

Los objetivos del desarrollo urbano sostenible en la Agenda 2030 y en las agendas urbanas europea y española

POR **ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH**(*)

Sumario: I. Introducción: la Agenda 2030.- II. La Nueva Agenda Urbana.- III. Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial.- IV. La Agenda Urbana de la Unión Europea.- V. Aplicación de la Agenda 2030 en España.- VI. Agenda Urbana Española.- VII. El desarrollo urbano sostenible, un concepto jurídico muy impreciso.- VIII. Bibliografía.

Resumen: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la ONU en 2015, formula 17 objetivos y 169 metas que se presentan como una declaración de política general a escala mundial. El trabajo explica el significado y los objetivos de la Agenda, centrándose en el objetivo 11 (ciudades resilientes y sostenibles) y en su recepción y desarrollo posterior en la Nueva Agenda Urbana, aprobada por Naciones Unidas en 2016, así como en la Agenda Urbana de la Unión Europea y en la española. El trabajo concluye con unas reflexiones sobre el significado del concepto de desarrollo sostenible como principio jurídico.

Palabras claves: desarrollo sostenible - Agenda 2030 - agendas urbanas - políticas urbanas

The objectives of sustainable urban development in the 2030 Agenda and in the European and Spanish urban agendas

Abstract: *the 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted by the United Nations in 2015, formulates 17 objectives and 169 targets, which are presented as a global general policy statement. This paper explains the meaning and objectives of the Agenda, focusing on Objective 11 (resilient and sustainable cities), as well as its reception and subsequent development in the New Urban Agenda, adopted by the United Nations in 2016, the Urban Agenda of the European Union and the spanish Agenda. The study concludes with reflections on the concept of sustainable development as a legal principle.*

Keywords: *sustainable development - 2030 Agenda - Urban Agendas - Urban Policies*

(*) Prof. Emérito de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid.

I. Introducción: la Agenda 2030

La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó, el 25 de septiembre de 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. La Agenda, que se presenta como “Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible” (párrafo 40 de la Declaración), formula 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas, que suponen una declaración de política general a escala mundial. Los objetivos son, en síntesis: acabar con la pobreza y el hambre; asegurar la salud y el bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente; construcción y mantenimiento de infraestructuras; ciudades resilientes y sostenibles; producción y consumo responsables; reducción de las desigualdades; protección de los ecosistemas terrestres y acuáticos; combatir los efectos del cambio climático; conservar y utilizar de forma sostenible los mares y los recursos marinos; promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. La figura adjunta es la imagen oficial.

Ilustración N° 1: Objetivos de desarrollo sostenible



Fuente: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Recuperado de <https://www.un.org/sustainable-development/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

La amplitud de los objetivos se pone de relieve ya desde las primeras palabras del preámbulo:

La Agenda 2030 es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Estamos resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones, y a sanar y proteger nuestro planeta. También se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.

Y más adelante, se subraya que la iniciativa carece de precedentes: “Nunca hasta ahora se habían comprometido los líderes del mundo con una acción y un empeño comunes en pro de una agenda de políticas tan amplia y universal” (párrafo 18).

Sus fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, así como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1). Esta última, aprobada el 4 de diciembre de 1986, configura el derecho al desarrollo como “un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él” (artículo 1.1).

En esa fecha todavía no se había publicado el informe Brundtland (1987), que acuñó la expresión *desarrollo sostenible*, erigida en los años posteriores en paradigma de las políticas públicas, no solo las relativas a la protección del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales. Si hay un derecho al desarrollo, es fácil dar el paso de adjetivarlo como *derecho al desarrollo sostenible*. Sin embargo, no es, a mi juicio, un verdadero derecho subjetivo, sino un principio rector de las políticas públicas que ha adquirido una amplitud extraordinaria, tanta que resulta difícil de manejar (Menéndez Rexach, 2020, pp. 51 y ss.). Sobre esta afirmación, volveremos al final (epígrafe VII).

La Declaración de la Agenda 2030 pone gran énfasis en los compromisos asumidos. Algunos se antojan utópicos (“Nos comprometemos a poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, lo que incluirá erradicar la pobreza extrema

(1) Resolución 41/128, anexo.

de aquí a 2030”, párrafo 24) (2). Todos ellos constituyen un conjunto de buenas intenciones que es casi imposible no compartir. Por ejemplo:

Para promover la salud y el bienestar físicos y mentales y prolongar la esperanza de vida de todas las personas, debemos lograr que la cobertura sanitaria y el acceso a una atención médica de calidad sean universales, sin excluir a nadie (párrafo 26).

El crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible es esencial para lograr la prosperidad, lo que solo será posible si se comparte la riqueza y se combate la desigualdad de los ingresos (párrafo 27).

La Agenda desglosa el contenido de cada uno de los ODS, pero es evidente que todos están interrelacionados, por lo que su consecución debe abordarse en el marco de una política global. La Declaración lo afirma rotundamente: “Reiteramos el carácter universal, indivisible e interrelacionado de la presente Agenda y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, incluidos los medios de implementación” (párrafo 71).

Para el seguimiento y examen de los Objetivos y las metas, la Declaración prevé la elaboración de una serie de indicadores mundiales, que se complementarán con indicadores regionales y nacionales formulados por los Estados Miembros (párrafo 75). El marco de indicadores mundiales para los ODS y las metas de la Agenda 2030 fue aprobado por Resolución de la Asamblea General Naciones Unidas de 6 de julio de 2017. Se establecen para cada objetivo y son, casi siempre, datos estadísticos. Con carácter general, la Resolución afirma que los indicadores “deberían desglosarse, siempre que fuera pertinente, por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad y ubicación geográfica y otras características, de conformidad con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales”.

En este trabajo nos vamos a centrar en el objetivo 11 (*Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*). Su vinculación a los demás es tanto más clara cuanto que la mayor parte de la población vive en las ciudades y el 70 % lo hará en 2050 si la tendencia actual continúa (Independent Group of Scientists, 2019, p. XXVII) pero en condiciones de gran desigualdad. Una vida urbana de calidad requiere cuidado de la salud, educación, acceso seguro al agua potable, alimentación nutritiva, sistema de transportes fiable (Independent Group of Scientists, 2019, p. XXVIII) y, por supuesto, que haya

(2) Se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día (Objetivo 1.1).

paz y trabajo. En consecuencia, el objetivo 11 no se puede alcanzar al margen de los otros.

En desarrollo de este objetivo y con el horizonte 2030 la Agenda propone:

- Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
- Proporcionar a todos accesos a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público.
- Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.
- Proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural.
- Reducir significativamente el número de muertes y las pérdidas económicas causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua.
- Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos.
- Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.
- Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.
- Aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la adaptación al cambio climático y la resiliencia ante los desastres.
- Proporcionar apoyo a los países menos adelantados para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

En esta formulación del objetivo 11 hay un abuso del término sostenible que da lugar a afirmaciones tautológicas: *para lograr ciudades sostenibles hay que promover urbanizaciones y sistemas de transporte sostenibles*. Como se explicará más adelante, no hay un paradigma universal de la sostenibilidad, sino que sus perfiles

deben trazarse en función de las circunstancias de cada territorio y de cada ciudad, sin perjuicio de que se utilicen unos indicadores comunes. De ahí la importancia de la planificación territorial y urbana.

El sustantivo *resiliencia* y el adjetivo *resiliente* se utilizaron, en primer lugar, en la psicología, en referencia a la capacidad de adaptación de los niños y niñas con una infancia especialmente difícil. Posteriormente, se empezó a utilizar en la teoría del riesgo para referirse a la capacidad de recuperación de las ciudades y los territorios ante los desastres naturales (Graefe, 2021). En los últimos años esos términos se han extendido casi tanto como los de *sostenibilidad* y *sostenible*. Por tanto, la definición del objetivo 11 incluye dos auténticos tópicos cuyo contenido efectivo es difícil de precisar.

Entre los indicadores relativos al objetivo 11 figuran: la proporción de la población que vive en barrios marginales o que no tiene acceso a un transporte adecuado; la proporción media de la superficie edificada de las ciudades que se dedica a espacios abiertos para uso público; la proporción de desechos sólidos urbanos recogidos periódicamente y con una descarga final adecuada; los niveles medios anuales de partículas finas en suspensión (para medir la calidad del aire). Como puede apreciarse son indicadores muy abstractos, que habrán de concretarse en el ámbito nacional y regional.

El complemento y desarrollo de la Agenda 2030 en relación con las políticas urbanas lo constituye la Nueva Agenda Urbana (NAU).

II. La Nueva Agenda Urbana

Se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito el 20 de octubre de 2016 y fue refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de diciembre del mismo año (3). En el prólogo, el secretario general de la Conferencia reconoce que “No existe una receta única para mejorar la urbanización y lograr el desarrollo urbano sostenible, pero la Nueva Agenda Urbana proporciona los principios y las prácticas probadas para dar vida a ese ideal, para trasladarlo del papel al mundo real”.

Está integrada por la *Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos* y el *Plan de Aplicación de la Nueva Agenda Urbana*, que debe contribuir a la consecución de los ODS y, en particular, el 11.

(3) Disponible en versión electrónica en la página web de Hábitat III: www.habitat3.org

La Declaración comienza destacando que “Según las previsiones, la población urbana mundial prácticamente se duplicará para 2050, lo que hará de la urbanización una de las tendencias más transformadoras en el siglo XXI” (párrafo 2). Reconoce que, si bien en las últimas décadas ha mejorado considerablemente la calidad de la vida urbana de millones de personas (párrafo 3), las acciones emprendidas hasta el momento distan mucho de ser una respuesta a los desafíos existentes y nuevos (párrafo 4). Por ello, se propone “reorientar la manera en que se planifican, se diseñan, se financian, se desarrollan, se administran y se gestionan las ciudades y los asentamientos humanos” (párrafo 5). A este respecto, se hacen “notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como ‘el derecho a la ciudad’, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas” (párrafo 11) (García Morales, 2020, pp. 136-137). La NAU no lo hace suyo como un concepto acuñado, pero destaca los esfuerzos de algunos países por dotarlo de un contenido efectivo.

En definitiva, la NAU se adopta “como un ideal colectivo y un compromiso político para promover y hacer realidad el desarrollo urbano sostenible, y como una oportunidad histórica para aprovechar el papel clave de las ciudades y los asentamientos humanos como impulsores del desarrollo sostenible en un mundo cada vez más urbanizado” (párrafo 22).

Es evidente que la NAU, como la Agenda 2030, está repleta de buenas intenciones formuladas en términos enfáticos en los que se usa (y abusa) de la mención del desarrollo sostenible y de otras expresiones manidas claramente necesitadas de concreción. Ese es el propósito del Plan de Aplicación. Se basa en una serie de compromisos de transformación en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica y ambiental (párrafo 24). En la primera, para conseguir la inclusión social y la erradicación de la pobreza. En la segunda, para promover una prosperidad urbana que ofrezca trabajo y oportunidades para todos. En la tercera, para un “desarrollo urbano resiliente y ambientalmente sostenible”.

No podemos reseñar aquí en detalle la multiplicidad de “compromisos” asumidos en el Plan de Aplicación. No se limitan al objetivo 11, sino que conciernen a todos los demás (por ejemplo, promover el empleo pleno y productivo, el trabajo decente para todos: párrafo 57). Mencionaremos solamente algunos especialmente relevantes para las políticas urbanas:

- Promover políticas de vivienda que respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado (párrafo 31).
- Promover la creación de espacios públicos seguros, integradores, accesibles, verdes y de calidad (párrafos 37, 53 y 67).

- Fomentar la eficiencia energética en el diseño de edificios (párrafos 44 y 75).
- Alentar la interacción y la conectividad entre las zonas urbanas y rurales (párrafo 50).
- Planificación urbana con criterios de compacidad y densidad, policentrismo y usos mixtos, dando prioridad a la renovación urbana (párrafos 51 y 52).
- Adoptar un enfoque de ciudades inteligentes en el que se aprovechen las oportunidades de la digitalización, las energías y las tecnologías no contaminantes, así como las tecnologías de transporte innovadoras (párrafo 66).

El Plan reconoce que “para aplicar los compromisos de transformación establecidos en la Nueva Agenda Urbana harán falta marcos normativos propicios en los planos nacional, subnacional y local”, así como cooperación internacional para el intercambio de mejores prácticas, políticas y programas (párrafo 81).

Basten estas pinceladas para poner de relieve el contenido y los objetivos de la NAU y su Plan de Aplicación. El documento es muy extenso y vale la pena leerlo. Los excesos retóricos no empañan la definición clara de los objetivos, que deben concretarse en cada país en función de las circunstancias. En su parte final destaca la necesidad de una vinculación efectiva con la Agenda 2030 “a fin de asegurar la coordinación y la coherencia en su aplicación” (párrafo 164). Para el seguimiento de los progresos realizados en la aplicación de la NAU se prevé la elaboración por un grupo expertos de informe cuatrienal (párrafo 167). El primer informe se presentó en 2019 (Independent Group of Scientists, 2019).

III. Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial

La NAU respalda (párrafo 93) “los principios y las estrategias de ordenación territorial y urbana que figuran en las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial adoptadas por el Consejo de Administración de ONU-Hábitat en su resolución 25/6, de 23 de abril de 2015”. Aquí mencionaremos solo algunos aspectos relevantes de su contenido, aunque todos lo son en mayor o menor medida.

Las Directrices consideran la planificación como “un proceso integrador y participativo de adopción de decisiones que tiene en cuenta los intereses contrapuestos y está vinculada a una visión común, una estrategia general de desarrollo y unas políticas urbanas de ámbito nacional, regional y local” (párrafo 1.a). A continuación, el documento señala el papel que debería desempeñar cada uno de estos niveles territoriales, así como las organizaciones de la sociedad civil.

Las Directrices se proyectan sobre las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, económica y ambiental). En relación con la primera, llama la atención la enorme amplitud que atribuye a los fines de la planificación urbana y territorial: “lograr un nivel de vida y unas condiciones laborales adecuados para todos los sectores de las sociedades actuales y futuras, velar por una distribución equitativa de los costos, las oportunidades y los beneficios de desarrollo urbano y, en particular, promover la inclusión y la cohesión social” (p. 14, párrafo 6.a).

En relación con la dimensión económica, las Directrices muestran gran confianza en la planificación como catalizador del crecimiento económico (párrafo 9.a). Los gobiernos deben “Planificar y apoyar el desarrollo de regiones urbanas policéntricas conectadas, mediante una adecuada agrupación de las industrias, los servicios y las instituciones educativas, como estrategia para promover la especialización, la complementariedad, los efectos sinérgicos y las economías de escala y de aglomeración entre ciudades vecinas y entre estas y sus zonas rurales circundantes” (párrafo 10.a). Por su parte, las autoridades locales deben “Reconocer que una de las principales funciones de planificación urbana y territorial es constituirse en base obligatoria para el desarrollo de una infraestructura primaria eficiente, la mejora de la movilidad y la promoción de nodos urbanos que actúen como estructura básica” (párrafo 11.a).

En relación con la dimensión ambiental, la planificación urbana y territorial “proporciona un marco espacial para proteger y ordenar el medio ambiente natural y construido por el hombre de las ciudades y territorios” (p. 20, párrafo 12.a). Esta afirmación pone de relieve la imposibilidad de un deslinde conceptual entre ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, puesto que la protección ambiental es una de las finalidades primordiales de aquellas funciones públicas. También la prevención frente a los efectos del cambio climático y los riesgos naturales (párrafo 12.b).

La planificación urbana y territorial es “un proceso continuo e iterativo, basado en normas jurídicamente exigibles, que tiene por objeto promover unas ciudades más compactas y obtener efectos sinérgicos entre los territorios” (párrafo 15.a). Esta afirmación destaca tanto la necesidad de la planificación, con un soporte jurídico como el objetivo de la ciudad compacta, frente a otras modalidades dispersas de asentamientos.

El último capítulo de las Directrices se dedica a la aplicación y supervisión de los planes urbanos y territoriales. Requiere “una vigilancia permanente, ajustes periódicos y suficiente capacidad a todos los niveles, así como mecanismos financieros y tecnologías sostenibles” (párrafo 20.b).

IV. Agenda Urbana de la Unión Europea

La Agenda Urbana para la Unión Europea (UE) fue promovida por el Pacto de Amsterdam suscrito por los ministros responsables de las políticas urbanas el 30 de mayo de 2016 y refrendada por el Consejo de Asuntos Generales el 30 de mayo siguiente. Su propósito es contribuir a la aplicación de la Agenda 2030 y, en especial, el objetivo 11, mediante una mejor regulación, una mejor financiación y un mejor conocimiento. Los doce temas prioritarios son los siguientes (párrafo 10, el orden es aleatorio y no implica prioridad):

- Inclusión de migrantes y refugiados
- Calidad del aire
- Pobreza urbana
- Vivienda
- Economía circular (4)
- Empleo y competencias en la economía local
- Adaptación al clima (incluyendo soluciones de infraestructura verde)
- Transición energética
- Uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza
- Movilidad urbana
- Transición digital
- Contratación pública innovadora y responsable

Para la aplicación de la Agenda desempeñan un papel clave los grupos de expertos o asociaciones (*partnerships*) de la Comisión, Estados miembros, ciudades e interesados. Cada grupo debe formular un plan de acción con propuestas concretas (párrafos 16 a 21). En anexo se incluye el programa de trabajo de la Agenda, que describe en detalle la estructura operacional, el método de trabajo, las acciones y los temas a tratar, desarrollando el contenido de los prioritarios. También se

(4) El objetivo de la economía circular es “cerrar el círculo” (*Closing the Circle*, CtC) en los ciclos de vida de los productos al conservar el mayor número posible de recursos de la economía, reduciendo así los residuos.

establece la composición de los grupos de trabajo, en los que se pueden incluir observadores.

En su Comunicación de 22 de noviembre de 2016 *Próximas etapas para un futuro europeo sostenible*, la Comisión europea recordó que la UE “desempeñó un papel decisivo en la elaboración de la Agenda mundial 2030”, que es ahora el “modelo mundial para el desarrollo sostenible” (5). La Comunicación manifiesta el firme compromiso de la UE “de ser una de las pioneras en la aplicación de la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) junto con sus Estados miembros, en consonancia con el principio de subsidiariedad”. Explica:

La respuesta de la UE a la Agenda 2030 incluirá dos líneas de trabajo. La primera, objeto de la presente Comunicación, consiste en integrar plenamente los ODS en el marco político europeo y las prioridades actuales de la Comisión, mientras evaluamos en qué punto nos encontramos e identificamos los principales problemas de sostenibilidad. Una segunda vía de actividad pondrá en marcha un trabajo de reflexión sobre el futuro desarrollo de nuestras aspiraciones a largo plazo y el enfoque de las políticas sectoriales a partir de 2020, mientras nos preparamos para la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible a largo plazo.

En relación con la primera línea de actuación, la Comunicación detalla las acciones a desarrollar para contribuir a cada uno de los ODS. En cuanto al 11, la Comunicación subraya que “las ciudades de la UE, encabezadas por Estocolmo, Viena, Londres, Frankfurt y Hamburgo suman cinco de las ocho ciudades más sostenibles” y que “la Agenda Urbana de la Unión Europea constituye un esfuerzo conjunto de la Comisión, los Estados miembros y las ciudades europeas, a fin de reforzar la dimensión urbana de las políticas europeas y nacionales” (p. 7). Destaca el papel de las autoridades regionales y locales en la aplicación de la Agenda 2030 “con un objetivo específico (ODS 11) así como el resto de objetivos urbanos relacionados en la Agenda 2030” (p. 19). Hace un llamamiento a la participación, porque “El desarrollo sostenible no se puede alcanzar únicamente a través de políticas del sector público. Se trata de un proyecto común de los ciudadanos, la sociedad civil, las organizaciones y las empresas” (p. 19).

El informe de la Comisión al Consejo de 20 noviembre de 2019 da cuenta de la aplicación de la Agenda hasta ese momento. Señala que la Agenda es el “paraguas” para todas las iniciativas de políticas urbanas. Ente los primeros resultados

(5) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad europeo*, de 22 de noviembre de 2016, SWD (2016) 390 final (p. 3).

destaca la implicación de todas las instituciones europeas, incluido el Banco Europeo de Inversiones, y su vinculación con otras importantes políticas de la UE.

El Consejo Europeo, en sucesivas resoluciones de 2019 y 2020, ha instado a la Comisión a elaborar una estrategia que defina el marco temporal, los objetivos y las medidas concretas para la integración de la Agenda 2030 en el conjunto de sus políticas. La respuesta a esta demanda por parte de la Comisión ha sido el *Staff Working Document Delivering on the UN's Sustainable Development Goals - A comprehensive approach* (6), de noviembre de 2020, que será objeto de análisis y debate en el marco del Grupo de Trabajo sobre la Agenda 2030. El documento insiste en que la consecución de los ODS no concierne solo a los poderes públicos, sino que requiere la plena participación de la sociedad civil (p. 18).

A finales de 2019, la Comisión presentó el Pacto Verde Europeo (7), como parte integrante de la estrategia de la Comisión para aplicar la Agenda 2030 y los ODS. Se trata de “una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva”. En el Libro Blanco sobre la inteligencia artificial (19 de febrero de 2020), la Comisión considera que “con sus recientes propuestas sobre el Pacto Verde Europeo, Europa va a la vanguardia de la lucha contra el cambio climático y los retos medioambientales asociados” (8). El futuro dirá si estas optimistas previsiones se confirman.

V. Aplicación de la Agenda 2030 en España

A lo largo del siglo XX las políticas urbanas en España fueron fundamentalmente desarrollistas. La ley nacional 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones, con la pretensión de abaratar el precio del suelo, llevó al extremo ese enfoque, estableciendo una presunción favorable al carácter urbanizable del suelo y el derecho de los propietarios a promover su transformación. Algunas leyes regionales reaccionaron frente a este planteamiento, subrayando la necesidad de un cambio de orientación centrado en la regeneración o renovación de los tejidos urbanos existentes y limitando, en consecuencia, las nuevas transformaciones de suelo rural a los casos estrictamente necesarios. La legislación nacional, desde 2007, consagró el cambio de orientación, que se ha reforzado en leyes posteriores y se mantiene

(6) Brussels, 18.11.2020, SWD (2020) 400 final.

(7) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El Pacto Verde Europeo*. COM/2019/640 final.

(8) Libro Blanco sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza. Bruselas, 19/2/2020 COM (2020) 65 final (p. 3).

en la actualidad. Se basa en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, con sus múltiples implicaciones. Para su efectividad, se han adoptado en los últimos años importantes iniciativas. Las más recientes, en el marco de la Agenda 2030, de la Nueva Agenda Urbana y de la Agenda Urbana de la UE.

V.1. Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible

Este Plan fue aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018. Se estructura, en lo esencial, en dos partes: a) análisis del estado de los ODS en España, la situación de partida y una cartografía de responsabilidades competenciales de todos los departamentos; b) acciones a través de las cuales se impulsará la Agenda en 2018-2020, a saber: nuevas políticas y medidas públicas, gobernanza de la Agenda, mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de todos los actores.

El primer “informe de progreso” sobre la aplicación de la Agenda 2030 fue presentado en 2019. El segundo en 2020, con el título “Reconstruir lo común”. La conclusión es optimista: a pesar de la “crisis sanitaria, social y económica sin precedentes provocada por la pandemia mundial de la COVID-19, que viene a sumarse a otros retos cruciales que ya estaban encima de la mesa, como una desigualdad social insostenible y una emergencia climática cuyo abordaje no puede posponerse más”, el Informe “muestra con claridad que nuestro país avanza por fin con paso firme en la dirección correcta. Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que en este año España está pasando de las palabras a los hechos” (p. 203). No obstante, a consecuencia de la crisis, “la reconstrucción de lo común en los próximos años es la tarea más importante que tenemos por delante y es imprescindible para poder cumplir la Agenda 2030”. Con esa finalidad, se hace necesario elaborar una “estrategia de desarrollo sostenible”, que “representa la oportunidad para definir, de manera conjunta y a medio y largo plazo, el proyecto de país y sociedad que queremos ser para el 2030” (pp. 207-208). Las Directrices para la elaboración de esa estrategia fueron aprobadas por el Consejo de Ministros el 2 de marzo de 2021.

V.2. Directrices Generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030

El documento critica el retraso en la aprobación del Plan de Acción de 2018, “casi tres años después de la adopción de este compromiso internacional” (p. 22). Subraya que la definición de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 constituye “una prioridad central del Gobierno de España” (p. 24), que ha puesto en pie con esa finalidad un “sistema de gobernanza reforzado”, con tres niveles funcionales: a) de decisión: la Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030;

b) de cooperación con las comunidades autónomas (Conferencia Sectorial para la Agenda 2030; c) de asesoramiento y participación: el Consejo de Desarrollo Sostenible.

La Agenda 2030 se presenta como “la imprescindible hoja de ruta para la respuesta a la crisis multidimensional de la COVID-19” (p. 27). Es también “el pilar inspirador del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” (p. 28), aprobado por el Gobierno en diciembre de 2020 (9). El citado Plan es el instrumento rector para el diseño y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos, en especial los provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación, aprobado por el Consejo Europeo del 21 de julio de 2020, con la finalidad de impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo, recuperar y reparar los daños de la crisis ocasionada por la pandemia del SARS-CoV-2.

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) reflejada en el ODS17 (cooperación) es un compromiso ineludible para la realización de la Agenda 2030. En palabras del documento, “traslada obligaciones a los gobiernos para su plena incorporación como principio que debe guiar todas sus actuaciones”, de acuerdo con la Recomendación aprobada por el Consejo de la OCDE en diciembre de 2019.

Las directrices que comentamos formulan una serie de retos que debe tomar en consideración la futura estrategia. Destacaremos algunos:

- Abordar de forma urgente la imprescindible transición social que permita reducir las desigualdades y acabar con las situaciones de pobreza monetaria, exclusión social y privación material existentes (p. 66).
- Garantizar la transición energética, reduciendo el uso de combustibles fósiles y garantizando el despliegue de las tecnologías renovables y su integración en la edificación, industria y transporte (p. 80).
- Abordar la brecha retributiva y brecha laboral que afecta a las mujeres en forma de inactividad, desempleo, temporalidad, parcialidad, precariedad, infravaloración de su trabajo y segregación eliminando barreras y obstáculos que dificultan el desarrollo profesional de las mujeres en todos los sectores y a todos los niveles (p. 85).

(9) Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Boletín Oficial del Estado de 31 de diciembre de 2020).

- Incorporar y promover los principios de la economía circular a lo largo de todo el sector productivo y modelo de consumo (p. 97).
- Revisar el modelo turístico español (p. 97).

El documento concluye con la convicción de que “Estas directrices ya han asentado una base fundamental para la Estrategia de Desarrollo Sostenible, identificando y señalando los principales desafíos que nuestro país tiene por delante para cumplir con la Agenda 2030 y los ODS” (p. 136). En apoyo de esta afirmación sintetiza las “políticas aceleradoras” que deben afrontar los desafíos existentes (p. 136-139):

- 1) transición social, con dos vertientes: redistribuir la riqueza y garantizar derechos;
- 2) respeto a los límites del planeta, ante la amenaza del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la degradación medioambiental;
- 3) vidas libres e iguales para todos, superando cualquier forma de discriminación;
- 4) nuevo modelo económico productivo, verde, digital y justo, que garantice la calidad y la estabilidad en el empleo;
- 5) servicios públicos reforzados para garantizar el estado de bienestar;
- 6) liderazgo internacional para una globalización justa, sostenible, democrática y basada en los derechos humanos.

La aplicación de la Agenda corresponde en la actualidad al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

VI. Agenda Urbana Española

La Agenda Urbana Española (AUE) es un documento estratégico sin carácter normativo que, de conformidad con los criterios establecidos por la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea persigue el logro de la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano, en el marco del ODS 11. Constituye, además, un método de trabajo y un proceso para todos los actores, públicos y privados, que intervienen en las ciudades y que buscan un desarrollo equitativo, justo y sostenible desde sus distintos campos de actuación (pp. 14-15). Así se define la Agenda en su sitio web (aue.gob.es). Fue “tomada en consideración” por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019 (sobre el proceso de elaboración y el contenido, véase De la Cruz, 2019, p. 678 y ss.).

La AUE contiene:

- 1) Un diagnóstico de la realidad urbana y rural.
- 2) Un marco estratégico estructurado en un decálogo de objetivos, que se despliegan en otros más y sus posibles líneas de actuación.
- 3) Un sistema de indicadores que permitirá realizar la evaluación y seguimiento del cumplimiento de los objetivos.
- 4) Unas fichas que ilustran cómo podrán elaborarse los planes de acción para la implementación de la AUE y
- 5) Un Plan de Acción para la Administración General del Estado con propuestas concretas desde el ámbito de las competencias estatales.

Los objetivos estratégicos son:

- 1) Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo.
- 2) Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente.
- 3) Prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia.
- 4) Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular.
- 5) Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible.
- 6) Fomentar la cohesión social y buscar la equidad (igualdad de oportunidades).
- 7) Impulsar y favorecer la economía urbana.
- 8) Garantizar el acceso a la vivienda.
- 9) Liderar y fomentar la innovación digital.
- 10) Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

Los indicadores están adaptados a los establecidos por Naciones Unidas para evaluar el cumplimiento del ODS 11. Asimismo, se ha buscado la máxima compatibilidad y coordinación con los indicadores utilizados en las distintas estrategias urbanas, instrumentos de planificación y proyectos en curso y, en particular, con

los establecidos en el marco de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (Estrategias DUSI) del periodo 2014-2020.

Se distinguen dos tipos de indicadores: los cualitativos, que son aquellos que se formulan a modo de pregunta y que permiten identificar las medidas y actuaciones que se han llevado a cabo, o se tiene previsto desarrollar en los próximos años y los cuantitativos, que serán datos objetivos (superficie, presupuesto, etc.), calculados o estimados a partir de una metodología definida (p. 170).

El Plan de Acción para la Administración General del Estado prevé actuaciones normativas, de planificación, de gobernanza, de financiación, y de intercambio y difusión del conocimiento. Entre las normativas destacan: la elaboración de una ley para garantizar el derecho a la vivienda; la reforma del marco legislativo estatal para garantizar la seguridad jurídica y la estabilidad de los instrumentos de planificación territorial y urbanística, así como en materia de sostenibilidad y accesibilidad en los espacios públicos y en la edificación. En materia de planificación, se propone elaborar una estrategia estatal en materia de vivienda y renovación urbana y otra para la rehabilitación energética en el sector de la edificación, así como impulsar mecanismos de coordinación y cooperación entre administraciones.

El modelo territorial y urbano por el que apuesta la Agenda se inspira en el principio del desarrollo sostenible que establece la legislación estatal sobre suelo y rehabilitación urbana y que previamente habían consagrado numerosas leyes urbanísticas autonómicas. La AUE afirma rotundamente que es un principio de validez universal, que hay que adaptar a las peculiaridades de cada territorio:

Se trata de un principio necesario para la esperada transición económica, ecológica, social y cultural de las ciudades y también de la redefinición de un modelo productivo que se plantea desde lo urbano. Es un modelo que, además, puede aplicarse en cualquier tipo de territorio y población, con independencia de su escala y problemática porque el marco teórico, los objetivos y los principios pueden ser los mismos en cualquier realidad territorial o urbana a planificar, revisar o transformar. Lo que cambiarán serán los instrumentos técnicos, económico-financieros, normativos, organizativo-institucionales y educativo-culturales, porque será preciso adaptarlos a cada realidad y contexto. Pero los principios y las bases de actuación serán compartidos (p. 81).

La coordinación de la aplicación de la AUE en el ámbito de la AGE corresponde al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA).

VII. El desarrollo sostenible, un concepto jurídico muy impreciso

Como se ha explicado en la primera parte de este trabajo, el principio de desarrollo sostenible ha adquirido una extraordinaria amplitud, que desborda su contenido ambiental inicial (utilizar razonablemente los recursos naturales, para legarlos a las generaciones futuras), al desplegarse en los 17 ODS definidos por la Agenda 2030. Esos objetivos diseñan un programa de política general, que se proyecta sobre prácticamente todos los sectores de la acción pública, incluyendo aspectos económicos (política energética, control de las emisiones de gases de efecto invernadero, economía circular, etc.) y sociales (trabajo digno, ausencia de discriminación, accesibilidad universal, etc.) muy importantes, además de los ambientales, que configuraban su significado primigenio (protección de la naturaleza y del patrimonio cultural, garantía de la calidad del aire y del agua, etc.). Están, pues, muy claras, las tres dimensiones (ambiental, económica y social) del desarrollo sostenible.

La enorme amplitud del concepto se refleja en las declaraciones y documentos internacionales, europeos y españoles reseñados en este trabajo. También en la legislación positiva. En España, la formulación de la vigente ley nacional de suelo y rehabilitación urbana (texto refundido de 2015), pone de relieve que su contenido no se limita a la consecución del objetivo 11, sino que implica también a los demás. Esto es correcto, pues ya hemos visto que todos los ODS están interrelacionados.

Según la citada Ley de suelo, en virtud del principio de desarrollo sostenible, “las políticas públicas relativas a la regulación, ocupación, transformación y uso del suelo (...) deben 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” (artículo 3.1 y 2 de la citada ley estatal de suelo y rehabilitación urbana). Esas políticas deben contribuir *en particular* a los siguientes fines: protección de la naturaleza, del patrimonio cultural, del paisaje y del medio rural; prevención de riesgos para la seguridad y salud pública y, en concreto, la contaminación del aire, agua, suelo y subsuelo.

Estos fines de las políticas públicas tienen un claro entronque en la Constitución de 1978, no solo en cuanto concreción de los principios rectores de la política social y económica, que integran el contenido del Estado social, sino también para la efectividad de derechos fundamentales auténticos, como la libertad y la seguridad (artículo 17.1), la educación (artículo 27), la propiedad (artículo 33) y el derecho al trabajo (artículo 35). Por ello, en la consecución de los ODS está en juego la efectividad de la mayor parte de los derechos fundamentales de los ciudadanos y también la realización de los principios del Estado social. Aunque configurados como derechos (a la protección de la salud, a la vivienda, a disfrutar de un medio

ambiente adecuado, etc.) no lo son propiamente, sino principios cuya concreción se remite a la legislación ordinaria. Son mandatos dirigidos a los poderes públicos para que doten de un contenido efectivo a esos enunciados constitucionales.

No hay, pues, duda de que el desarrollo sostenible es un principio jurídico. Acabamos de ver que en España está reconocido expresamente en la legislación e implícito en la Constitución. Pero, en mi opinión, no se puede afirmar la existencia de un derecho al desarrollo sostenible. Es un principio rector de las políticas públicas, que se despliega en múltiples contenidos, algunos de los cuales están configurados como derechos subjetivos y otros, no (o todavía no). La efectividad de los ODS requiere la progresiva definición como derechos subjetivos de los contenidos que todavía no lo están. Esa es la función de las Asambleas Legislativas y de los Gobiernos. Es una labor progresiva y constante, que requiere, por una parte, la elaboración de una legislación clara y precisa dirigida al cumplimiento de la Agenda 2030 y, por otra, la disponibilidad de recursos suficientes para su aplicación.

De ahí que no tenga mucho sentido la pretensión de instrumentar la realización efectiva del principio mediante una o varias iniciativas legislativas. Debería inspirar a cada una de las que se adopten en el marco de los ODS, que conciernen a la totalidad de las políticas públicas.

Tampoco hay un *derecho a la ciudad*, pese a que esta expresión se utilice con frecuencia y haya inspirado diversas declaraciones internacionales, entre ellas la *Carta Mundial por el derecho a la ciudad*. Se trata más bien de una forma sintética de referirse a la calidad de vida urbana a que pueden aspirar los ciudadanos y que los poderes públicos deberían garantizar (Soro Mateo, 2020, pp. 310-312) (10). Como es sabido, la expresión dio título al libro “Le droit à la ville” de Henri Lefèvre (1968), traducido literalmente al español. El autor lo definió como el derecho “a la vida urbana, renovada, transformada”. Por tanto, con un significado netamente ideológico, como un objetivo de transformación social, cuyo agente solo podría ser la clase obrera. Nada que ver con un derecho subjetivo, entendido como facultad (o haz de facultades) con un contenido predeterminado en las leyes, cuya efectividad puede exigir su titular ante los órganos administrativos y judiciales competentes.

Lo que ocurre es que, con posterioridad, la expresión ha sido (re)utilizada en encuentros y foros internacionales, con un significado muchas veces divergente, cuyo denominador común podría ser la exigencia de participación de los ciudadanos en la definición del modelo de ciudad y en su gestión. Ese supuesto derecho a

(10) Para una visión general del tema, véase HIC-AL, *El Derecho a la Ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate* (2008).

la ciudad se identificaría con la práctica totalidad de los contenidos del desarrollo sostenible.

En su vertiente territorial y urbana, el desarrollo sostenible impone unas pautas obligatorias que se despliegan en sucesivos niveles de concreción (en España, legislación básica estatal, legislación autonómica, planes de ordenación territorial y urbanística según su respectiva jerarquía) y que culminan en la definición de lo que convencionalmente se denomina “modelo” territorial aplicable en cada ámbito espacial. Los objetivos son comunes, pero no hay un patrón único de la sostenibilidad, porque depende de las características de cada territorio. Las exigencias del desarrollo sostenible no son las mismas en un área metropolitana densamente poblada y con serios problemas ambientales, que en territorios vacíos o en vías de despoblación. Como dice la AUE “los principios y las bases de actuación serán compartidos”, pero hay que “adaptarlos a cada realidad y contexto”. Esa es la función de la planificación territorial y urbana, en cuya elaboración deben participar activamente los ciudadanos, porque la consecución de los ODS es tarea de todos.

VIII. Bibliografía

De la Cruz Mera, A. (2019). La Agenda Urbana Española. *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, N° 202 (pp. 675-686).

De la Cruz, A. y Hernández, S. (2020). La implementación de la Agenda Urbana Española. *Revista Extra Mitma*, N° 707, octubre 2020 (pp. 4-7).

De Santiago, E. (2017). El Pacto de Amsterdam y la Agenda Urbana de la UE. *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, N° 191.

HIC-AL (2008). *El Derecho a la Ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate. Coalición Internacional para el Hábitat. Oficina Regional para América Latina*. Ciudad de México.

García Morales, V. Y. (2019). Derecho a la ciudad y planeamiento urbanístico municipal. *Anuario de Derecho Municipal 2019* (pp. 134 y ss.). Madrid: Instituto de Derecho Local, UAM-Marcial Pons.

Graefe, S. (12/02/2021). *Krisenbewältigung. Resilienz ist die falsche Antwort*. Entrevista en el Frankfurter Allgemeine Zeitung.

Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019). *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now - Science for Achieving Sustainable Development. Prólogo de Gro Harlem Brundtland*. New York: United Nations

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2019). *Informe de progreso sobre la implementación de la Agenda 2030 en España*. España: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Menéndez Rexach, A. (2020). El desarrollo territorial y urbano sostenible como principio político y jurídico global. En A. González Sanfiel (dir.), *Nuevo Derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad y rehabilitación* (pp. 49-91). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico (2018). Objetivos Desarrollo Sostenible. *Revista Ambiental* N° 122, marzo 2018.

OCDE (2019). *Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible*. OECD/LEGAL/0381.

ONU (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

Soro Mateo, B. (2020). Un derecho para el cambio climático. *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 209 (pp. 280-315).

Fecha de recepción: 22-03-2021

Fecha de aceptación: 03-08-2021

