

ONU  HABITAT  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LURRALDE PLANGINTZA,  
ETXEBIZITZA  
ETA GARRAIO SAILA

DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN  
TERRITORIAL, VIVIENDA  
Y TRANSPORTES

# Euskal Hiria kongresua

Edición XX. edizioa  
2021

## Nota Conceptual (v02)

LA INTERVENCIÓN EN LA  
CIUDAD COMO INSTRUMENTO  
PARA LOGRAR UN TERRITORIO  
SALUDABLE

Palacio Europa  
Vitoria – Gasteiz

29 y 30 de noviembre de 2021



## 1. EL CONGRESO EUSKAL HIRIA

El Congreso Euskal Hiria, se celebra en Euskadi desde 2002 y busca promover el debate sobre el Territorio, la ciudad y el hábitat rural en el contexto del País Vasco. Durante dos días, profesionales y expertos vascos y de otros contextos nacionales y globales se reúnen para intercambiar experiencias en relación a los retos y oportunidades que caracterizan actualmente a los territorios y a las ciudades, enfocados a través de un ámbito temático concreto. En esta edición, el Congreso se centrará en la necesidad de intervenir en el territorio y en los entornos habitados para lograr una recuperación socioeconómica verde. Con este objetivo, se reflexionará y se expondrán diversas iniciativas orientadas tanto al desarrollo de instrumentos de planificación como a los procesos de intervención.

En esta edición, la celebración del Euskal Hiria 2021 se llevará a cabo los días 29 y 30 de noviembre en Vitoria-Gasteiz, y contará con la participación de expertos internacionales y del País Vasco, así como de otros lugares de España. El evento será coorganizado por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno del País Vasco y ONU-Habitat.

## 2. CONTEXTO GENERAL VASCO

En un contexto global donde la urbanización de los territorios y la población se acelera cada día, el País Vasco destaca como un territorio particularmente urbano, y como una de las regiones europeas con mayor grado de concentración urbana, con más del 75% de la población viviendo en las tres grandes áreas urbanas de su ámbito territorial<sup>1</sup> y una ocupación del territorio, con los entornos urbanos, de tan sólo el 7%.

En este complejo escenario, lograr un desarrollo sostenible e inclusivo dependerá en gran medida de lo que ocurra en las ciudades y pueblos, y será por tanto necesario responder a los principales retos que las ciudades deben afrontar desde una visión integradora. En el *World Cities Report 2020* de ONU-Habitat, se plantean estos **retos urbanos globales** agrupados en torno a las siguientes cuestiones:

- **Sostenibilidad y adaptación y mitigación del cambio climático.** Las ciudades deben afrontar el reto de las emisiones de gases de efecto invernadero hacia una economía neutra en carbono. Cuestiones como las medidas de adaptación y mitigación de los efectos derivados del cambio climático, la gestión de los residuos, la reducción del consumo energético, la migración hacia las energías renovables, la

---

<sup>1</sup> Gobierno Vasco (2019). *Agenda urbana Bultzatu 2050*.

transformación del modelo de transporte y movilidad y la degradación del medioambiente derivada de la expansión urbana son también objeto de reflexión de la planificación urbana.

- **Dimensión social**, con retos como la reducción de la desigualdad y la segregación espacial, la búsqueda de ciudades más inclusivas para las minorías (edad, etnia, género...) y la creación de valor desde el patrimonio y la diversidad culturales, integrando la participación en el proceso de diseño.

- **Desarrollo económico** inclusivo y resiliente, orientado hacia la prosperidad general, la reducción de la economía informal, la creación de empleo y la adaptación a las nuevas cadenas de valor, diversificando la actividad económica y favoreciendo la economía de proximidad

- **Transformación digital**, plasmada en los nuevos modelos de negocio y empleo, así como en las posibilidades que ofrece el tratamiento de datos a gran escala, con vistas a favorecer la participación ciudadana, la innovación, la creatividad y la competencia por el talento a nivel global

En el **contexto específico del País Vasco**, estos desafíos globales se concretan en una serie de **retos estratégicos recogidos en la Agenda Urbana Bultzatu 2050** y derivados de las características concretas de la región, como su carácter policéntrico y la fuerte vinculación que existe entre las regiones urbanas y el entorno rural y natural:

- **Desafíos en términos de cohesión social:** cómo garantizar la diversidad y luchar contra la desigualdad.
- **Desafíos en las relaciones productivas y de consumo:** cómo construir un tejido económico resiliente, dinámico, responsable y abierto a las nuevas realidades económicas.
- **Desafíos en relación con los riesgos derivados del cambio climático:** cómo mitigar y adaptar los efectos del cambio climático en un territorio con una importante parte de su población y de sus asentamientos urbanos amenazados por la elevación del nivel del mar, los impactos del oleaje o los efectos de fenómenos meteorológicos extremos a los efectos
- **Desafíos en el modelo urbanístico:** cómo hacer convivir los diferentes tejidos que conforman nuestras ciudades, y mejorar su interrelación con el entorno rural y natural, a través de una nueva configuración y uso de los espacios públicos y una nueva movilidad.
- **Desafíos en la gobernanza de las ciudades y el territorio,** concretando medidas y marco de regulación en la planificación territorial y sectorial, potenciando el fuerte tejido institucional y social, aprovechando la revolución de los datos y planteando nuevos indicadores de medición de nuestro progreso socioeconómico.

Pese a estos retos globales y locales, *“las zonas urbanas son lugares de oportunidades donde las aspiraciones se hacen realidad. Esta sensación de posibilidad motiva a la gente a emigrar de las zonas*



rurales a las urbanas y a dejar sus lugares de origen para ir a las ciudades globales. En consecuencia, el discurso sobre las ciudades ha pasado de la perspectiva de que son problemas a los que hay que hacer frente, a la visión de que las ciudades son clave para mejorar los resultados del desarrollo sostenible. Cada vez se entiende mejor que las ciudades crean y sostienen valor.”<sup>2</sup> En línea con esta aproximación de búsqueda de la oportunidad en entornos urbanos ya consolidados, la **regeneración urbana** se perfila como la herramienta de planificación urbana más adecuada **para la transformación y el desarrollo de las ciudades hacia urbes más justas y sostenibles**.

El término "regeneración" se utiliza para describir la transformación urbana obtenida mediante el rediseño, la reconstrucción y, a menudo, la reasignación del suelo urbano. Originalmente, la regeneración significaba predominantemente la recuperación de terrenos o de barrios en declive, pero más recientemente “se refiere a una gran variedad de intervenciones en la ciudad relacionadas con el diseño y la planificación urbana, la renovación social y económica o la "regeneración" de la programación cultural”.<sup>3</sup>

Los procesos de regeneración urbana buscan transformar las zonas urbanas deterioradas y deprimidas en barrios y comunidades dinámicas, diversas y vibrantes, conectando sus mejoras con el conjunto de la ciudad. A través de una fuerte intervención pública, se busca integrar aspectos medioambientales junto con las condiciones físicas, sociales y económicas específicas del lugar para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el estado general de la edificación, urbanización y servicios del conjunto urbano.

El País Vasco tiene amplia experiencia durante las últimas décadas en procesos de regeneración urbana, tanto a nivel de barrio como en proyectos a escala de ciudad. En los últimos años, y tras varias experiencias exitosas de intervenciones a gran escala, se ha retomado un enfoque más integrador donde las prioridades **se centran en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y la reducción de las desigualdades, teniendo en cuenta los retos de adaptación y mitigación al cambio climático y la transformación digital** propios del contexto actual.

### 3. LA REGENERACIÓN URBANA EN EL MARCO DE LAS AGENDAS URBANAS

Regeneración urbana en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana

La **Agenda de Desarrollo Sostenible 2030** y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), **en particular el ODS 11 -la meta urbana-**, insta a "lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos,

---

<sup>2</sup> UN Habitat (2020). *World Cities Report 2020*.

<sup>3</sup> International Journal of Urban Planning (2017). *Urban Regeneration in the EU*.



**seguros, resilientes y sostenibles"**, lo que incluye la mejora en la gestión de los asentamientos humanos; la promoción de la planificación y la gestión sostenibles del uso de la tierra; la promoción de sistemas de energía y transporte sostenibles en los asentamientos humanos; y la promoción de actividades sostenibles de la industria de la construcción, todo lo cual está relacionado con la regeneración urbana. El ODS 11 da cabida a la regeneración urbana como parte de las transformaciones urbanas para alcanzar la inclusión y la sostenibilidad.

**La Nueva Agenda Urbana (NUA)** aborda la regeneración urbana especialmente en el párrafo 52, en el que los Estados miembros *"alientan las estrategias de desarrollo espacial que tengan en cuenta, según proceda, la necesidad de orientar la extensión urbana, dando prioridad a la **renovación urbana** mediante la planificación de la provisión de infraestructuras y servicios accesibles y bien conectados, densidades de población sostenibles y un diseño compacto y la integración de los nuevos barrios en el tejido urbano, evitando la dispersión urbana y la marginación"*. Se hace un llamamiento directo a *"promover las extensiones urbanas planificadas y el relleno, dando **prioridad a la renovación, la regeneración y la readaptación de las zonas urbanas**, según proceda, **incluida la mejora de los barrios marginales y los asentamientos informales**, proporcionando **edificios y espacios públicos de alta calidad**, promoviendo **enfoques integrados y participativos** que impliquen a todas las partes interesadas y a los habitantes, y evitando la **segregación espacial y socioeconómica y la gentrificación**, preservando al mismo tiempo el patrimonio cultural y previniendo y conteniendo la expansión urbana"* (párrafo 97).

## Regeneración urbana en la Unión Europea

El **Pacto de Amsterdam**, firmado en 2016, es el documento fundacional de la **Agenda Urbana para la Unión Europea**. En él, se establece un compromiso por parte de los Ministros responsables de asuntos urbanos para materializar todo el potencial de la Unión Europea y cumplir sus objetivos estratégicos, con especial énfasis en implicar a las autoridades urbanas en la consecución de una mejor regulación, una mejor financiación y un mejor conocimiento para el intercambio de información sobre política urbana y buenas prácticas.

Con vistas al desarrollo operativo de la Agenda Urbana de la UE se definieron 14 Partenariados para trabajar sobre una serie de temas concretos en base a los tres puntos anteriores (mejor regulación, mejor financiación, mejor intercambio de conocimiento). Estos Partenariados abarcan temáticas como la movilidad urbana, la calidad del aire, la inclusión de refugiados y migrantes, o la pobreza o la transición energética

Se identificaron además otros **temas transversales** y comunes a todos ellos, con la idea de que fuesen trabajados desde todas las áreas temáticas de los Partenariados. **Entre los temas transversales se**



**propone la regeneración urbana**, con lo que se busca fomentar y priorizar la renovación y adaptación de zonas urbanas ya consolidadas frente a los nuevos desarrollos, promoviendo enfoques integrados y participativos en los que intervengan todos los habitantes e interesados, evitando la segregación espacial y socioeconómica y la gentrificación, y al mismo tiempo preservando el patrimonio cultural y previniendo y conteniendo el crecimiento urbano incontrolado.

Más recientemente, a finales de **2020 fue adoptada la Nueva Carta de Leipzig** en la reunión informal de ministros responsables de desarrollo urbano y territorial. En este documento, se reafirma la necesidad de una transformación urbana sostenible de cara a los nuevos desafíos globales y su impacto a nivel local, y se hace una aproximación a los retos para las ciudades del futuro que pretende servir como guía para la aplicación de este enfoque en los municipios y áreas funcionales.

Dentro de los elementos esenciales que se proponen a los municipios para asegurar un desarrollo estable y a largo plazo, se encuentra la *“reducción del consumo de suelo, priorizando la renovación y regeneración urbana integral de las áreas urbanas –incluyendo la reconversión de antiguas áreas obsoletas- para limitar el sellado del suelo.”* De esta forma, las estrategias de regeneración se siguen considerando una pieza clave de la planificación territorial y urbana para el fortalecimiento de una política de desarrollo de las ciudades europeas orientada al bien común.

### Regeneración urbana en la Agenda Urbana Española

En España, el **80%** de los más de 46,5 millones de **habitantes** del país se concentran en zonas urbanas, que sólo representan el **20% del territorio**. En este contexto, y como forma de preservar el carácter de la ciudad española como compacta, densa, compleja, de tamaño medio, polivalente y con espacios urbanos seguros, se promulgó a principios de 2019 la Agenda Urbana Española.

El **objetivo estratégico 2** de la agenda, **evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente**, está directamente relacionado con la revitalización y regeneración urbana. La regeneración urbana es clave para este objetivo estratégico ya que implica la localización de áreas que permitan la **aplicación de políticas integrales de intervención físico-espacial, social, económica y ambiental**. Además, el establecimiento y mantenimiento en el tiempo de unas adecuadas condiciones de habitabilidad, tanto en la edificación como en el interior de las viviendas, requerirá inevitablemente una importante **transformación de todo el patrimonio construido**, ya que es ampliamente reconocido que los edificios y espacios públicos existentes fueron diseñados para situaciones, necesidades y formas de vida que no se ajustan al presente, y que deben ser ajustados para el futuro. Las líneas de actuación del objetivo específico 2.5 Impulsar la regeneración urbana incluyen:



- Tratar de **garantizar la regeneración urbana integral**, de forma que las operaciones físicas urbanas se vinculen a los programas sociales, educativos y laborales, actuando de forma prioritaria en los barrios con mayor vulnerabilidad urbana.
- Impulsar y promover la rehabilitación de edificios y la regeneración urbana para lograr un adecuado **equilibrio entre esta actividad y la generación de una nueva ciudad**.
- Promover la **regeneración y renovación urbana a gran escala** y vincularlas con las **herramientas de lucha contra el cambio climático** y con la existencia de un parque de viviendas accesible y asequible a través de la rehabilitación.

### Regeneración urbana en la Agenda Urbana de Euskadi – Bultzatu 2050

Tras identificar los retos de sus ciudades, así como las tendencias globales más amplias, la Agenda de Euskadi, *Bultzatu 2050* fijó como objetivo general "**garantizar las condiciones para el ejercicio del derecho a la ciudad en un contexto de transición económica, social, medioambiental y tecnológica**". En este contexto, la región ha establecido fuertes prioridades estratégicas relacionadas con la regeneración urbana: *Bultzatu 2050* se construye con los marcos globales de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, la Nueva Agenda Urbana, la Agenda Urbana Europea y la Agenda Urbana Española como referencias para localizar los ODS y las necesidades territoriales del País Vasco, donde una abrumadora mayoría de la población vive en zonas urbanas y sólo se considera que alrededor del **2% vive en zonas rurales**.

Las **ocho prioridades estratégicas** establecidas en Bultzatu 2050 son:

- Promover el **derecho a la vivienda y los equipamientos básicos**
- Ciudades en movimiento: por una **nueva movilidad**
- Un nuevo **modelo sostenible de planificación** urbana
- **Ciudades Innovadoras y sabias**
- **Ciudades dinámicas y competitivas**
- **Ciudades sostenibles y resilientes**
- **Ciudades centradas en la calidad de vida**
- **La diversidad y la inclusión como seña de identidad**

Todos estos **objetivos pueden abordarse desde estrategias de planificación urbana integradas como es la regeneración urbana**. Por ejemplo, la prioridad estratégica 5.1 de *Bultzatu 2050*, promover el derecho a la vivienda y a los equipamientos básicos, fomenta la regeneración urbana y la densificación de los centros urbanos frente al desarrollo de nuevas construcciones. Para ello, propone **líneas de actuación** que incluyen:



- Contribución a la rehabilitación de edificios y a la regeneración urbana con un **enfoque de barrio**, integrando soluciones basadas en la naturaleza y la **renaturalización** de los entornos urbanos.
- Fomento de la **eficiencia energética y la rehabilitación** del parque urbano de edificios, adaptándolos a los nuevos retos energéticos a las necesidades personales en cuestiones como la garantía de accesibilidad a los mismos, garantizando las condiciones de salubridad, confort y eliminación del riesgo de pobreza energética.
- Desarrollo de propuestas de **regeneración urbana con carácter integral en barrios y zonas vulnerables**, incorporando actuaciones que permitan revertir de forma global las condiciones de segregación urbana.
- Actualización de las **herramientas jurídicas y urbanísticas** para promover la rehabilitación y la regeneración.

Otro ejemplo de objetivo que puede abordarse desde la regeneración urbana es la **prioridad estratégica 5.3**, un nuevo modelo sostenible de planificación urbana. En ella, se apuesta por la ciudad compacta, con **centros redensificados y regenerados y se fomenta el uso diversificado del suelo** incorporando la innovación urbana y la sostenibilidad como criterios de planificación, priorizando así el uso de la ciudad ya consolidada frente a los nuevos desarrollos. Las **líneas de actuación** propuestas para lograr este objetivo son:

- **Protección del patrimonio** cultural y natural a través de planes de protección del patrimonio cultural, natural y la biodiversidad urbana.
- **Resiliencia del territorio y patrimonio natural**, abordada a través de iniciativas como la regeneración de los suelos contaminados o en mal estado para recuperar su uso.
- **Uso sostenible del suelo**, fomentando el modelo de ciudad compacta y densa, primando la regeneración frente al crecimiento y la recuperación del suelo urbano infrautilizado.
- **Equidad espacial**, incentivando la participación y la corresponsabilidad ciudadana para generar dinámicas de convivencia ciudadana plural e integradoras.

### Regeneración urbana en las Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV (DOT)

La visión estratégica y global del territorio que se desarrolla en la Agenda Urbana de Euskadi BULTZATU 2050, tiene su concreción y plasmación en las **Directrices de Ordenación del Territorio (DOT)** donde se recogen las directrices para la planificación territorial sectorial y municipal estableciendo los principios del marco normativo que se establece para su implementación y desarrollo.

En este marco, se establece la necesidad de **incorporar en el planeamiento territorial y urbanístico la perspectiva climática** con el siguiente alcance:





1. **Revisar el Plan Territorial Sectorial (PTS) de Protección y Ordenación del Litoral** identificando en las zonas costeras las medidas de adaptación a los efectos adversos de la elevación del nivel del mar y al oleaje extremo.
2. **Incorporar, en el Plan Territorial Sectorial (PTS) de Ordenación de los Ríos y Arroyos y los Planes Hidrológicos**, el tratamiento adecuado a las zonas sometidas a riesgos de inundación, prestando especial atención a las áreas donde los condicionantes de inundación se superpongan a otros riesgos, incluidos los vinculados a la condición litoral.
3. **Fomentar la permeabilización y vegetación de los espacios públicos**, fomentando las **infraestructuras verdes y azules** y las soluciones basadas en la naturaleza en ámbitos susceptibles de sufrir inundaciones y estrés térmico, y en particular el efecto isla de calor.
- 4.- Adicionalmente se establece el mandato para que los **planes territoriales parciales (PTP) incorporen la perspectiva climática** realizando un análisis básico de los impactos y de la vulnerabilidad asociada, definiendo las medidas de aplicación y, en su caso, los estudios de mayor detalle que fueran precisos.

Pero también la intervención en el hábitat urbano es una clave dentro del modelo territorial, tal y como se recoge en el apartado **6.2 de la Memoria y en el artículo 10 de la normativa**

Con este objetivo se establece que las iniciativas de regeneración urbana deben plantearse como una estrategia que permita impulsar la **reutilización y reciclado del territorio** considerado en forma global, desarrollando nuevos usos en espacios que ya se encuentren ocupados por la urbanización y permitiendo de esta forma **reducir la necesidad de ocupación de nuevos suelos no integrados en la trama urbana**. Así, frente a los anteriores modelos expansivos en los cuales la rehabilitación y regeneración urbana solo tenían un papel secundario, se plantea la necesidad de que este cobre un creciente protagonismo, constituyéndose en la base principal de la actividad constructiva durante los próximos años. También serán necesarias la mayor flexibilidad del planeamiento en cuanto a mezcla de usos, tipologías y densidades en los nuevos desarrollos y la vinculación entre crecimientos urbanísticos y sistemas de transporte colectivo.



#### 4. CONTEXTO POST-COVID

La crisis económica y de empleo generada como consecuencia de la pandemia provocada por la COVID19, exige una reconstrucción que puede y debe ser una oportunidad para evolucionar hacia una sociedad económicamente más resiliente, socialmente más justa y ambientalmente más sostenible.

Se dice que la batalla por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible se ganará o perderá en las ciudades y, en el caso de Euskadi, es mucho más evidente. Dicho de otro modo: el cumplimiento del ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) es un motor para alcanzar todos los demás ODS. Para ello, la innovación y la adopción de iniciativas encaminadas a la mejora de las condiciones económicas, sociales y ambientales de los entornos urbanos son claves imprescindibles para lograr que nadie ni ningún lugar se quede atrás, tal y como se orienta la Unión Europea (UE) con el programa NextGeneration UE.

La crisis sanitaria ha propiciado que:

- **valoremos la importancia de los servicios públicos, de salud, educación y de protección social**, teniendo en cuenta la importancia de los cuidados y de su reorganización, porque hoy está basado fundamentalmente en un sistema de cuidados no remunerados realizados principalmente por mujeres;
- **reconozcamos las carencias de nuestras ciudades y barrios**, tanto en relación con las dotaciones de lugares y espacios aptos para el uso de la población, que permitan y favorezcan tanto el desarrollo de actividades de proximidad al domicilio como el disfrute del espacio público por la gente frente a su ocupación por el vehículo, como con la necesidad de garantizar los suministros básicos, entre los que se acaba de sumar el **acceso a la red digital, la electrificación para el sistema de transporte y una nueva orientación de la gestión del ciclo del agua** con la incorporación de soluciones que favorezcan la **permeabilidad de los entornos urbanos**, para la recogida y posterior gestión de las aguas pluviales contribuyendo a la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático;
- se incremente la **exigencia de intervenir, con carácter integral, de forma prioritaria en los barrios y ámbitos que se encuentran en situación más vulnerable** para revertir esa situación, reduciendo la brecha social y mejorando la cohesión social;
- fomentemos la imprescindible **integración de sistemas de producción y distribución de energía generada a nivel de barrio por medios renovables**, propiciando la creación de comunidades de autoconsumo compartido;



- planteemos soluciones a la **inadecuación de los edificios en los que residimos a las exigencias de la población con una tasa de envejecimiento elevada**, una precaria eficiencia energética y, en muchos casos, una carencia de elementos de uso comunitario que pudiera solventar las carencias de las viviendas por las limitaciones superficiales;
- debamos superar las **limitaciones de las viviendas actuales, que se han demostrado inadecuadas para posibilitar la simultaneidad de actividades básicas a las que se nos hemos visto obligados** (descanso, ocio, trabajo, educación...);
- mejoremos las condiciones de **seguridad contraincendios** de nuestros edificios, que se ven amenazados por sucesos que pueden producir siniestros de consecuencias irreversibles.
- se logre una efectiva **colaboración público-privada y público-público, para alcanzar una adecuada financiación y orientación de las acciones**, con el concurso de todos los agentes necesarios que permita afrontar una situación de endeudamiento del sector público desmesurado;

En este contexto, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda Urbana de Euskadi – Bultzatu 2050, se convierten en herramientas de plena actualidad y futuro y que se configuran como la mejor base para diseñar lo que debe ser el proceso de reconstrucción desde la perspectiva de abordar los principales retos a los que nos enfrentamos como sociedad y como país. Se trata de abordar los principales retos identificados en la Agenda Urbana (sociales, ambientales, económicos y tecnológicos).

Con más del 90% de los casos confirmados procedentes de zonas urbanas, las ciudades han sido los epicentros de la COVID-19. Desde la perspectiva urbana, la pandemia ha puesto de manifiesto el alcance de las vulnerabilidades y desigualdades existentes, desde índices de pérdida de empleo muy dispares entre barrios o tasas de mortalidad desiguales, hasta servicios básicos al límite de su capacidad.

Las repercusiones socioeconómicas y sanitarias de la pandemia han afectado de forma desigual a grupos como migrantes, minorías, trabajadores informales y residentes de barrios marginales, con especial afección en las mujeres. La pandemia ha acelerado la digitalización del trabajo y el aprendizaje, reduciendo aún más la movilidad social y las oportunidades de vida para los jóvenes y niños que tienen mayor dificultad de acceso a herramientas digitales. De esta forma, en el contexto post-pandemia están surgiendo nuevas formas de vulnerabilidad en comunidades espacialmente desfavorecidas, que amenazan con ampliar aún más las desigualdades sociales y de ingresos para las generaciones venideras.

Todas estas cuestiones plantean una reflexión sobre los retos actuales en términos de justicia, seguridad y bienestar en las ciudades, aunque la pandemia *“también ha servido para reajustar y redefinir la forma*



*en que las sociedades se comportan. En particular, la crisis actual ha demostrado el gran potencial y el papel decisivo de las zonas urbanas en la batalla por una recuperación justa y ecológica. Las ciudades ofrecen oportunidades únicas para responder, recuperarse y crear resiliencia a largo plazo.”<sup>4</sup>*

La urbanización sostenible será esencial para el esfuerzo global de recuperarse mejor de los impactos de la pandemia de COVID-19 y conseguir que el mundo vuelva a estar en el camino de alcanzar los ODS y cumplir con los ambiciosos objetivos del Acuerdo de París sobre el cambio climático. Los esfuerzos de recuperación deben abordar estos retos con estrategias integradas y multisectoriales desarrolladas en diálogo con las comunidades y los actores territoriales. Dentro de estos esfuerzos de recuperación, y en el marco de las agendas urbanas internacionales y locales, la regeneración urbana ha surgido como una estrategia importante para muchas actuaciones de recuperación económica locales.

La pandemia de COVID-19 ha puesto también de manifiesto la condición del **espacio público como un activo urbano vital para una vida urbana saludable**, y la regeneración de estos espacios ha surgido igualmente como una estrategia urbana clave para crear un entorno de vida más habitable y mejorar la resiliencia urbana, utilizando **soluciones basadas en la naturaleza, conectando la red azul-verde con la vida pública, y mitigando el cambio climático en las ciudades**.

El Informe de ONU-Habitat sobre *Ciudades y Pandemias: hacia un futuro más justo, verde y saludable*, hace un llamamiento a las ciudades para centrarse en la planificación local y adoptar formas urbanas compactas con densidades adecuadas, acompañadas de un acceso equitativo a los servicios para todos los sectores. La regeneración urbana es un componente clave de este enfoque y, cuando tiene éxito, puede recuperar activos infrautilizados y redistribuir las oportunidades, aumentando la prosperidad urbana y la calidad de vida. La regeneración urbana también puede ayudar a conformar entornos más adaptados a las tendencias contemporáneas y a reducir el impacto de futuros choques y tensiones. Prueba de ello es el papel que debe desempeñar la regeneración urbana en la configuración de un futuro post-pandémico, pero también en la adaptación de las ciudades a las nuevas realidades de las transiciones ecológica y digital.

## 5. FONDOS DE RECUPERACIÓN

A raíz de la COVID-19, es indudable que las ciudades se enfrentan a nuevos retos y que, aunque el COVID-19 es sobre todo una crisis sanitaria mundial, tiene implicaciones de gran alcance para las zonas urbanas. El C40 y los alcaldes representantes de varias ciudades del mundo han instado a los líderes a

---

<sup>4</sup> UN-Habitat (2021). *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future*.



actuar frente al cambio climático y a utilizar los fondos de estímulo de COVID-19 para impulsar una recuperación económica verde. Han animado a diseñar una recuperación verde y justa, basada en los principios de un **Nuevo Acuerdo Verde Global** (Global Green New Deal) y que incluya normas para edificios energéticamente eficientes, con el fin de reducir las emisiones y tener una oportunidad real de reducir a la mitad las emisiones globales en la próxima década.

En septiembre de 2020, la Presidenta de la Comisión de la UE, Ursula von der Leyen, lanzó una "**Nueva Bauhaus Europea**", centrada en la construcción y las ciudades sostenibles, y en la que los fondos de estímulo, Next Generation EU ponen en marcha una ola de renovación europea y convierten a la Unión en líder de la economía circular. La Nueva Bauhaus Europea es una **iniciativa creativa e interdisciplinar que convoca un espacio de encuentro para diseñar futuras formas de vida, situado en la encrucijada entre el arte, la cultura, la inclusión social, la ciencia y la tecnología**. Lleva el Green Deal -convertir a Europa en el primer continente neutro desde el punto de vista climático para 2050- a los lugares en los que se vive y pide un esfuerzo colectivo para imaginar y construir un futuro que sea sostenible, inclusivo y bello para las mentes y para las almas, tal y como afirma la Comisión Europea.

En Euskadi, durante los últimos tres años, se ha estado trabajando para sentar las bases de la implementación de la Agenda Urbana a través de la intervención en los ámbitos más vulnerables de nuestro territorio. La experiencia y el conocimiento conseguido con las experiencias piloto, nos sitúa en una posición idónea para impulsar un plan de acción extendido a todo el territorio de Euskadi, donde se desplieguen intervenciones de carácter holístico, que permitan revertir las condiciones de vulnerabilidad de los ámbitos que se encuentran en peores condiciones. **Es un plan que contempla gran parte de las acciones que, con carácter transversal, se recogen tanto en la Agenda Urbana de Euskadi – BULTZATU 2050, como en el plan NextGeneration EU.**

Se trata de desarrollar actuaciones que permitan la transición hacia un modelo de ciudad en el que se pueda ejercer el **Derecho a la Ciudad**, poniendo a las personas en el centro de la acción y tratando de recuperar el valor de los principales capitales existentes: el capital humano, el territorial y el administrativo.

Esto implica establecer **nuevas fórmulas de planificación, gestión, evaluación y seguimiento**, que permitan la transformación de los sectores más tradicionales y la implementación de nuevas actividades vinculadas a las iniciativas que se plantean. Con esta iniciativa se pretende desarrollar en paralelo un proceso de formación-recualificación de los desempleados de forma que puedan reintegrarse a la actividad mediante un sistema de formación-práctica de carácter dual, con la implicación del servicio vasco de empleo Lanbide y los agentes vinculados a las iniciativas que se proponen.



En esta tarea la innovación es clave, una **innovación disruptiva basada en:**

- a) La apuesta por unos **equipamientos del cuidado de proximidad**.
- b) Las **actuaciones integrales** de regeneración urbana de los barrios que apuesten por crear **espacios públicos que favorezcan la proximidad** y el apoyo mutuo en las tareas de cuidado.
- c) La **transformación y adecuación de nuestros entornos urbanos y edificios** a las nuevas necesidades constatadas con la actual situación.

De esta forma, se trata de implementar la Agenda Urbana de Euskadi con todo su potencial, en una acción conjunta y coordinada de las administraciones públicas vascas (Gobierno Vasco, Diputaciones y Ayuntamientos), contando con los agentes sociales, económicos y empresariales para lograr unas ciudades y entornos donde nadie ni ningún lugar se quede atrás.

Con estos objetivos, existen ya varias líneas de intervención centradas en la regeneración urbana desde una visión integradora de los factores medioambientales, físicos, sociales y económicos específicos del contexto. Algunos de estos **proyectos, activos desde la escala de barrio hasta la autonómica**, son:

- **Inventario de Vulnerabilidad Urbana**, con el objetivo de determinar la evolución y situación real de los entornos urbanos y actualizar los parámetros de vulnerabilidad con respecto a un primer estudio realizado en 2011, para poder así definir las estrategias de rehabilitación y establecer prioridades de intervención.
- **Estrategia de intervención a largo plazo en el parque de edificios de Euskadi**, como una primera aproximación para elaborar un plan de acción de rehabilitación energética del conjunto de edificios residenciales del País Vasco.
- **Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI) Euskadi 2030**, cuyo objetivo es generar nuevas capacidades en aquellas áreas científicas y tecnológicas más prometedoras, en las que existan claras sinergias con los agentes productivos y se puedan conseguir mayores retornos económicos y sociales.
- **OPENGELA** es un proyecto de intervención en la escala de los barrios que pretende extender un nuevo modelo de intervención en la ciudad con el que se promueve la gestión de proximidad para atender y acompañar a los vecinos, buscando mecanismos de financiación adecuados a las necesidades y capacidades de toda la población, con el que se pretende lograr barrios climáticamente neutros, amigables, energéticamente autosuficientes, con equipamientos de proximidad adecuados para facilitar los nuevos modelos de actividad laboral y comercio de



proximidad, con infraestructuras adecuadas para su digitalización, permeables, renaturalizados y con infraestructuras azules que posibiliten una nueva gestión del ciclo del agua.

Existen también otras iniciativas puntuales organizadas por el País Vasco muy vinculadas con el fomento de la regeneración urbana. Algunas de estas iniciativas son la creación de guías sobre temas de salud o género dentro del desarrollo urbano sostenible, o la organización de jornadas sobre innovación o eficiencia energética en el contexto de la edificación y la planificación urbana.

España ya ha dado los primeros pasos en esta dirección, dentro de su Plan de Recuperación de los fondos Next Generation EU. El Plan, inspirado en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, orienta la ejecución de cerca de 72.000 millones de euros entre los años 2021 y 2023 y el cumplimiento de las prioridades de los fondos europeos de recuperación: La inversión "verde" representa más del 37% del total del Plan. El país pone en marcha este programa que pretende dar un impulso a la economía a largo plazo, donde la regeneración urbana tiene un papel importante.

**A nivel europeo**, otros países están en condiciones de impulsar este tipo de innovaciones gracias a los fondos NextGenerationEU. Estos fondos permitirán a los países de la UE consolidar las oportunidades que han surgido y volver a construir mejores ciudades y áreas metropolitanas con estrategias sostenibles, sociales y verdes. Es importante mencionar que, en el contexto europeo, las ciudades cuentan con una larga trayectoria de políticas integrales de desarrollo urbano que apoyan la regeneración urbana, incluyendo los programas URBACT.

**Otros países** con experiencia en regeneración urbana son **Francia**, a través de la Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, y **Portugal**, con una importante iniciativa: Bairros Críticos. Se trataba de un programa nacional que pretendía crear alianzas entre las distintas esferas de los gobiernos, pero también entre los agentes de la sociedad civil, para atender las necesidades de las zonas urbanas desfavorecidas y altamente multiétnicas. El programa se aplicó en tres barrios estigmatizados, ampliamente conocidos por concentrar grupos desfavorecidos y falta de oportunidades. Las intervenciones supusieron la mejora de las infraestructuras urbanas, los servicios básicos y el desarrollo de programas socioculturales. En Portugal, el plan de recuperación y resiliencia presentado para los fondos Next Generation EU tiene tres prioridades en las que la vivienda social/asequible está destinada a recibir casi el 64% del total de los fondos.

