamiento es el mejor ejemplo, no funciona y que es preciso abordar nuevas fórmulas que compensen la prevención con la inspección y el control posteriores.

Gobernanza: en el sistema político español, todos los niveles de la Administración gozan de una amplia autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pero distribuyen sus competencias con base en un complejo sistema expresamente recogido por los artículos 140, 148 y 149 de la Constitución, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y la legislación básica del régimen local, lo que genera algunas disfunciones, como la insuficiente relación entre las decisiones tomadas por los diferentes niveles administrativos, las posibles duplicidades o ineficiencias, la inexistencia de procesos de planificación compartidos o integrados, la insuficiente financiación de políticas o servicios, o el desarrollo de sistemas de información compartidos para la gestión de políticas públicas. En ese contexto cobran importancia, tanto la cooperación institucional, como la técnica, en la que tienen especial relevancia los espacios de información, comunicación e intercambio de conocimientos. En el ámbito institucional este papel corresponde a los órganos de cooperación político-administrativa existentes entre el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla (la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Sectoriales y otros órganos multilaterales), así como a la Comisión Nacional de Administración Local, como órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local (Municipios, Diputaciones y Cabildos), además de las relaciones bilaterales entre los distintos Ministerios y la FEMP o las propias Entidades Locales. Desde la perspectiva de la cooperación horizontal, merecen especial mención las redes de ciudades, que articulan territorialmente una serie de objetivos comunes y que generan espacios apropiados para intercambiar buenas prácticas y para cooperar en temas de interés común (Redes provinciales de municipios hacia la sostenibilidad, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos –CGLU–; Red de Ciudades por el Clima, etc.) En un mundo cada vez más globalizado estas redes, y en general las alianzas supramunicipales, respaldadas o no por una organización político administrativa, están adquiriendo una creciente relevancia como mecanismos de concertación y cooperación, tanto nacional, como internacional, por parte de los gobiernos locales.

Desde otra perspectiva, el espacio urbano no es solo un espacio físico, un territorio con límites determinados, es también una forma de agrupación social con intereses compartidos y que genera un espacio de convivencia y las lógicas relaciones de dependencia y proximidad. En este sentido, en este capítulo sobre gobernanza, requiere un tratamiento especial el asociacionismo y la participación. Más de 12 millones de personas, aproximadamente un tercio de la población adulta está

afiliada a una o a varias asociaciones (Revista de Estudios de Juventud nº 76. 2007. Injuve) aunque el fenómeno del asociacionismo está implantado fundamentalmente en las ciudades medias, siendo escasa su presencia en el medio rural. Destacan especialmente, en el ámbito de la edificación y la rehabilitación, las cooperativas de vivienda, que de acuerdo con datos de CONCOVI, cuentan con 1.708 millones de euros en volumen de inversión. También está teniendo un auge importante la economía colaborativa, que ha despertado muy rápidamente el interés de los consumidores.

Según el Informe de la Comisión Nacional de la Competencia de octubre de 2016, sobre el uso de las plataformas de economía colaborativa en España, uno de cada tres internautas las usan al menos una vez al año, siendo las más empleadas las de compra o alquiler de productos de segunda mano, alojamiento en casa de otro particular y el automóvil compartido para trayectos interurbanos. Los retos que plantean para las ciudades son importantes, porque cambian la realidad imperante de manera muy rápida, mientras que los mecanismos –normativos y de todo tipo- que permiten regular y controlar sus efectos más negativos se desarrollan de manera mucho más lenta e ineficiente. Y para terminar con este apartado, por lo que se refiere a la participación ciudadana en los procesos de planificación territorial y urbanística, e incluso en la gestión urbanística, está plenamente garantizada desde un punto de vista legal. Pero la práctica muestra una importante ausencia de cultura ciudadana de participación y de desafección de la ciudadanía en los asuntos relacionados con la gestación de la ordenación y el desarrollo urbano.

Financiación: las corporaciones locales siguen hablando de la penuria endémica de las Haciendas Locales y reclaman más fondos, como administración más cercana al ciudadano, para prestar todos los servicios que las sociedades modernas les reclaman. El informe emitido por la Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local, de 26 de julio de 2017, pone de manifiesto la necesidad de revisar un sistema que, en términos comparados, responde a una hacienda local clásica, de escasa dimensión, basada fundamentalmente en impuestos sobre la propiedad y cuya estructura de gasto está orientada hacia funciones tradicionales.

Pese a los datos económicos globales de superávit en las cuentas públicas de los últimos años (derivado del elevado esfuerzo de disciplina fiscal y de reducción del gasto realizado tras la aplicación de la Ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de 27 de abril de 2012) la información que arroja el citado informe pone de manifiesto que se trata de un balance financiero que oculta serios problemas en relación con las prestaciones características del Estado de Bienestar (0,8% del PIB en protección social, sanidad y educación, frente al 6,1% en la UE) e incluso de sostenibilidad fiscal en muchos ayuntamientos (cerca de 800), especialmente medianos y pequeños. La dimensión comparada de la hacienda local española (6% del PIB en 2015) es, además, menor que la de su entorno (11,1% en UE), incluso respecto de los países con un nivel regional de gobierno muy potente, con un mayor superávit fiscal (0,5% frente a 0,1%) y un menor nivel de endeudamiento (3,3% frente a 5,9%). En términos de contabilidad nacional, las Entidades Locales

han perdido peso en las Administraciones Públicas desde la entrada en vigor del sistema de financiación puesto en marcha en 2004, pasando de representar el 14,8% del gasto público ese año al 13,7% en 2015 (12,3% y 11,3%, respectivamente si se eliminan las transferencias internas entre Administraciones).

El informe refiere también que el peso relativo de los impuestos en su financiación (52,9% de sus ingresos) es más importante que la media europea (38,1%), lo que le otorga una mayor autonomía fiscal, pero manifiesta dudas acerca de la sostenibilidad de un sistema que ha experimentado un fuerte crecimiento de la presión fiscal municipal asociada a los bienes inmuebles que no parece evolucionar de forma acompañada con la realidad de los valores patrimoniales y las rentas presuntas derivadas de la propiedad inmobiliaria. Algo que tiene mucho que ver con la planificación y la actividad urbanística y la generación de plusvalías. Por poner un ejemplo, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles disparó su recaudación un 75% entre los años 2007 y 2016 y el Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana recaudó 2.577 millones de euros en 2016, casi el doble que en el año 2007.

En cualquier caso, es destacable, por el lado de los ingresos, que se haya producido un crecimiento diferencial de los impuestos municipales (31%) en relación a las transferencias corrientes del Estado (2,1%), tendencia que se está consolidando, al lado de un comportamiento muy moderado de las tasas por prestación de servicios.

En suma, la Comisión de expertos concluye que la fragmentación local debe incentivar la colaboración para lograr una gestión pública más eficaz y que aproveche las economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos locales. Reconoce el importante esfuerzo de disciplina fiscal que han realizado las Entidades Locales y propone una hacienda local más moderna, menos anclada en funciones tradicionales y más orientada a las funciones propias del Estado del bienestar. Busca una mejora de la equidad del sistema de financiación local, para hacer operativo el principio de igualdad en relación con el acceso de los ciudadanos a los servicios gestionados por las administraciones locales. Y pide, por último, que se mejore la autonomía tributaria y la responsabilidad fiscal de las corporaciones locales.

TICs: la sociedad española presenta, en comparación con otros países de nuestro entorno, niveles satisfactorios en cuanto a la incorporación de las infraestructuras digitales. Tanto las ciudades de escala media, como las grandes están desarrollando con intensidad, en los últimos años, estrategias de Smart City orientadas a la implantación de soluciones tecnológicas y digitales en la gestión urbana. Según datos del Ministerio de Economía y Empresa, más de la mitad de las iniciativas Smart puestas en marcha a nivel municipal corresponden al ámbito de la Gobernanza y se dirigen a conseguir gobiernos más abiertos y transparentes.

Sin embargo, siguen persistiendo en nuestro país las brechas digitales debido a factores como el sexo, la edad, la educación, los ingresos, la discapacidad, el origen racial o étnico y, sobre todo, el origen rural o urbano, con todo lo que ello conlleva (envejecimiento de la población, ausencia de infraestructuras, etc.) De ahí que tenga especial importancia la digitalización del medio rural.

8 | SÍNTESIS TERRITORIAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Se incluyen a continuación 18 mapas en los que se recoge una síntesis territorial en cada una de las Comunidades Autónomas y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que contienen las siguientes capas de información:

- Instrumentos de Planificación Territorial
- Sistema de ciudades de más de 10.000 habitantes
- Patrimonio Natural y Cultural
- Infraestructuras de transporte

ÍNDICE DE MAPAS:

1. Andalucía.
2. Aragón.
3. Asturias, Principado de.
4. Balears, Illes.
5. Canarias.
6. Cantabria.
7. Castilla y León.
8. Castilla-La Mancha.
9. Cataluña.
10. Comunitat Valenciana.
11. Extremadura.
12. Galicia.
13. Madrid, Comunidad de.
14. Murcia, Región de.
15. Navarra, Comunidad Foral de.
16. País Vasco.
17. La Rioja.
18. Ceuta y Melilla.