

# Indicadores del Observatorio de la Sostenibilidad en España

## SOSTENIBILIDAD URBANA: INDICADORES DE OCUPACIÓN Y GOBERNANZA



Texto: **José Luis de la Cruz Leiva** (OSE)  
**Alexandra Delgado Jiménez** (OSE)  
**Carolina Carvalho Cantergiani** (OSE)

La integración de manera equilibrada del desarrollo socioeconómico con el respeto por los límites ambientales es el enfoque básico de cualquier estrategia de sostenibilidad. Desde este enfoque, las ciudades, toman especial relevancia puesto que en ellas se concentra progresivamente la población. Actualmente el 50% del mundo ya es urbano, mientras que el 80% de la población europea también vive en ciudades. Las aglomeraciones urbanas españolas (ciudades mayores de 50.000 hab.), han pasado desde el año 2000 hasta la actualidad de 20,5 a 23,2 millones de habitantes, representando ya el 52,6% de la población, y es previsible que siga esta tendencia aproximándose en las próximas décadas al entorno europeo.

En los sistemas urbanos se producen la mayoría de los conflictos ambientales, pero también se concentran las soluciones, de forma que la articulación de estrate-

gias y planes de sostenibilidad en las ciudades en clave de sostenibilidad resultan decisivos para afrontar los grandes retos locales y globales.

La Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano (EEMAU) EEMU –cuya base la encontramos en la Estrategia Temática Europea sobre medio ambiente urbano– incorpora como especial innovación respecto a ésta la relación entre la dimensión rural y urbana, aportando, por tanto, no solo una visión clara de la importancia que tiene la sostenibilidad urbana en cambio climático, movilidad y patrones de producción y consumo (apostando por una ciudad compacta y compleja), sino también una exposición de la realidad del mundo local en España.

La situación de los sistemas urbanos españoles, debido entre otras cosas a su crecimiento indiscriminado y al nuevo modelo urbano que se está imponiendo, muestran pautas notablemente insostenibles. Esto nos plantea el reto de invertir la situación y conseguir que nuestras ciudades sean más sostenibles. Pero para ello, resulta imprescindible basar nuestras acciones desde el conociendo del estado de la situación, para lo cual los indicadores suponen una herramienta imprescindible.

Al tratarse de indicadores urbanos, muchos de ellos no pueden ser considerados la simple suma de otros, debido a la complejidad intrínseca del sistema urbano. Las variables individuales del sistema funcionan de forma compleja, y para un análisis integrado es necesario, además de conocer las sub-variables de forma independiente (micro análisis), entender cómo se integran y de qué forma se relacionan para realizar el macro análisis.

Para reconocer la dirección del cambio y su cuantificación necesitamos de unos indicadores de segunda generación, unos indicadores que atiendan a la complejidad del sistema, del entorno y su sensibilidad y que nos permitan aumentar nuestra capacidad de anticipación.

Lo que llamamos “Indicadores de Segunda Generación”, poseen información agregada, sintética respecto a un fenómeno más allá de su capacidad de representación propia. Es decir, se le dota exógenamente de un significado añadido.

El intento de aproximar la situación del sistema urbano a través de indicadores es un potencial, y se basa en variables socioeconómicas, territoriales y ambientales. Conscientes de las limitaciones, el Observatorio de la Sostenibilidad en España ha realizado una aproximación

**FIGURA 1. ÁREAS URBANAS DE LAS CAPITALS ESPAÑOLAS. JUNIO 2007.**



Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2008. Elaboración propia a partir de datos de Dirección General de Catastro, Servicios de Catastro de Diputaciones Forales de País Vasco y Navarra, y Atlas de las áreas urbanas en España 2004 del Ministerio de Vivienda.  
Nota: En rojo, suelo de naturaleza urbana (de Catastro, urbano y urbanizable) del área urbana; en rosa, área urbana.

de la situación de la sostenibilidad en el ámbito local y urbano a través de análisis estadísticos (censales), fenómenos territoriales (como ocupación y uso del suelo, evolución demográfica, etc.), ambientales (como la huella ecológica), políticas (existencia e implantación de Agenda Local 21).

## APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS URBANO MEDIANTE INDICADORES REALIZADO POR EL OSE

### OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

Uno de los indicadores clave para evaluar la sostenibilidad de un sistema urbano es el estudio de la ocupación y uso del suelo, tanto de sus tasas de cambio (en relación por ejemplo con la población) como su distribución espacial.

Las ciudades ya no son núcleos aislados en el territorio, sino que se extienden en áreas urbanas o metropolitanas, donde existe diferente grado de fragmentación, densidad y concentración de actividades.

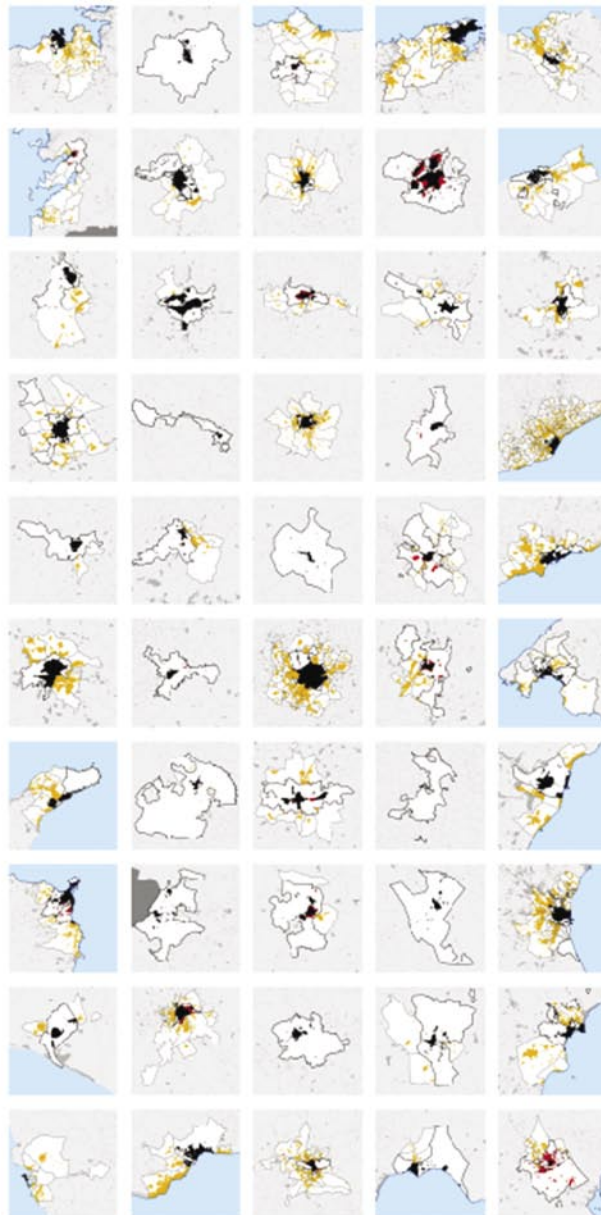
En el estudio realizado para el informe sobre Sostenibilidad Local del OSE, de próxima publicación, se muestra que existe un fuerte cambio en los patrones de urbanización en la mayoría de las ciudades estudiadas, las cincuenta capitales de provincia, lo que implica una fuerte transformación de los modelos urbanos.

Se ha pasado de modelos compactos, con crecimientos en mancha de aceite a otros claramente fragmentados, que implican una segregación social, económica y ambiental. El impacto de la fragmentación de los tejidos urbanos se muestra incrementado con la baja densidad de los nuevos crecimientos y la conformación, en consecuencia, de ciudad dispersa y difusa, insostenible por su propio concepto.

## AGENDA 21 LOCAL

El buen gobierno de las Entidades Locales en el camino hacia la

**FIGURA 2. ÁREAS URBANAS DE LAS CAPITALS ESPAÑOLAS. EVOLUCIÓN 2001-2007\*.**



*Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2008. Elaboración propia a partir de datos de Dirección General de Catastro, Ministerio de Economía y Hacienda, Diputación Foral de Vizcaya, Área de Urbanismo, y Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España 2004, Ministerio de Vivienda. \* Junio 2007.*

*Nota: En negro, suelo de naturaleza urbana (de Catastro, urbano y urbanizable) de las capitales, en rojo crecimiento en el periodo 2001-2007; en naranja, suelo de naturaleza urbana del resto de los municipios del área urbana.*

sostenibilidad debe ser un proceso esencial en busca del equilibrio social, económico y ambiental en todos los ámbitos de la toma de decisiones públicas, privadas y ciudadanas, con las miras puestas en el desarrollo sostenible. En el momento actual, continúa siendo la Agenda 21 la herramienta que las entidades locales implementan para definir su camino hacia la sostenibilidad.

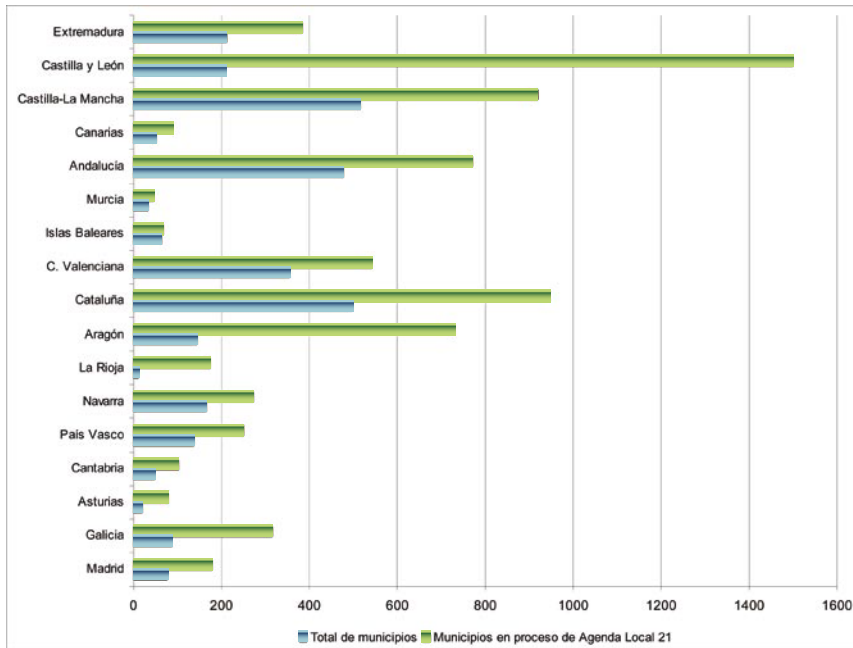
España, dentro del contexto europeo, es uno de los países en los que más ayuntamientos están inmersos en Agenda 21 Local (A21L), eso sí, esto sólo se puede afirmar si atendemos al amplio número de municipios españoles que han firmado el compromiso formal de la Carta de Aalborg, porque debemos añadir que muchas veces este compromiso se ha quedado en lo puramente nominal y no tiene ninguna implicación práctica.

Un 38% de los municipios españoles, han llevado a cabo ó están realizando procesos de implantación de Agenda Local. Si bien, prácticamente la totalidad han realizado el diagnóstico de sostenibilidad, el número de municipios que han acordado un Plan de Acción es mucho menor.

Únicamente todos los municipios integrantes de la Red Vasca Udalsarea 21 y la Red Navarra de Entidades Locales para la Sostenibilidad (Red NELS) presentan un Plan de Acción, requisito indispensable para formar parte de la Red.

Aunque en la actualidad se estima que el número de ciudades y pueblos incorporados a la planificación de la Agenda 21 Local continuará creciendo en la medida en que las campañas nacionales y regionales continúen en su proceso de apoyo a las prácticas de la Agenda 21, los principales retos que quedan por resolver se refieren a la calidad y el estado en el que se encuentran cada una de las Agendas

**FIGURA 3: PORCENTAJE DE MUNICIPIOS EN PROCESO DE AGENDA LOCAL 21 EN CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA**



Fuente: OSE 2007

21 y la implementación de los planes de acción y seguimiento que componen las mismas.

Por ello, el OSE ha realizado una primera aproximación de la situación de este tipo de procesos que dado el amplio número de municipios que están desarrollando A21L en nuestro país, se ha centrado en las capitales de provincia españolas, con la intención de poder en un futuro próximo ampliar el análisis a más municipios.

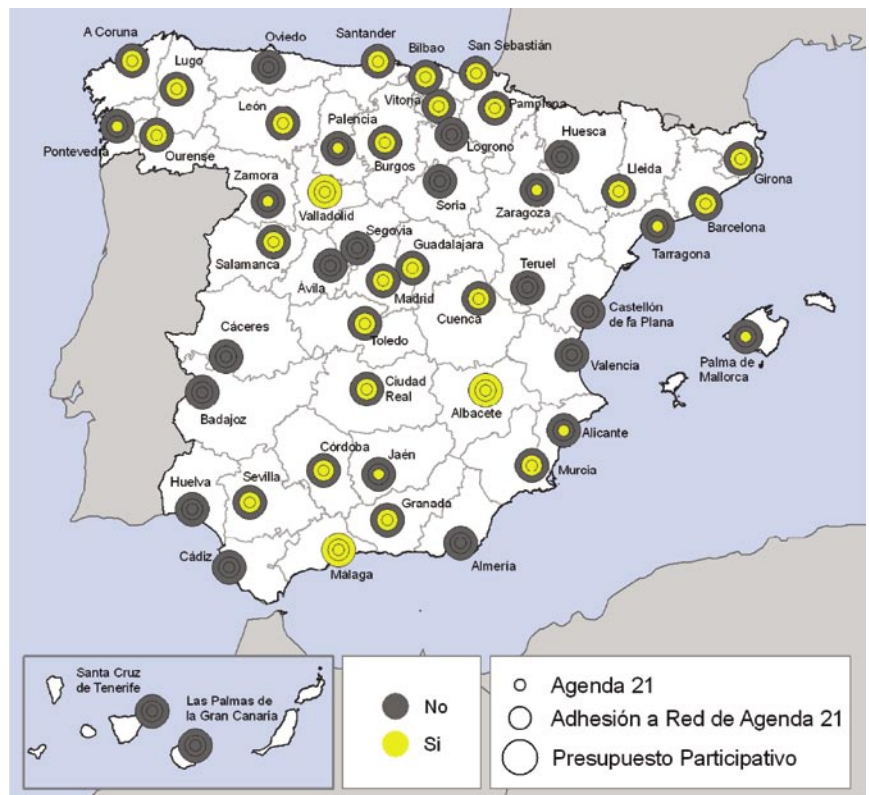
De este estudio, se obtiene que no todas las capitales de provincia tienen implantada A21L y que únicamente ocho confirman haber terminado todo el proceso de diseño y puesta en marcha del Plan de Acción y encontrarse en la actualidad revisándolo.

Todavía, afrontar la sostenibilidad en las ciudades es un reto lejano que deberá ser abordado de manera directa y decidida por todas las administraciones e instituciones implicadas en su desarrollo, aprovechando y potenciando herramientas de gestión como las Agendas 21 Locales, sin olvidar que éstas han de crear sus Planes de Acción sobre la base del conocimiento, y, es en

este punto, donde los indicadores resultan la mejor herramienta. No obstante, somos conscientes de que los indicadores base del conocimiento deberían ser de los denominados “de segunda generación”, lo que nos lleva a la necesidad de diseñar en un futuro próximo una batería común de indicadores de este tipo base para análisis de la sostenibilidad local.

Pero por otro lado, no debemos olvidar que las ciudades las componen sus ciudadanos y que por lo tanto los conflictos ambientales son producto en gran medida de sus hábitos de consumo, lo cual, supondrá que para hacer que las ciudades sean menos insostenibles, debemos pasar ineludiblemente por la aplicación de los principios de la gobernanza. En especial, la transparencia de las actuaciones locales y el fomento de la participación ciudadana que nos proporcionará un enfoque integrador en la concepción y aplicación de las políticas de sostenibilidad, redundando de manera positiva en cambios hacia hábitos más saludables de los ciudadanos.

**FIGURA 4. SITUACIÓN DE LOS PROCESOS DE AGENDA LOCAL 21 EN LAS CAPITALES DE PROVINCIA**



Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2008 a partir de encuesta realizada a los departamentos de medio ambiente de las capitales de provincia.