



EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL USO URBANÍSTICO DEL SUELO EN LOS DOCUMENTOS, FOROS Y MOVIMIENTOS INTERNACIONALES¹

Sustainable development and land use in international documents, forums and movements

JOSÉ ANTONIO TARDÍO PATO

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Miguel Hernández de Elche

Revista Aranzadi de Derecho Ambiental 46

Mayo – Agosto 2020

Págs. 23 – 88

SUMARIO: I. LOS CONCEPTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y SOSTENIBILIDAD Y SUS TRES DIMENSIONES. 1. *El significado del desarrollo sostenible*. 1.1. Antecedentes de la noción de desarrollo sostenible. 1.2. Su consagración en el Informe BRUNDTLAND de 1987. 1.3. El reflejo y desarrollo del concepto de desarrollo sostenible en Conferencias internacionales posteriores de las Naciones Unidas y en trabajos de sus órganos. 2. *Equiparación y diferenciación entre desarrollo sostenible y sostenibilidad*. 3. *Las tres dimensiones de la sostenibilidad e intentos de ampliar su número. La cuestión del mayor peso de alguna de las dimensiones o su equilibrio*. 3.1. La dimensión medioambiental. 3.2. La dimensión económica. 3.3. La equidad social. 3.4. Los intentos de ampliar las dimensiones de la sostenibilidad. II. LA PUESTA EN PRÁCTICA O IMPLEMENTACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y SU EVALUACIÓN Y MEDICIÓN. LOS INDICADORES DE LA SOSTENIBILIDAD. REFERENCIAS AL ENVIRONMENTAL PERFORMANCE INDEX Y A LOS MECANISMOS DE ICLEI. III. EL PROGRAMA ONU-HABITAT, LA NUEVA AGENDA URBANA DE 2016 Y EL RECONOCIMIENTO DEL PAPEL DE LAS CIUDADES EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE. IV. EL DESARROLLO

1. El presente artículo es fruto de la investigación sobre la materia realizada en las estancias investigadoras del autor en la Universidad de Reading (United Kingdom), en 2014, del Programa BEST14 de la Generalitat Valenciana; en la Universidad de San Francisco (USA), en 2016; y en las Universidades de Bolonia –SPISA– (Italia) y Turín (Italia), en 2017, con financiación de la Universidad Miguel Hernández de Elche, en las últimas tres estancias citadas.

SOSTENIBLE EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. 1. *La recepción del principio por la Unión Europea y su evolución.* 2. *La estrategia europea para el desarrollo sostenible.* V. LA AGENDA URBANA EUROPEA. VI. LAS CONFERENCIAS EUROPEAS DE CIUDADES SOSTENIBLES: LA CARTA DE AALBORG DE 1994 Y SU PUESTA EN PRÁCTICA. VII. EL GROWTH MANAGEMENT Y EL SMART GROWTH VINCULADO AL DENOMINADO NEW URBANISM, EN EL ÁMBITO DEL DERECHO DEL USO DEL SUELO Y SUS SIMILITUDES Y DIFERENCIAS CON EL DESARROLLO SOSTENIBLE. COMUNIDADES HABITABLES CON DESARROLLO SOSTENIBLE. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen: El objeto de este trabajo es la incidencia del uso urbanístico del suelo en el desarrollo sostenible y, paralelamente, el marco y limitación que éste establece para tal uso del suelo, con las cuestiones conexas que plantea, como los modelos de ciudad; el desarrollo del modelo de resiliencia en las ciudades, sobre todo por el cambio climático; la garantía de una vivienda digna, etcétera. Como base de ulteriores estudios sobre tal tema en Estados concretos, el presente trabajo se centra en los documentos, foros y movimientos internacionales, especialmente en el seno de la ONU y de la Unión Europea.

Palabras clave: desarrollo sostenible, uso del suelo, planeamiento urbanístico, ciudades sostenibles.

Abstract: The objective of this work is the incidence of land use in sustainable development and in parallel the framework and limitation that sustainable development establishes for such land use, with the related questions that it raises, such as city models; the development of the resilience model in cities, especially due to climate change; the guarantee of adequate housing, etc. As a basis for further studies on this topic in specific States, this work focuses on international documents, forums and movements, especially within the UN and the European Union.

Keywords: sustainable development, land use, land use planning, Planning law, Land use law.

Fecha de recepción: 21-4-2020

Fecha de aceptación: 3-6-2020

I. LOS CONCEPTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y SOSTENIBILIDAD Y SUS TRES DIMENSIONES

1. EL SIGNIFICADO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

1.1. *Antecedentes de la noción de desarrollo sostenible*

Es un concepto que ya es apuntado en la Ley de políticas ambientales nacionales de los Estados Unidos de 1969 (NEPA), cuando, en su art. 101, letra a, habla de "crear y mantener las condiciones bajo las cuales los seres humanos y la naturaleza puedan existir en armonía productiva, que permitan el cumplimiento de los aspectos sociales, económicos y otros requisitos de las generaciones presentes y futuras"².

2. Así lo destaca, y con razón, la Agencia de Protección del Medio Ambiente norteamericana

Enseguida, estas mismas ideas tienen reflejo en la Declaración de Estocolmo, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, puesto que, en su Preámbulo y en varios de sus principios, *alude a la protección y mejora del medio ambiente por razones de solidaridad internacional, con referencia tanto a generaciones presentes como futuras* (principios 1 y 2), por un lado, y *a la necesidad del desarrollo económico y social*, para garantizar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorables, por otro (principio 8) ³.

Las Naciones Unidas asumen, pues, esta nueva noción, para intentar hacer frente a los problemas planteados por la constatación de que el desarrollo económico que se venía produciendo hasta esos momentos en los países desarrollados *generaba grandes impactos al medio ambiente* (calentamiento de la atmósfera y cambio climático; ruptura de la capa de ozono; precipitaciones ácidas; agotamiento de determinados recursos naturales; extinción de especies y pérdida de biodiversidad, etc.), *así como grandes bolsas de pobreza* en otros países (los denominados países subdesarrollados o en vías de desarrollo) e, incluso, en el seno de los mismos países desarrollados; de modo que este modelo de desarrollo económico mundial no poseía mucho futuro, no tenía visos de poderse mantener en el tiempo, por lo que resultaba necesario a todas luces un cambio de modelo.

En 1980, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN) publicó el documento titulado "*Estrategia mundial para la conservación: La conservación de los recursos vivos para el logro de un desarrollo sostenible*", que vinculaba explícitamente conservación y desarrollo en el sintagma desarrollo sostenible⁴.

Y la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 41/128 (Anexo) del año 1986 reconoció un derecho humano al desarrollo, de carácter inalienable, y destacó ya cuatro elementos: el desarrollo económico; mayor paz y seguridad; desarrollo social, que está estrechamente relacionado con los derechos humanos; y una gobernanza internacional, que apoya esos fines⁵.

1.2. Su consagración en el Informe BRUNDTLAND de 1987

Pero la consagración definitiva del concepto se produce en el denominado Informe BRUNDTLAND de 1987, promovido por la Comisión Mundial de

(Environmental Protection Agency –EPA–), en su página dedicada a los Informes sobre el Medio Ambiente (Report on Environment –ROE–), en el apartado titulado ¿Qué es sostenibilidad? (<https://www.epa.gov/report-environment/sustainability-and-roe>).

3. Nos lo recuerda J.F. ALENZA GARCÍA (2010, p. 1389). También M. MANCARELLA (2006, ps 1-2) y C. VIDETTA (2014, p. 221, nota 3).
4. Como nos recuerda J. DERNBACH (2011, "Creating the law [...]", p. 620).
5. J. DERNBACH (2002 a, p. 5, segundo párrafo; 2002 b, ps. 2-3).

Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada en una Asamblea de 1983 de esta organización internacional.

Aunque, como la mayor parte de los conceptos, el de desarrollo sostenible ha sido objeto de múltiples definiciones, pues P.R. BERKE recoge hasta siete de ellas⁶, la que se sigue citando en la casi totalidad de los trabajos sobre esta materia es precisamente la generada por el citado Informe BRUNDTLAND de 1987, que se ha llegado a calificar como *la declaración definitiva del significado del desarrollo sostenible*⁷. Y sus ideas esenciales siguen generando un gran consenso internacional.

La definición aportada por este Informe aparece reiterada hasta la saciedad en los trabajos en esta materia, pero no por ello debemos dejar de lado lo que la misma transmite. Para dicho Informe, desarrollo sostenible es "*el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*"⁸.

a) El desarrollo implica una transformación progresiva de la economía y de la sociedad⁹. Su principal objetivo es la satisfacción de las necesidades y aspiraciones humanas¹⁰. Por eso comienza su definición con la referencia a la *satisfacción de necesidades*. Y después alude a *satisfacción de necesidades básicas y de aspiraciones a una vida mejor*¹¹, de legítimas aspiraciones a una *mejor calidad de vida*¹².

Y resalta que requiere la satisfacción de las necesidades básicas de todos¹³. Es claro que el desarrollo sostenible *exige el crecimiento económico en los lugares donde no se satisfacen esas necesidades*¹⁴.

Porque, además, ningún país puede desarrollarse aislándose de los demás. Por ello, la búsqueda de un desarrollo sostenible necesita una nueva orientación en las relaciones internacionales¹⁵. Requiere una solidaridad y una equidad dentro de la misma generación¹⁶.

6. P.R. BERKE (2002, p. 30).

7. J. DERNBACH (2002a, p. 1; 2002b, p. 45).

8. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas fechado el 4 de agosto de 1987 y titulado "Nuestro Futuro Común". El concepto lo recoge en muchos apartados y lo desmenuza también en otros (Introducción, punto 27, Capítulo I, punto 49 y Capítulo II, punto 1 y ss.)

9. Ibidem, Capítulo II, punto 3.

10. Ibidem, Capítulo II, punto 4.

11. Introducción, punto 27

12. Ibidem, Capítulo II, punto 4.

13. Ibidem, Capítulo II, punto 4.

14. Ibidem, Capítulo II, punto 6.

15. Ibidem, Capítulo II, punto 6.

16. Ibidem, Capítulo II, punto 3.

b) Que ha de ser sostenible significa, en principio, *que pueda ser duradero, que pueda mantenerse en el tiempo*¹⁷. Por eso dice, en la definición, que en el desarrollo "*no puede comprometerse la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*"¹⁸.

Con ello, se está destacando la idea básica de solidaridad intergeneracional¹⁹.

Pero, también, se está aludiendo a la protección del medio ambiente, como se deriva de la inmediata referencia a la existencia de limitaciones impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras²⁰. Aunque, asimismo, se recoge una indicación directa a ello, al afirmar, en los primeros párrafos, la esperanza de la Comisión en el futuro, condicionada a una decisiva acción política que debe comenzar ahora a *administrar los recursos del medio ambiente* de modo que se asegure un progreso humano y una supervivencia humana duraderos²¹.

c) La tercera gran idea del Informe es el reconocimiento de las relaciones entre el medio ambiente, el desarrollo económico y la equidad social, de tal manera que es difícil garantizar una de estas tres dimensiones sin asegurar la realización de las otras dos, porque las tres están interconectadas²². Y todo ello debe tenerse en cuenta en la adopción de decisiones²³.

d) Una cuarta idea importante es que se debe llevar a cabo una *política de anticipación y prevención de daños y no de mera reparación de los mismos*²⁴; lo que conecta con la imbricación profunda entre las tres dimensiones citadas, dado que "la habilidad para anticipar y prevenir los daños causados al medio ambiente requiere que se consideren las dimensiones de las políticas

17. Indica E.J. JEPSON, Jr. (2001, p. 499) que la sostenibilidad en la política pública se deriva de las ciencias biológicas y particularmente del subcampo de la ciencia ambiental, refiriéndose a la *capacidad de los sistemas para mantenerse o maximizarse con el tiempo*. Y, en la misma línea, dicen B. MOLDAM y A. L. DAHL (2007, p. 2) que la sostenibilidad es "*la capacidad de un sistema o proceso de mantenerse el mismo indefinidamente*".

18. Ibidem, Parte I, punto 27. Y Capítulo I, punto 52.

19. Ibidem, Capítulo II, punto 3.

20. Ibidem, Capítulo II, punto 1.

21. Ibidem, Parte I, punto 27. Y Capítulo I, punto 52.

22. Se dice en el Capítulo I, punto 40 lo siguiente: "El desarrollo no puede subsistir sobre una base de recursos deteriorada ambientalmente; el medio ambiente no puede protegerse cuando el crecimiento deja fuera de cuenta los costos de la destrucción ambiental. *Estos problemas no pueden tratarse por separado mediante instituciones y políticas fragmentadas. Están ligados en un complejo sistema de causa a efecto*". Después se especifica con ejemplos (punto 42). Y, en el punto 43, se resalta que "los problemas del medio ambiente y los económicos están unidos a muchos factores sociales y políticos". Sobre ello volveremos, al analizar las tres dimensiones básicas de la sostenibilidad.

23. Ibidem, Capítulo I, punto 72 y ss.

24. Ibidem, Capítulo I, punto 46.

ecológicas al mismo tiempo que las económicas, comerciales, energéticas y agrícolas"²⁵.

e) Y, en relación con la cuestión más específica del *uso del suelo*, se propugna que los gobiernos elaboren "estrategias explícitas de asentamiento para orientar el proceso de urbanización, alejando la presión de los más grandes centros urbanos y construyendo ciudades más pequeñas que deberán integrarse estrechamente con sus entornos rurales"²⁶.

Y ello para contrarrestar la inadecuada situación de asentamientos poblacionales que describe previamente, tanto para ciudades de países en vía de desarrollo como para ciudades en países ya desarrollados:

"Pocas autoridades urbanas del mundo en desarrollo tienen el poder, los recursos y el personal capacitado para suministrar a las poblaciones en rápido aumento las tierras, los servicios y las instalaciones necesarios para llevar una vida humana adecuada: agua pura, saneamiento, escuelas, transporte. El resultado son asentamientos ilegales que pululan como hongos y se caracterizan por instalaciones primitivas, atestamiento creciente y enfermedades predominantes, consecuencia del medio ambiente insalubre. Muchas ciudades de países industrializados se enfrentan asimismo con grandes problemas: deterioro de la infraestructura, decadencia del medio ambiente, desmoronamiento del interior urbano y decaimiento de los vecindarios"²⁷.

f) A lo que añade que "la buena administración urbana exige descentralización –de fondos, de poder político y de personal– en favor de las autoridades locales, que están en mejores condiciones para evaluar y encarar las necesidades de cada lugar"²⁸.

Una relevante explicación del concepto de desarrollo sostenible a la luz de estos primeros documentos es la que nos aporta J. DERNBACH.

a) En cuanto a qué se entiende por *desarrollo, antes de ser modificado por sostenible*, afirma dicho autor que es aquella actividad que tiene como objetivos lograr *libertad humana, oportunidad de mejorar (la oportunidad de todos de colmar sus aspiraciones a una vida mejor*²⁹) y *más alta calidad de vida*.

Precisa que comprende, desde el fin de la II Guerra Mundial, tras las experiencias de la Gran Depresión y dicha Guerra, los cuatro elementos ya *destacados* en la *Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 41/128 (Anexo) del año 1986: el desarrollo económico; mayor paz y seguridad; desarrollo*

25. Ibidem, Capítulo I, punto 46.

26. Ibidem, Capítulo I, punto 73.

27. Ibidem, Capítulo I, punto 72.

28. Ibidem, Capítulo I, punto 74.

29. Así lo menciona el Informe Brundtland en su Parte I, punto 27.

social, que está estrechamente relacionado con los derechos humanos; y una gobernanza internacional que apoya esos fines³⁰.

Y concluye enfatizando que esos cuatro aspectos están entrelazados. Así, los países que han hecho hincapié en apartados del desarrollo social, como la educación, la salud y otros aspectos relacionados con tal desarrollo, tienden a tener el mejor rendimiento económico. Y, por otro lado, el desarrollo social y económico es imposible en ausencia de paz. Por ello, cuando los Países de la Tierra ratificaron la Carta de las Naciones Unidas de San Francisco de 1945 y demás Tratados sobre estos aspectos (el Acuerdo General de 1947 sobre Aranceles y Comercio o el Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales de 1966) acordaron gobernar de una manera que se ajustase a sus objetivos y requisitos³¹.

b) En cuanto al *calificativo "sostenible"*, el mismo modifica el término "desarrollo", para indicar que el desarrollo humano tiene que ser ecológico³², o sea que proteja y restaure el medio ambiente, al mismo tiempo³³.

Nos recuerda, en dicho sentido, la Estrategia de conservación de los recursos vivos realizada, en 1980, por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN), que vinculaba explícitamente conservación y desarrollo en el término "desarrollo sostenible", porque se hizo evidente que el desarrollo estaba imponiendo enormes costos económicos, humanos y ambientales³⁴.

Y resalta, también, que, por ello, siete años más tarde, *la Asamblea General de la ONU formó la Comisión Brundtland*, con el fin de examinar la relación entre el desarrollo y el medio ambiente, y llegó a la conclusión de que *la desigualdad del desarrollo y la degradación del medio ambiente estaban "inexorablemente ligados"*. Más específicamente –dice–, la Comisión Brundtland encontró que los cuatro componentes básicos del desarrollo (la paz y la seguridad, el desarrollo económico, el desarrollo social y una gobernanza adecuada) *requerían protección ambiental*³⁵.

1.3. *El reflejo y desarrollo del concepto de desarrollo sostenible en Conferencias internacionales posteriores de las Naciones Unidas y en trabajos de sus órganos*

30. J. DERNBACH (2002 a, p. 5, segundo párrafo; 2002 b, ps. 2-3). Sobre la gobernanza como parte del desarrollo sostenible y su concepto volveremos más adelante.

31. J. DERNBACH (2002 b, ps. 2-3; 2002 c, p. 46-47).

32. J. DERNBACH (2002 a, p. 5, primer párrafo).

33. J. DERNBACH (2002 a, p. 5, párrafo cuarto; 2011, "Creating the law [...]", p. 617).

34. J. DERNBACH (2011, "Creating the law [...]", p. 620).

35. J. DERNBACH (2002 b, p. 3. 2002 c, p. 48).

Resalta también J. DERNBACH que la definición del Informe BRUNDTLAND apenas ha sido mejorada por los documentos de las conferencias internacionales posteriores, como la importante Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro de 1992, ni por el Acuerdo Marco sobre Cambio Climático y el Acuerdo sobre Diversidad Biológica, ambos de 1992³⁶, sin perjuicio de que dichos documentos contribuyan a mejorar la puesta en práctica del concepto (pues la Declaración de Río establece 27 principios para el despliegue del desarrollo sostenible y la Agenda 21 un "plan de acción integral internacional" con las medidas que deben poner en práctica los diversos Países para su realización).

En cualquier caso, dice J. DERNBACH que lo que hace la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (la Conferencia de Río de Janeiro), desde un punto de vista conceptual, es insertar la protección del medio ambiente como un quinto elemento del mismo concepto de desarrollo, junto a los cuatro anteriores (*desarrollo económico; mayor paz y seguridad; desarrollo social, que está estrechamente relacionado con los derechos humanos; y una gobernanza internacional que apoye esos fines*). Así, afirma la Declaración de Río que la premisa del desarrollo es que cada ser humano tenga "derecho a una vida saludable y productiva", "en armonía con la naturaleza". Debe incorporarse, pues, la protección del medio ambiente a la comprensión de lo que el progreso requiere³⁷.

La Agenda 21 formulada por tal Conferencia describe concretamente el "desarrollo sostenible" como "el desarrollo económico socialmente responsable" que protege "los recursos básicos y el medio ambiente para el bien de las generaciones futuras"³⁸.

Postula que los Gobiernos nacionales, en cooperación con las Organizaciones internacionales, adopten *estrategias nacionales de desarrollo sostenible* basadas, entre otros aspectos, en la implementación de las decisiones adoptadas en ella. Precisa que tales estrategias deberán armonizar todas las políticas y planes sectoriales de carácter medio-ambiental, social y económico que operen en dichos países³⁹. Y describe, para ello, *una serie de medios de implementación de las decisiones de la Agenda*⁴⁰.

Esto último representa para J. DERNBACH *la consagración de la fórmula simple* usada frecuentemente y calificada como la *de las tres E*, porque, en

36. DERNBACH (2002 b, p. 2; 2002 c, p. 45).

37. J. DERNBACH (2002 b, ps. 5-6; 2002 c, p. 49), con referencia expresa a la Declaración de Río, nota 6, principio 1, y a la Agenda 21, nota 5, parágrafo 44. Véase también J. DERNBACH (2011, "Creating the law [...]", ps. 621-622).

38. Agenda 21, parágrafo 8.7.

39. Agenda 21, parágrafo 8.7.

40. Agenda 21, párrafos 8.8 y ss.

inglés, sus tres apartados comienzan por E: economía, equidad social y medio-ambiente⁴¹. La paz y la seguridad son aspectos sobreentendidos más como prerrequisito que como componente del desarrollo sostenible, aunque deben ser tenidas en cuenta no sólo en países en guerra, sino también en otros que sufren amenazas terroristas⁴².

Y califica dicho autor la Agenda 21 como "el plan de acción integral internacional" o "proyecto original" del desarrollo sostenible, con las medidas que deben poner en práctica los diversos Países para lograrlo. En cada capítulo, se describen los fundamentos de hecho para las acciones recomendadas, el objetivo de esas acciones, las actividades particulares que los gobiernos y otros deben tomar y las entidades que necesitan para apoyar y financiar estas actividades.

Por otro lado, *proporciona el significado de desarrollo sostenible en los correspondientes sectores económicos específicos* (por ejemplo, en agricultura, silvicultura, residuos sólidos y patrones de consumo).

Y, en cierta medida, *junto con la Declaración de Río (que desarrolla), reafirma los 27 principios que están siendo aceptados como de Derecho internacional o de Derecho internacional consuetudinario* en este ámbito⁴³.

Como veremos, más adelante, en el Derecho de la Unión Europea, en 1993, no sólo se recoge esta concepción tripartita del desarrollo sostenible del Derecho de las Naciones Unidas derivado del Informe Brundtland y de la Conferencia de Río de 1992 y sus documentos, sino que incluso se llega a explicar con mayor claridad, afirmando que el término *sostenible* se refiere a *una política y una estrategia para perseguir el desarrollo económico y social que no haga daño al ambiente y a los recursos naturales*, de los que dependen la pervivencia de la actividad humana y el desarrollo futuro⁴⁴.

Posteriormente, el desarrollo sostenible va a tener reflejo en importantes sesiones de órganos de las Naciones Unidas.

Así, en primer término, cabe citar la creación por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la "Comisión de Desarrollo Sostenible", en diciembre de 1992, para guiar la actuación de la Agenda y de los otros compromisos de la cumbre de Río de Janeiro y la vigilancia de su cumplimiento. Y tal Comisión, en 1995, aprobó para lo anterior un *programa de trabajo sobre indicadores de sostenibilidad*.

41. J. DERNBACH (2002 b, p. 6; 2002 c, p. 49).

42. J. DERNBACH (2002 b, footnote 60; 2002 c, footnote 60).

43. J. DERNBACH (2002 b, p. 6; 2002 c, p. 49).

44. Así lo expresa la Introducción al V Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea de 1993, como destaca C. VIDETTA, resaltando su mayor precisión frente a la vaguedad en las Convenciones internacionales de las Naciones Unidas citadas (2014, p. 235).

Igualmente, debe resaltarse la llamada "Cumbre del Milenio", de septiembre de 2000, en la que *se comprometieron las Naciones a una nueva asociación mundial para reducir la pobreza extrema y al establecimiento de una serie de objetivos a plazo fijo*, con el término de 2015, que han llegado a ser conocidos como los "Objetivos de Desarrollo del Milenio" (ODM).

También es destacada la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible que dio lugar a la "Declaración de Johannesburgo de 2002", en la que sobresale la sensibilidad por los problemas derivados de la creciente brecha entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, agudizada por el reto de la globalización, que amenazan la estabilidad, la seguridad y la prosperidad global⁴⁵. Y, por ello, se asumen, entre otros aspectos, "la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer los pilares independientes y sinérgicos del desarrollo sostenible –desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental–, en los planos local, nacional, regional y mundial" (apartado 5)⁴⁶.

En la "Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2012", en Río de Janeiro, Río+20, las Naciones participantes acordaron establecer un grupo de trabajo abierto para desarrollar un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible⁴⁷ y colmar las lagunas y alcanzar una mayor integración en los tres pilares de dicho desarrollo.

Y su resultado ha sido la Resolución aprobada por la Asamblea General, el 25 de septiembre de 2015, n.º 70/1, titulada "Transformar nuestro mundo: *la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*", en la que se fijan, para un período de 15 años (hasta 2030), 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), con 169 metas.

Sobre estos últimos documentos de las Naciones Unidas abundaremos en el apartado ulterior atinente a la puesta en práctica o implementación del desarrollo sostenible, su evaluación y sus indicadores.

2. EQUIPARACIÓN Y DIFERENCIACIÓN ENTRE DESARROLLO SOSTENIBLE Y SOSTENIBILIDAD

La mayor parte de los autores equiparan el significado de los dos vocablos, pero hay otros que han intentado marcar algunas diferencias entre ambos.

Así K. PORTNEY mantiene que, mientras la sostenibilidad enfatiza la preocupación por el medio ambiente, el concepto de desarrollo sostenible desvía el énfasis al desarrollo económico⁴⁸.

45. C. VIDETTA (2014, p. 223).

46. En ello repara J.F. ALENZA GARCÍA (2010, p. 1390).

47. Acordaron afrontar los retos emergentes del cambio climático, la desertificación, los residuos electrónicos y las materias plásticas en el ambiente marino.

48. K. PORTNEY (2013, ps. 5 y 7).

Y O. LING sostiene que, mientras la sostenibilidad proporciona los valores rectores, el desarrollo sostenible despliega tales valores en políticas y programas para su consecución⁴⁹.

3. LAS TRES DIMENSIONES DE LA SOSTENIBILIDAD E INTENTOS DE AMPLIAR SU NÚMERO. LA CUESTIÓN DEL MAYOR PESO DE ALGUNA DE LAS DIMENSIONES O SU EQUILIBRIO

Ya hemos visto que, en el Informe BRUNDTLAND, *se resaltan las relaciones recíprocas entre el medio ambiente y el desarrollo económico y la equidad social y que es difícil garantizar una de estas tres dimensiones sin asegurar la realización de las otras dos*, por su interconexión.

Así se indica que *el desarrollo no puede subsistir sobre una base de recursos deteriorada ambientalmente; el medio ambiente no puede protegerse cuando el crecimiento deja fuera de cuenta los costos de la destrucción ambiental*. Estos problemas no pueden tratarse por separado mediante instituciones y políticas fragmentadas. Están ligados en un complejo sistema de causa a efecto⁵⁰.

"Las tensiones ejercidas sobre el medio ambiente [...], degradación de la tierra, del agua y de los bosques [...], el efecto global de invernadero, con la acidificación y con la deforestación para hacer leña en muchas naciones en desarrollo [...] amenazan el desarrollo económico. Es necesario integrar completamente la economía y la ecología, al adoptarse decisiones y leyes, no solamente para proteger el medio ambiente, sino también para proteger y promover el desarrollo"⁵¹.

"Los problemas del medio ambiente y los económicos están unidos a muchos factores sociales y políticos. Por ejemplo, el rápido crecimiento de la población, que ha influido tan profundamente en el medio ambiente y en el desarrollo en muchas regiones, se debe en parte a factores como la situación de la mujer en la sociedad y a otros factores culturales. Podría alegarse que la distribución del poder y de la influencia dentro de una sociedad se sitúa en el centro de la mayoría de las cuestiones de medio ambiente y de desarrollo. Por ello, se deben enfocar nuevamente los programas de desarrollo social, especialmente para mejorar la situación de la mujer en la sociedad, proteger a los grupos vulnerables y promover la participación social en la adopción de decisiones"⁵².

Y también hemos visto como, para J. DERNBACH, la Agenda 21 supone *la consagración de la fórmula simple usada frecuentemente y calificada como*

49. O.G. LING (2005, 6).

50. Ibidem, Capítulo I, punto 40.

51. Ibidem, Capítulo I, punto 42.

52. Ibidem, Capítulo I, punto 43.

la *de las tres E*, por referencia a las tres dimensiones indicadas del desarrollo sostenible.

Esas tres dimensiones son tan importantes para el desarrollo sostenible que, en realidad, la sostenibilidad *puede definirse como el logro simultáneo de que el medio ambiente natural pueda ser protegido, la economía desarrollada y la equidad lograda*⁵³.

Y ello comporta que *la toma de decisiones tiene que ser integrada*, llegándose a destacar como *principio de acción central del desarrollo sostenible*, que supone la incorporación de consideraciones y metas ambientales, sociales y económicas en las decisiones⁵⁴.

3.1. *La dimensión medioambiental*

Puede decirse que, en la formulación del desarrollo sostenible, *ha sido esencial la preocupación de la cuestión ambiental y del deterioro de los recursos naturales*.

Fue destacada tanto directa como indirectamente en el Informe Brundtland, como hemos visto, al resaltar, sobre todo, la necesidad de que hay que *administrar los recursos del medio ambiente de modo que se asegure un progreso humano y una supervivencia humana duraderos*.

Y también fue enfatizada su importancia, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, tanto en la Declaración de Río (al afirmar que la premisa del desarrollo es que cada ser humano tenga "derecho a una vida saludable y productiva", "en armonía con la naturaleza"), como en la Agenda 21 (al subrayar que el desarrollo económico tiene que proteger "los recursos básicos y el medio ambiente para el bien de las generaciones futuras"), que también hemos recogido atrás.

Pero se ha generado una división de enfoques sobre el desarrollo sostenible precisamente en torno a la cuestión del peso específico que debe tener la cuestión ambiental dentro de dicha fórmula y que ha dado lugar a dos direcciones contrapuestas, que nos recuerdan P. S. BRANDON y P. LOMBARDI ⁵⁵.

53. E.J. JEPSON, Jr. (2001, p. 503). Y las Directrices para la elaboración de planes generales del Estado de California nos dicen en la misma línea que el desarrollo sostenible puede ser definido como "la promoción de los tres E: medio ambiente, economía y equidad" ("State of California. General Plan Guidelines", 2003, p. 20; las "State of California. General Plan Guidelines", 2017, p. 195, simplemente nos recuerdan que la equidad constituye uno de los tres pilares esenciales del desarrollo sostenible).

54. J. DERNBARCH and J.A. MINTZ (2011, "Environmental Laws...", p. 532)

55. P. S. BRANDON y P. LOMBARDI (2011, p. 2 ff.).

Por un lado, se sitúa la posición de los ambientalistas más exacerbados, que es la que se ha calificado como "la conservación a cualquier coste", que propone la reducción del crecimiento económico como medio para la reducción del consumo y evitar así los impactos medioambientales y el agotamiento de los recursos naturales.

Y, por otro lado, está la posición calificada como "solución técnica" para resolver los problemas ambientales, que eliminará la necesidad de tomar medidas drásticas. Según esta visión, los mercados harán aumentar el precio de los recursos no renovables y esto a su vez alentará a los innovadores a ofrecer alternativas sensatas. Pero también se ha criticado esta postura, por considerar que, en el tiempo que tarda el mercado en darse cuenta de lo que está ocurriendo, se puede haber hecho un daño irreparable al planeta por el que las generaciones futuras tendrán que pagar el precio total.

Posiciones enfrentadas que –según los autores señalados– pudieron verse en los temas que surgieron en la cumbre de Johannesburgo de 2002: la del control de la tierra por el avance tecnológico y la de la necesidad de trabajar en armonía con los ciclos de la naturaleza.

Pero, frente a ambas posturas, se alza *la posición del equilibrio* que destaca la necesidad de armonizar los puntos de vista de las dos anteriores, que es la que se recoge en el Informe Brundtland al propugnar una visión integral para equilibrar los valores medioambientales y del desarrollo humano.

En cualquier caso, también, se han manifestado posiciones no tan radicales como la de conservación a cualquier coste que sostienen que, a pesar de que se deben garantizar las tres dimensiones del desarrollo sostenible, *debe darse primacía entre ellas a la sostenibilidad ecológica*. Dice exactamente: "la eficacia ecológica no es el único criterio para lograr la sostenibilidad. Sin embargo, debe quedar claro que toda perspectiva de eficiencia económica y equidad social depende de la eficacia ecológica como preocupación general". "Sería [...] presuntuoso asumir que estos enfoques (se refiere a los de los redactores de documentos internacionales tales como la Carta Mundial de la Naturaleza, la Declaración de Río, o incluso la Carta de la Tierra) fueron guiados por un mero equilibrio entre las preocupaciones económicas, sociales y ambientales. Seguramente, un acto de equilibrio no reflejaría lo que la mayoría de nosotros sentimos cuando pensamos en la crisis ecológica global. Esta crisis se produjo a causa de un profundo desequilibrio de las dimensiones económicas, sociales y ambientales de la actividad humana y no como un fallo tecnológico". "El supuesto más apropiado es, por lo tanto, una aceptación bastante común de que *la base ecológica de la supervivencia humana está en riesgo*. Si, por ejemplo, el cambio climático está amenazando nuestras condiciones de vida, entonces

cualesquiera concesiones mutuas o compromisos entre la prosperidad económica y la sostenibilidad ecológica son difíciles de justificar"⁵⁶.

3.2. *La dimensión económica*

Se destaca que aquí se distingue entre crecimiento económico, que se define como un *aumento cuantitativo en el consumo de bienes y servicios o de la riqueza*⁵⁷, y desarrollo económico, que se define como un *aumento cualitativo en la calidad de vida o en el bienestar*; pero que la dimensión económica del desarrollo sostenible tiende a centrarse más en el aspecto cualitativo del desarrollo económico que en el cuantitativo del crecimiento económico⁵⁸.

Y de nuevo aparecen aquí tres posiciones distintas. La que considera que crecimiento económico y desarrollo sostenible son lo mismo, pero que este último va acompañado de una consideración significativa de los impactos ecológicos⁵⁹. La concepción que considera que desarrollo económico y desarrollo sostenible son distintos y contradictorios entre sí, porque el crecimiento necesita consumir recursos naturales (suelo, materias primas, combustibles fósiles [...]) y ello lesiona el medio ambiente⁶⁰. Y la posición equilibrada que mantiene que son distintos pero compatibles entre sí, por lo que hay que encontrar un equilibrio entre crecimiento económico y las otras dimensiones del desarrollo sostenible (el medio ambiente y la cuestión social)⁶¹.

3.3. *La equidad social*

Ya hemos indicado que el Informe Bruntland resaltó que "*los problemas del medio ambiente y los económicos están unidos a muchos factores sociales y políticos*", como, por ejemplo, el rápido crecimiento de la población, que ha influido tan profundamente en el medio ambiente y en el desarrollo en muchas regiones y que se debe en parte a factores como la situación de la mujer en la sociedad y a otros factores culturales y que, por ello, se deben

56. K. BOSSELMANN (2010, ps. 2441-2242). Define este autor la "sostenibilidad ecológica" como "preservación o restauración de la integridad de cualquier ecosistema en la biosfera" y la "integridad ecológica" como "la capacidad de un ecosistema para recuperarse de las perturbaciones y restablecer su estabilidad, diversidad y resistencia" (Ibidem, p. 2441).

57. Aquí se tiene en cuenta en general la *mejora de los indicadores económicos de un país* (como inversión, el producto interior bruto, los ingresos públicos, el consumo [...]).

58. E.J. JEPSON, Jr. (2001, p. 504).

59. K. PORTNEY (2013, p. 7).

60. Así lo recoge N. MUNIER (2005, p. 16).

61. N. MUNIER (2005, ps. 17-18).

enfocar los programas de desarrollo social, especialmente para mejorar la situación de la mujer en la sociedad, proteger a los grupos vulnerables y promover la participación social en la adopción de decisiones"⁶².

Pero destaca, además, el Informe Brundtland que un desarrollo que sea sostenible tiene que *encarar el problema del gran número de personas que viven en pobreza absoluta*, es decir, que no pueden satisfacer ni siquiera sus necesidades más fundamentales. *La pobreza reduce la capacidad de los individuos para utilizar los recursos de manera sostenible e intensifica la presión sobre el medio ambiente*⁶³.

Se diferencia dentro de la misma entre equidad intergeneracional y equidad intrageneracional. La intergeneracional o futura es la que incluye el Informe Brundtland en su definición de desarrollo sostenible cuando habla de "no comprometer las necesidades de las generaciones futuras". Y la equidad intrageneracional o presente es la que aparece referida como "satisfacer de las necesidades del presente".

Y en este ámbito se ha subrayado la importancia de la *vivienda asequible y los barrios habitables*⁶⁴; lo cual, como veremos, son aspectos asumidos por la 2.^a Conferencia de la ONU sobre las ciudades, celebrada en Estambul, en 1996 (Hábitat II), y por la 3.^a Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible, celebrada en Quito, en 2016 (Hábitat III), que ha generado el documento "Nueva Agenda Urbana" (NAU), que analizaremos infra. Como también se han centrado en tales cuestiones el denominado "crecimiento inteligente" (*Smart Growth*) y el movimiento de las "comunidades habitables" (*liveable communities*) con desarrollo sostenible, promovidos en el pensamiento urbanístico angloamericano.

Pero, igualmente, se han destacado otra serie de aspectos que saldrán a relucir a lo largo de esta exposición (el acceso al conocimiento o educación, la oportunidad de trabajar, el derecho a la salud [...]).

Se ha explicado, en este sentido, que el objetivo principal del desarrollo sostenible es una clase de imperativo ético: proveer a cualquiera en cualquier parte y en cualquier tiempo de la oportunidad de *llevar una vida digna en su respectiva sociedad*⁶⁵. Y se precisa que ese componente ético se expresa también como *el derecho de cada ser humano a una parte justa de los beneficios que la tierra ofrece*⁶⁶.

62. Informe Brundtland, Capítulo I, punto 43.

63. Capítulo II, punto 29.

64. E. BLAKELY (2000, PS. 67-73).

65. B. MOLDAM y A. L. DAHL (2007, p. 2).

66. B. MOLDAM y A. L. DAHL (2007, p. 2).

3.4. *Los intentos de ampliar las dimensiones de la sostenibilidad*

a) Se ha postulado añadir una "dimensión institucional", como adicional a las tres básicas, que aparece incluida en el sistema de indicadores de la sostenibilidad adoptado por la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, sin perjuicio de que se hayan destacado muy pocos indicadores sobre la misma⁶⁷.

Esta dimensión gira en torno a la denominada gobernanza, que es un concepto que alude a una nueva forma de gestionar los asuntos públicos basada en la participación de la sociedad civil en todos los niveles (local, regional, nacional e internacional) y que se pretende diferenciar del gobierno como institución⁶⁸. Es un modo de gobernar que implica la interacción entre las instituciones formales de los Estados y los elementos de la sociedad civil, de modo que éstos influyen en el diseño de las políticas y en la adopción de decisiones sobre la vida pública y el desarrollo económico y social realizadas por las instituciones formales⁶⁹.

Ha afirmado J. DERNBACH que este aspecto del desarrollo sostenible, junto con los otros tres, ya fue destacado en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 41/128 (Anexo) del año 1986 y que también lo recogió la Comisión Brundtland en 1987⁷⁰.

Efectivamente, el Informe Brundtland de 1987 incluyó ya tal idea, al decir que "necesitábamos una amplia participación y una mayoría neta de miembros procedentes de países en desarrollo, de manera que reflejen las realidades del mundo. Necesitábamos personas con amplia experiencia, procedentes de todos los horizontes políticos, no solamente relacionadas con el medio ambiente o el desarrollo y demás disciplinas políticas, sino de todos los sectores donde se tomen decisiones vitales que influyan sobre el progreso económico y social, a nivel nacional e internacional"⁷¹.

Después, en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 se afirma⁷² que "la mejor forma de abordar los problemas ambientales es garantizar la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel apropiado [...]. Los Estados deberían facilitar y alentar la conciencia pública y la participación

67. B. MOLDAM y A. DAHL (2007, p. 2).

68. Documento "Étymologie du terme gouvernance", suscrito por Corinne HUYNH-QUAN-SUU, Servicio de Traducción de la Unión Europea.

69. Esta es la esencia de la definición de gobernanza realizada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (International Institute of Administrative Sciences –IIAS–. 1996. A draft composite definition by the IIAS Working Group. Brussels. 14 June).

70. J. DERNBACH (2002b, p. 3; 2002c, p. 48).

71. Informe Brundtland, p. 13.

72. R. JOUMARD (p. 20).

poniendo la información a disposición del público"⁷³. Y, asimismo, destaca la necesidad de participación de mujeres, jóvenes, comunidades indígenas y locales⁷⁴.

Y la Agenda 21, adoptada, igualmente, en la Cumbre internacional de Río de 1992, indica que con la dimensión institucional se alude a la importancia de crear estructuras institucionales de gobierno que permitan una consideración más sistemática del medio ambiente en la toma de decisiones y de generar nuevas formas de diálogo para lograr una mejor integración entre el gobierno nacional y local, la industria, la ciencia, los grupos ambientalistas y el público en el proceso de desarrollar enfoques efectivos del medio ambiente y el desarrollo, con colaboración entre los gobiernos, el sector privado y las organizaciones nacionales, regionales e internacionales, en particular el PNUMA, el PNUD y el Banco Mundial⁷⁵.

Pero diversos autores han destacado que, si bien lo anterior cumple un papel indispensable para el desarrollo sostenible, ello es reconducible a la función social, sin necesidad de configurarlo como dimensión independiente⁷⁶.

b) Se ha invocado, asimismo, una "dimensión cultural", en la "Declaración Universal de Diversidad Cultural" de la UNESCO de 2001, que resalta que es tan necesaria para la humanidad como la biodiversidad para la naturaleza⁷⁷. Pero se ha subrayado, igualmente, que forma parte de la equidad social⁷⁸.

c) Y se ha propugnado, a su vez, incorporar una "dimensión de habitabilidad", que entiende que las tres funciones de la sostenibilidad no son suficientes para orientar las mejores prácticas en la planificación del uso del suelo, porque no dan respuesta a los conflictos que se generan entre la habitabilidad y la equidad social (como cuando se produce un proceso de desplazamiento de la población de un barrio por la elitización del mismo, llamado gentrificación), entre la habitabilidad y la ecología o entre la habitabilidad y la economía⁷⁹.

73. Principio 10 de la Declaración de Río de 1992.

74. Principios 20, 21 y 22 de la Declaración de Río de 1992.

75. Agenda 21, parágrafo 8.2.

76. B. MOLDAM y A. DAHL (2007, p. 2).

77. Dice el Artículo 1 de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural de 2 de noviembre de 2001: "La cultura adquiere formas diversas a través del tiempo y del espacio. Esta diversidad se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades que caracterizan a los grupos y las sociedades que componen la humanidad. Fuente de intercambios, de innovación y de creatividad, la diversidad cultural es tan necesaria para el género humano como la diversidad biológica para los organismos vivos. En este sentido, constituye el patrimonio común de la humanidad y debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras".

78. F. YANG (2009, p. 20).

79. DAVID R. GODSCHALK (2004, p. 5 y ss., especialmente p. 6), que subraya que "la visión

II. LA PUESTA EN PRÁCTICA O IMPLEMENTACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y SU EVALUACIÓN Y MEDICIÓN. LOS INDICADORES DE LA SOSTENIBILIDAD. REFERENCIAS AL *ENVIRONMENTAL PERFORMANCE INDEX* Y A LOS MECANISMOS DE ICLEI

1. Ya en el Informe Brundtland se alude a la necesidad de que *las diversas Naciones establezcan sus estrategias de desarrollo sostenible*⁸⁰.

2. Pero ha sido, sobre todo, la Agenda 21 formulada por la Conferencia de Río de 1992 la que ha insistido en que los Gobiernos nacionales, en cooperación con las Organizaciones internacionales, adopten *estrategias nacionales de desarrollo sostenible* basadas, entre otros aspectos, en la implementación de las decisiones adoptadas en la Conferencia y especialmente en la Agenda. Matiza que tales estrategias deberán armonizar todas las políticas y planes sectoriales de carácter medio-ambiental, social y económico que operen en dichos países⁸¹. Describe, para ello, *una serie de medios de implementación de las decisiones de la Agenda* (como la financiación y evaluación de costes; la mejora de la educación y la formación profesional; o la promoción de la concienciación pública)⁸². Y establece el mandato para que los Estados Nacionales establezcan *sistemas de seguimiento y evaluación* del progreso hacia la consecución del desarrollo sostenible, *mediante* la adopción de *indicadores de sostenibilidad*, que midan los cambios en las dimensiones económica, social y medioambiental⁸³.

El esquema que sigue la Agenda 21, que puede servir para las estrategias nacionales, es la fijación de:

- a) una serie de áreas programáticas, para la elaboración de los correspondientes Programas (p. ej., promover el desarrollo sostenible a través del comercio);
- b) las bases para la acción del Programa (recoge, como base primera del citado Programa, el establecimiento de un sistema multilateral de comercio abierto, equitativo, seguro, no discriminatorio y predecible, que sea coherente

de la habitabilidad amplía la mezcla (propia) de la sostenibilidad para incluir aspectos de diseño del uso del suelo". Une "los aspectos conceptuales [...] enfatizados por el desarrollo sostenible (economía, ecología y equidad) con los aspectos tridimensionales del espacio público, los sistemas de movimiento y el diseño del edificio".

80. Así figura en el Prefacio del Presidente de la Comisión. Pero, sobre todo, en el Capítulo II, punto 27: "Se deben idear rápidamente *estrategias que permitan a las naciones apartarse de sus actuales procesos de crecimiento y desarrollo*, a menudo de carácter destructivo, y *seguir la senda del desarrollo sostenible*. Esto hará que en todos los países se realicen cambios en lo que respecta al propio desarrollo y a las repercusiones que éste tiene sobre las posibilidades de desarrollo de las demás naciones".

81. Agenda 21, parágrafo 8.7.

82. Agenda 21, parágrafos 8.8 y ss.

83. Agenda 21, parágrafos 8.6 y ss.

con los objetivos del desarrollo sostenible y que conduzca a una distribución óptima de la producción mundial, sobre la base de la ventaja comparativa, que redundará en beneficio de todos los interlocutores comerciales);

c) los objetivos del Programa (mejorar el acceso a los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo);

d) las actividades del Programa (detener y revertir el proteccionismo con el fin de lograr una mayor liberalización y expansión del comercio mundial, en beneficio de todos los países, en particular de los países en desarrollo);

e) los medios de ejecución, de puesta en práctica o implementación del Programa (la financiación y la evaluación de costes).

Y, tras la ejecución de los Programas, cobra relieve *la evaluación de resultados* (en este caso, de desarrollo sostenible) *de tal ejecución*, para lo cual se utilizan los denominados *indicadores* (en este caso, los indicadores de la sostenibilidad), que, como hemos ya destacado, contempla expresamente la *Agenda 21 para la medición de los cambios en las dimensiones* económica, social y medioambiental.

Nos recuerdan B. MOLDAM y A. L. DAHL que los indicadores son representaciones simbólicas (p. ej., números, símbolos, gráficos, colores) establecidas para comunicar una propiedad o tendencia en un sistema o entidad complejos. Tradicionalmente, la mayor parte de los indicadores, para los que adoptan las decisiones, han sido números calculados por servicios estadísticos, incluidos índices complejos tales como el Producto Nacional Bruto o porcentajes tales como la tasa de desempleo⁸⁴.

Pueden ser establecidos para *controlar las condiciones que deben ser fijadas para la consecución de un objetivo* o, a la inversa, pueden ser utilizados *para adaptar una acción basada en la información que suministran*⁸⁵.

Y los *indicadores ambientales* son definidos como "características mensurables, que por sí mismas o en combinación con otras, proporcionan pruebas manejables y científicamente útiles de la calidad ambiental y del ecosistema o pruebas fiables de la evolución de dicha calidad" o como "valores numéricos derivados de mediciones reales de factores determinantes de estados o condiciones medioambientales o de la salud humana, en un determinada circunscripción geográfica, cuya evolución a lo largo del tiempo son representativos de la evolución subyacente de la condición del ambiente o llaman la atención sobre ella"⁸⁶.

84. B. MOLDAM y A. L. DAHL (2007, p. 2).

85. N. MUNIER (2005, p. 267).

86. Definición recogida en la página de Internet de la EPA (Agencia de Protección Ambiental) norteamericana (capturada 1/5/2020) sobre sus Informes ambientales (ROEs): <https://>

3. La Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de 1995 aprobó un programa de trabajo sobre indicadores de sostenibilidad, con una lista de 130 indicadores.

4. En la Cumbre del Milenio, en septiembre de 2000, inaugurada en Nueva York, se adoptó la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, en la que *se comprometieron las Naciones* a una nueva asociación mundial para *reducir la pobreza extrema* y al establecimiento de una serie de *objetivos a plazo fijo*, con la referencia de 2015, que han llegado a ser conocidos como los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM).

Son 8 *objetivos generales* (*goals*), dentro de los cuales destacan a nuestros efectos: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; garantizar la sostenibilidad ambiental; y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

A su vez, cada uno de los objetivos generales se descomponen en *metas* (*targets*): unos objetivos más específicos cuantificados y con plazos determinados, que, en total, para todos los objetivos, fueron 21.

Y han sido complementados por 48 *indicadores técnicos* destinados a medir el progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que desde entonces han sido adoptados por consenso de expertos de las Naciones Unidas (UN), el Fondo Monetario Internacional (IMF), la OCDE (OECD) y el Banco Mundial.

Para la ejecución de lo anterior, el Secretario General de la ONU encargó el Proyecto del Milenio en 2002, para que se formulase la recomendación de un plan de acción concreto para el mundo. Y dio lugar a la creación de un órgano consultivo independiente, que presentó, en 2005, el *Informe final* denominado "*Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*". En él se proponen soluciones sencillas para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio antes de la fecha límite de 2015.

5. En la *Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2012, en Río de Janeiro (Río+20)*, las Naciones acordaron establecer un grupo de trabajo abierto para desarrollar un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible.

Y el resultado ha sido la Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, n.º 70/1, titulada "*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*". En ella se fijan, para un período de 15 años (hasta 2030), 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), con 169 metas. Como también se acoge el contenido de la Agenda de acción de Addis

Abeba aprobada por la ONU, que se considera parte integral de la Agenda 2030⁸⁷.

Se indica en la propia Resolución que la nueva Agenda se basa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000 y aspira a completar lo que éstos no lograron, en especial llegando a los más vulnerables⁸⁸. Ahora bien, mientras que los Objetivos de 2000 fueron elaborados por un grupo de expertos a puerta cerrada, los de 2015 son el resultado de un proceso de negociación entre los 193 Estados Miembros de la ONU y con la participación de la sociedad civil y otras partes interesadas. Y, por otro lado, mientras que los Objetivos de 2000 se centraron principalmente en la Agenda social, *los de 2015 abordarán las tres dimensiones del desarrollo sostenible de forma integrada*⁸⁹. Además, se incluye una reafirmación de los Principios de la Declaración de Río de 1992⁹⁰.

Las políticas y medidas concretas indicadas en la Agenda de Acción de Addis Abeba abordan los siguientes ámbitos: recursos nacionales públicos; actividad financiera y comercial privada nacional e internacional; cooperación internacional para el desarrollo; el comercio internacional como motor del desarrollo; la deuda y la sostenibilidad de la deuda; tratamiento de las cuestiones sistémicas; ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad; y datos, vigilancia y seguimiento⁹¹.

Se resalta que cada País es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social y que revisten suma importancia las políticas y las *estrategias de desarrollo nacionales*, pero que los esfuerzos nacionales en pro del desarrollo deben contar con el respaldo de un entorno económico internacional propicio, que incluya sistemas comerciales, monetarios y financieros coherentes y que se apoyen mutuamente, y una gobernanza económica mundial reforzada y mejorada; siendo también esenciales los procesos destinados a desarrollar y facilitar la disponibilidad de conocimientos y tecnologías adecuados en el plano mundial, así como la creación de capacidad⁹².

Se proclama la participación de la ONU en un proceso sistemático de seguimiento y examen de la implementación de la presente Agenda durante los próximos 15 años, de carácter voluntario, que contribuirá a la implementación

87. Resolución 70/1, puntos 40 y 62.

88. Resolución 70/1, punto 16. Previamente indica que los Objetivos del Milenio que se consideran no alcanzados en dicha fecha han sido, en concreto, los relacionados con la salud materna, neonatal e infantil y con la salud reproductiva.

89. Resolución 70/1 de la Asamblea General de la ONU del 25 de septiembre de 2015, Preámbulo p. 1.

90. Resolución 70/1, punto 12.

91. Resolución 70/1, punto 62.

92. Resolución 70/1, punto 63.

de la misma y ayudará a los países a maximizar y vigilar los progresos realizados⁹³.

Para tal seguimiento y el examen de los objetivos y las metas se contempla la utilización de un *conjunto de indicadores mundiales, que se complementarán con indicadores regionales y nacionales* formulados por los Estados Miembros y con los resultados de la labor realizada para establecer las bases de referencia de esas metas, cuando aún no existan datos de referencia nacionales y mundiales.

Y se previó que *el marco de indicadores mundiales* se elaboraría por el "Grupo Inter-agencias y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible" y *sería acordado por la Comisión de Estadística de la ONU, a más tardar en marzo de 2016, y aprobado posteriormente por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General*, con arreglo a los mandatos vigentes. Este marco abarcaría todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, incluidos los medios de implementación, y mantendría su equilibrio político y su carácter integrado y ambicioso⁹⁴.

El "Grupo Inter-agencias y de Expertos sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible" (IAEG-SDG), en la 47.^a sesión de la Comisión de Estadística de la ONU, en marzo de 2016, propuso una primera lista de más de 200 indicadores. Esta lista se actualizó posteriormente en marzo de 2017 y pasó a tener 244 indicadores, de los que 232 eran realmente diferentes, porque algunos indicadores se usaron para monitorear más de un objetivo.

Dichos indicadores se han clasificado según tres niveles (Nivel I, II y III). Al primer nivel pertenecen todos los indicadores con metodología y estándares consolidados, y regularmente producidos por los países; en el segundo nivel hay indicadores que, a pesar de contar con una metodología y estándares consolidados, no se producen regularmente; el tercero son indicadores para los cuales no hay una metodología y estándares compartidos disponibles; y el resto de indicadores pertenecen a niveles diferentes o aún no tienen una indicación del nivel⁹⁵.

Y, por último, destaca también la importancia de llevar a cabo en todo el sistema una labor de *planificación estratégica, implementación y presentación de informes*, con el fin de que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo preste un apoyo coherente e integrado a la implementación de la nueva Agenda⁹⁶.

93. Resolución 70/1, punto 72.

94. Resolución 70/1, punto 75.

95. Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, 2017, pg. 19.

96. Resolución 70/1, punto 88.

Para la implementación de la Agenda 2030 se ha creado el Grupo de Alto Nivel para la Alianza para el Desarrollo Sostenible (HLG-PCCB), al que se le ha confiado la tarea de asegurar liderazgo estratégico en monitoreo e informes estadísticos en el proceso de lograr los objetivos. Dicho Grupo ha trabajado en la creación de un documento estratégico, sobre la base del cual los comités regionales de la ONU podrán desarrollar mapas de ruta. Tal documento es el *Plan de Acción Global* (Plan de Acción Mundial de Ciudad del Cabo) para los datos sobre desarrollo sostenible, presentado en el *Word Data Forum* de la ONU, celebrado en enero de 2017, en Sudáfrica⁹⁷.

Después, el "Grupo Inter-agencias y de Expertos sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible" (IAEG-SDG) ha desarrollado el "Marco de indicadores mundiales para los Objetivos y metas de desarrollo sostenible de la Agenda 2030", que ha sido acordado en la 48.^a sesión de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas de marzo de 2017, adoptado posteriormente por la Asamblea General el 6 de julio de 2017 y recogido en la Resolución de la Asamblea General sobre el trabajo de la Comisión de Estadística relativa a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/71/313), Anexo.

El número total de indicadores enumerados es 247, pero doce indicadores se repiten bajo dos o tres objetivos diferentes y se destaca que se incluyan 231 indicadores únicos.

6. Por otra parte, es sumamente relevante el *Índice de Rendimiento Ambiental* (en inglés: *Environmental Performance Index*, siglas EPI), que es una metodología de evaluación de resultados, consistente en la cuantificación y clasificación numéricas del rendimiento ambiental de las políticas de cada País. Tuvo su antecedente en el *Índice de Sostenibilidad Ambiental* (en inglés: *Environmental Sustainability Index*, siglas ESI), publicado entre 1999 y 2005. Ambos Índices han sido desarrollados por centros de la Universidades de Yale y Columbia, en colaboración con el World Economic Forum y con el Joint Research Centre de la Comisión de la Unión Europea y apoyo de conocidas fundaciones norteamericanas.

Nació, según el parecer mostrado por sus propios Informes, por la consideración de que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del año 2000 carecían de mediciones relevantes o específicas⁹⁸.

Ambos índices (el último es de 2018) han proporcionado un análisis de base para informar a nivel nacional de las mediciones que miden el progreso hacia los objetivos ambientales globales, facilitando instantáneas de la calidad ambiental a escala global y nacional⁹⁹.

97. Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, 2017, pg. 19.

98. The 2016 Environmental Performance Index, p. 24.

99. The 2016 Environmental Performance Index, p. 22.

Y, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas de 2015 han adoptado un enfoque paralelo, se trata ahora de alinear los Indicadores del EPI con los de la Agenda 2030¹⁰⁰.

Pero, frente a los 17 Objetivos Generales y 169 metas de la Agenda 2030, el Índice de Rendimiento Ambiental (EPI) de 2016 clasificó el rendimiento de los países en temas ambientales de alta prioridad en dos grandes áreas: protección de la salud humana y protección de los ecosistemas. Dentro de estas dos grandes áreas, el EPI puntuó el rendimiento nacional en 9 áreas temáticas más concretas, compuestas, a su vez, por 20 indicadores¹⁰¹. Y el Índice de Rendimiento Ambiental (EPI) de 2018 ha puntuado 180 países según 10 categorías temáticas y 24 indicadores, en torno a dos grandes objetivos: la salud ambiental y la vitalidad del ecosistema¹⁰².

El valor del EPI radica, por un lado, en el ranking general, que pretende impulsar la competencia productiva, ya que los países pueden así comparar su rendimiento con el de sus vecinos y compañeros y, a través del análisis de series de tiempo, ver cómo su propio rendimiento ha cambiado con el tiempo. Pero también posee el valor de que las mediciones de cada tema proporcionan una herramienta de diagnóstico para que los países busquen internamente áreas de debilidad y fortaleza¹⁰³.

7. Y otro sistema de evaluación digno de mención, por su carácter internacional, es el que utiliza el ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*: Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales de las Administraciones Locales), fundado en 1991 y cuya Secretaría mundial está actualmente en Bonn (Alemania). Es una asociación de miembros de entes locales (extendido a los gobiernos regionales) comprometidos con el avance de la protección del clima y el desarrollo sostenible¹⁰⁴.

El primer programa de ICLEI-USA fue "Ciudades por la Protección del Clima" (CCP), el primer y mayor programa mundial de apoyo a ciudades en la planificación de la acción climática mediante un proceso de "Cinco Hitos" (Five Milestone), para reducir mensurable y sistemáticamente las emisiones de gases de efecto invernadero.

Su denominación fue modificada en 2003, por la de ICLEI, Entes Locales por la Sostenibilidad (Local Governments for Sustainability) y se destaca que más de 600 entes locales de USA han utilizado sus programas llamados "Cinco Hitos" (Five Milestone). Sus marcos y herramientas se han institucionalizado

100. The 2016 Environmental Performance Index, p. 11.

101. The 2016 Environmental Performance Index, p. 11.

102. The 2018 Environmental Performance Index, p. 2

103. The 2016 Environmental Performance Index, p. 11.

104. ICLEI (2010, "Star Community Index", p. 2).

en la política climática de nivel nacional norteamericano y han influido en cambios significativos en los programas federales de Estados Unidos.

En 2010, publicó el documento "Los Objetivos de Sostenibilidad y los Principios Rectores del Índice de la Comunidad STAR", que incluyó 81 objetivos de sostenibilidad y 10 principios rectores, que *definen colectivamente la sostenibilidad a escala de comunidad* y presentan una *visión de cómo las comunidades pueden volverse más sostenibles* en 8 categorías específicas. Y también forman la base del *Índice de la Comunidad STAR*, que es un sistema de planificación estratégica y gestión del rendimiento que ofrecerá a los entes locales una hoja de ruta para crear comunidades sostenibles. STAR adopta un enfoque integrado, que aborda las tres facetas entrelazadas de la sostenibilidad: la economía, el medio ambiente y la equidad social. Tal sistema permite a los entes locales medir y calificar su rendimiento en sostenibilidad, estableciendo un estándar nacional para medir tal rendimiento (por ejemplo, prosperidad económica, salud y seguridad, protección del clima, etc.), a escala municipal o de condado¹⁰⁵. Y se indica que no se pretende que STAR sea un sistema de clasificación, sino más bien una herramienta para que las entidades locales puedan evaluar su propio progreso en comparación con una serie de indicadores de rendimiento y mejores prácticas normalizados¹⁰⁶.

Los Principios Rectores STAR (por ejemplo, pensar y actuar sistemáticamente o fomentar la innovación) tienen la finalidad de asegurar que las medidas de rendimiento incorporadas por STAR sean holísticas y representativas de los tres pilares de la sostenibilidad: medio ambiente, economía y equidad social. También ponen de manifiesto los conceptos y valores que sustentan la sostenibilidad de STAR y en el nivel de la Administración Local. Y, además, proporcionarán orientación a los Comités Asesores Técnicos en el desarrollo de medidas de validación que acompañarán a cada área de objetivo¹⁰⁷.

Los objetivos (*goals*) se definen como títulos del resultado deseado que una circunscripción pretende lograr (por ejemplo, "uso del suelo en cuencas hidrográficas").

Los propósitos (*purposes*) o declaraciones de propósito (*purpose statements*) son definidos como declaraciones para aclarar la relevancia, proporcionar contexto y comunicar el resultado deseado (por ejemplo, respecto del objetivo de uso del suelo en cuencas hidrográficas, se incluye el propósito de "proteger y restaurar los sistemas naturales que sustentan la salud y la integridad hidrológica de la cuenca").

105. ICLEI (2010, "Star Community Index", p. 1).

106. ICLEI (2010, "Star Community Index", p. 6).

107. ICLEI (2010, "Star Community Index", p. 10).

Y, dentro de las medidas de validación (*validation measures*), se distingue entre *medidas del rendimiento* (*performance measures*), definidas como *indicador* verificable o de medida, cualitativo o cuantitativo, que representa el estado real de un sistema y que se utiliza para identificar el progreso en relación con el objetivo, por un lado, y *medidas prácticas* (*practice measures*), por otro, definidas como acciones, prácticas o enfoques sistemáticos que han demostrado ser eficientes y efectivos para el logro del objetivo¹⁰⁸.

Siguiendo los programas "Cinco Hitos" de sostenibilidad, en concierto con los Objetivos de sostenibilidad del Índice de la Comunidad STAR, las Administraciones locales han podido comenzar con el desarrollo de planes de sostenibilidad o perfeccionar los planes existentes en ese momento. Tales hitos o etapas son: 1) Realizar una evaluación previa de sostenibilidad, para conocer cuál es su situación de partida; 2) Establecer objetivos de sostenibilidad, pudiendo elegir su propio conjunto de objetivos de sostenibilidad basados en las prioridades y condiciones locales, pero también alinearse con los objetivos del marco de la Comunidad STAR; 3) Desarrollar un Plan de Sostenibilidad; 4) Aplicar las políticas y medidas para la ejecución de tal Plan; y 5) Evaluar el progreso y elaborar un informe de los resultados¹⁰⁹.

En la actualidad, ICLEI se define a sí misma como una red global de más de 1.750 administraciones locales y regionales comprometidas con el desarrollo urbano sostenible, que está activa en más de 100 países, influye en la política de sostenibilidad e impulsa la acción local para un desarrollo circular, resiliente, equitativo, basado en la naturaleza y de baja emisión (*low emission, nature-based, equitable, resilient and circular development*). Y, para ello, crea conexiones entre los niveles gubernamentales locales, regionales, nacionales y globales y forja alianzas estratégicas con organizaciones internacionales, gobiernos nacionales, instituciones académicas y financieras, la sociedad civil y el sector privado, con la finalidad de apoyar el desarrollo sostenible a escala urbana y construir un mundo urbano sostenible¹¹⁰.

Y es que, en el Congreso Mundial de ICLEI de 2018, en Montreal, se formuló el documento "Compromiso y Visión Estratégica de ICLEI Montreal 2018-2024"¹¹¹, calificado como su hoja de ruta para el desarrollo urbano sostenible, que impulsa a través de las cinco vías (*pathways*) atrás citadas: desarrollo de baja emisión; desarrollo basado en la naturaleza; desarrollo circular; desarrollo resiliente; y desarrollo equitativo¹¹².

108. ICLEI (2010, "Star Community Index", p. 7).

109. ICLEI (2010, "Star Community Index", p. 8).

110. Véase la página institucional de ICLEI (17/3/2020).

111. "The ICLEI Montreal Commitment and Strategic Vision 2018-2024".

112. a) La vía de desarrollo de baja emisión promueve la reducción de los contaminantes dañinos para el medio ambiente y las emisiones de gases de efecto invernadero de los sistemas

La conexión entre los programas "Cinco Hitos" de sostenibilidad (*Five Milestone*) y las "Cinco vías" (*Five pathways*) del documento de Montreal se explica destacando que las cinco vías se han establecido para ayudar a las comunidades a avanzar en la planificación, implementación y seguimiento de los cinco hitos, como parte de su compromiso orientado a la acción. A lo que se añade que, en 2019, ICLEI-USA alineó los hitos (milestones) con las vías (pathways), ofreciendo a sus miembros un enfoque omnicompreensivo y temático para la sostenibilidad, que pone a las personas y la equidad como centro neurálgico, a la vez que garantiza que las prácticas sean bajas en emisiones, con desarrollo circular, y promueve resiliencia basada en la naturaleza, siempre que sea posible¹¹³.

III. EL PROGRAMA ONU-HABITAT, LA NUEVA AGENDA URBANA DE 2016 Y EL RECONOCIMIENTO DEL PAPEL DE LAS CIUDADES EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE

A) En 1975, la Asamblea General de la ONU estableció la *Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos* (FNUHAH), bajo la responsabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). *Su ámbito era la urbanización del suelo y su función la ayuda a los programas nacionales sobre asentamientos humanos, a través de la*

de calefacción, refrigeración, iluminación y alimentos, con inclusión de la reducción del ruido. Supone el compromiso al 100 por ciento con las energías renovables y la desinversión en los combustibles fósiles, con promoción de la movilidad sostenible de pasajeros y carga, que da prioridad a las políticas de combustible limpio y vehículos eléctricos a partir de energía renovable.

b) La vía de desarrollo basado en la naturaleza da prioridad a los entornos locales saludables, en los que el aire, el agua, el suelo y todos los recursos naturales que sustentan la vida y la salud están protegidos y nutridos. Y postula el uso de infraestructura azul y verde y la promoción de las zonas verdes, a la vez que implica la protección y la mejora de la biodiversidad y los ecosistemas urbanos.

c) La vía de desarrollo circular supone la apuesta por modelos de producción y consumo que utilizan recursos reciclables, compartibles y de reposición y que tienen en cuenta los costos ambientales y sociales en el precio de los bienes y servicios.

d) La vía de desarrollo resiliente implica el anticipo, la prevención, la absorción y la recuperación frente a los choques y tensiones, especialmente los provocados por el rápido cambio ambiental, tecnológico, social y demográfico.

e) La vía de desarrollo equitativo y centrado en las personas persigue comunidades urbanas más justas, habitables e inclusivas y que contrarresten la pobreza. Busca asegurar que el entorno natural y construido en las ciudades y sus alrededores mejore la habitabilidad y la seguridad, promueva la salud humana y mitigue las enfermedades. Pretende asegurar alimentos, agua, energía, saneamiento y aire y tierra limpios para todos. Y quiere conseguir comunidades cohesionadas, donde la diversidad y las identidades distintas se entrelazan en el tejido social.

113. Informe anual de ICLEI-USA de 2019 (Leading with local action), p. 6.

provisión de capital y la asistencia técnica, en particular en los países en vías en desarrollo¹¹⁴.

B) Como Hábitat I se conoce la Primera Conferencia Internacional de la ONU, celebrada en 1976, en Vancouver (Canadá), en la que *se reconoció plenamente el desafío de la urbanización del suelo para el desarrollo humano y el medio ambiente*¹¹⁵, pues las grandes migraciones del campo a la ciudad y la rápida urbanización, especialmente en los países emergentes, *exigían adoptar estrategias globales desde la perspectiva del desarrollo sostenible*¹¹⁶.

En ella, se formuló "la Declaración de Vancouver sobre asentamientos humanos", que incluyó un *plan de acción con 64 recomendaciones de alcance nacional*. Y se creó la *Comisión de las Naciones Unidas de Asentamientos Humanos* (un órgano intergubernamental) y el *Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos* (comúnmente llamado *Hábitat*), que funcionó como la secretaria ejecutiva de la citada Comisión y que recibió el mandato de gestionar los fondos de la Fundación de la ONU citada (FNUHAH)¹¹⁷.

C) En 1992, fue el tema de un capítulo específico de la Agenda 21 de dicho año (Capítulo 28) el papel de las ciudades como ejecutores de la agenda de desarrollo sostenible junto con otros niveles de gobierno.

D) Hábitat II se denomina a la Segunda Conferencia de la ONU sobre las ciudades, llevada a cabo, en 1996, en Estambul (Turquía), para *evaluar los progresos desde la anterior Conferencia y para establecer los nuevos objetivos para el nuevo milenio*. En ella, se aprobó la *Declaración de Estambul* y el "*Programa Hábitat*", también llamado "*Agenda Hábitat*", aprobado por 171 países, con más de 100 compromisos y *600 recomendaciones* y considerado como un plan mundial de acción para conseguir los objetivos de *lograr asentamientos humanos sostenibles y que todos los seres humanos posean una vivienda adecuada*¹¹⁸.

E) En los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000, está presente, igualmente, la dimensión urbana.

F) Y, en este mismo año, 2000, se elevó este sector de actuación de la ONU a la condición de Programa de ésta (mediante la resolución A/56/206 de la Asamblea General), con la denominación "ONU-Habitat, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos". *Asumió el objetivo del*

114. Página institucional en español de ONU-Hábitat, apartado "Sobre nosotros", subapartado "Historia, mandato y misión".

115. Ibidem.

116. J.M. EZQUIAGA DOMÍNGUEZ (2019, p. 767).

117. Página institucional en español de ONU-Hábitat, apartado "Sobre nosotros", subapartado "Historia, mandato y misión".

118. Página institucional en español de ONU-Hábitat, apartado "Sobre nosotros", subapartado "Historia, mandato y misión".

sistema de las Naciones Unidas para la reducción de la pobreza, junto al de promoción del desarrollo sostenible. Y sus asociados incluyen gobiernos y autoridades locales, así como un amplio rango de organizaciones no gubernamentales y grupos de la sociedad civil ¹¹⁹.

La misión del Programa ONU-Hábitat se define como *promover el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles desde el punto de vista social y medioambiental y proporcionar vivienda adecuada para todos y todas.*

Se destaca que *su razón de ser estriba en que las ciudades se enfrentan a desafíos demográficos, medioambientales, económicos, sociales y espaciales sin precedentes, pues se ha producido un cambio espectacular hacia la urbanización y se espera que, para 2030, seis de cada diez personas en el mundo vivan en áreas urbanas y que más del 90% de este crecimiento será en África, Asia, América Latina y el Caribe. Por ello, ante la falta de una planificación urbana efectiva, las consecuencias de la rápida urbanización tendrán un gran impacto, con efectos que ya se han observado, en muchos lugares del mundo, como los siguientes: falta de viviendas adecuadas y crecimiento de tugurios, infraestructura inadecuada y obsoleta (sean carreteras, transporte público, agua, saneamiento o electricidad), aumento de la pobreza y el desempleo, problemas de seguridad y delincuencia, cuestiones de contaminación y salud, así como desastres naturales causados por el ser humano y otras catástrofes relacionadas a los efectos del cambio climático*¹²⁰.

Y, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, en 2002, también se destacó la importancia de las ciudades en el desarrollo sostenible y, en varios apartados del Plan de Implementación de Johannesburgo, se incluyen compromisos relacionados con ellas (así, el párrafo 11, dedicado a las ciudades; el párrafo 21 sobre transportes; el párrafo 8 sobre agua y saneamiento; los párrafos 39 (a) y 56 sobre contaminación del aire; y el párrafo 167 sobre autoridades locales).

G) Hábitat III es la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible, que se celebró en Quito (Ecuador), en 2016.

Viene marcada por la previa aprobación, en 2015, por las Naciones Unidas de la "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" y sus "Objetivos de desarrollo sostenible (ODS)", especialmente por el número 11: "lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles". Como también viene fuertemente influida, entre otros precedentes,

119. Página institucional en español de ONU-Hábitat, apartado "Sobre nosotros", subapartado "Historia, mandato y misión".

120. Página institucional en español de ONU-Hábitat, apartado "Sobre nosotros", subapartado "ONU-Habitat al alcance".

por el "Acuerdo de París contra el calentamiento mundial" de 2015, el "Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030" y la "Agenda de Acción de Adís Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo"¹²¹.

Y en ella se generó el documento denominado "Nueva Agenda Urbana" (NAU), refrendado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 23 de diciembre de 2016, de la que se ha destacado que, aunque en términos estrictos no es jurídicamente vinculante, está respaldada por los Estados miembros de la ONU, a través de una decisión de su Asamblea General¹²².

Incluye la "Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos", en sus 22 primeros puntos, y el "Plan de aplicación de Quito para la Nueva Agenda Urbana", a partir del punto 23.

1. La idea central sobre la que gira la NAU es que *la urbanización es uno de los elementos transcendentales para conseguir el desarrollo sostenible* y, por eso, *hay que centrarse en el planeamiento territorial y urbanístico, como uno de los motores de la sostenibilidad del desarrollo, y cambiar, en la medida de lo necesario, el modelo de planeamiento, para conseguir tal fin*¹²³.

121. Así se recuerda en el documento "Nueva Agenda Urbana" –NAU– (2017, p. IV y punto 6).

122. Matthias GARSCHAGEN y Libby PORTER (2018, p. 117).

123. Efectivamente, resalta la NAU, en su Preámbulo, que la urbanización "si está bien planificada y bien gestionada [...], puede ser un instrumento poderoso para lograr el desarrollo sostenible, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados" (Prólogo de "NAU", 2017, p. IV). Aunque se ha enfatizado que, en realidad, desde la perspectiva de Hábitat III, no es que meramente sea la urbanización un instrumento poderoso para ello, sino que la batalla decisiva de la sostenibilidad se librará en las ciudades y su éxito dependerá en gran medida de la capacidad de reorientar los actuales procesos de urbanización desde la gestión y políticas públicas (J.M. EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, 2019, ps. 768 y 774).

Añade la NAU que, para ello, es absolutamente necesario un adecuado planeamiento territorial y urbanístico, con su correspondiente legislación urbanística (recoge el punto 81 de la "NAU" que "para aplicar los compromisos de transformación establecidos en la NAU harán falta *marcos normativos* propicios en los planos nacional, subnacional y local, *integrados por la planificación y la gestión participativas del desarrollo espacial urbano* [...]"); habida cuenta de que se ha constatado empíricamente el vínculo entre la expansión incontrolada de la huella urbana, con los efectos nocivos que ello genera, y la carencia de planeamiento (J.M. EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, 2019, p. 776).

Y, en relación con lo anterior, se realiza un reconocimiento expreso de "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" (punto 93).

En este punto, proclama la NAU que se asume el compromiso de "trabajar en pro de un cambio de paradigma urbano [...] que [...] reorientará la manera de planificar, financiar, desarrollar, administrar y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad para todos" (punto 15, letra a). Como

2. Al estar alineada la NAU plenamente con la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible (ODS), así como con otros documentos centrales del mismo atrás señalados, *sus principios básicos son los de las tres dimensiones del desarrollo sostenible* (económica, ambiental y social e institucional), *incluida la idea de la gobernanza*¹²⁴.

también dice, con el mismo sentido, que la NAU "representa un ideal común para lograr un futuro mejor y más sostenible [...], en el que la comunidad internacional reconsidere los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos como un medio para lograrlo" (Prólogo de "NAU", p. IV, primer párrafo).

124. a) La vertiente económica aparece reflejada, especialmente, en las líneas en las que se dice que debemos imaginar ciudades y asentamientos humanos que afronten los desafíos y aprovechen "las oportunidades de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, presente y futuro, sacando los mejores frutos de la urbanización en aras de la transformación estructural, la alta productividad, las actividades con valor añadido y la eficiencia en el uso de los recursos, aprovechando las economías locales y tomando nota de la contribución de la economía informal, al tiempo que prestan apoyo a la transición sostenible hacia una economía estructurada" ("NAU" 2017, punto 13, letra d). E, igualmente, en las líneas que se asume el compromiso de "aumentar la productividad económica, según corresponda, haciendo posible que la fuerza de trabajo tenga acceso a oportunidades para generar ingresos y a conocimientos, aptitudes y centros educativos que contribuyan a una economía urbana innovadora y competitiva" y a "aumentar la productividad económica mediante la promoción del empleo pleno y productivo y el trabajo decente y las oportunidades de subsistencia en las ciudades y los asentamientos humanos" (punto 56).

b) La vertiente ambiental se manifiesta en múltiples puntos de la NAU, como el que proclama como principio y compromiso "garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, promoviendo el uso de la energía no contaminante y el uso sostenible de la tierra y los recursos en el desarrollo urbano, protegiendo los ecosistemas y la diversidad biológica, entre otras cosas promoviendo la adopción de estilos de vida saludables en armonía con la naturaleza, alentando modalidades de consumo y producción sostenibles, fortaleciendo la resiliencia urbana, reduciendo los riesgos de desastre, y poniendo en práctica medidas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos" (punto 14, letra c).

También el que indica que la NAU reconoce que debe imponerse la cultura de "la promoción y aplicación de nuevas modalidades de consumo y producción sostenibles que contribuyen a la utilización responsable de los recursos y contrarrestan los efectos adversos del cambio climático" (punto 10).

E, igualmente, el que asume "la gestión sostenible de los recursos, entre ellos la tierra, el agua (los océanos, los mares y los recursos de agua dulce), la energía, los materiales, los bosques y los alimentos, prestando especial atención a la gestión racional desde el punto de vista ambiental y la reducción al mínimo de todos los desechos, los productos químicos peligrosos, incluidos los contaminantes del aire y del clima de corta vida, los gases de efecto invernadero y el ruido, y de tal manera que se tengan en cuenta los vínculos entre las zonas urbanas y las rurales, las cadenas de valor y de suministro funcionales en relación con su repercusión y sostenibilidad ambientales, y que se luche por lograr una transición hacia una economía circular al tiempo que se facilita la conservación de los ecosistemas, su regeneración, su restablecimiento y su resiliencia frente a los retos nuevos y emergentes" (punto 10).

c) Y la vertiente social e institucional posee manifestaciones abundantes en el texto de la NAU, con inclusión de diversas referencias a la gobernanza.

3. *La reducción de pobreza y la garantía de la vivienda adecuada destacan, en cualquier caso, entre sus objetivos*, por ser elementos sociales íntimamente relacionados con la urbanización del territorio y poseer implicaciones trascendentales para el desarrollo sostenible.

Ya desde sus primeros puntos, enfatiza que "la persistencia de múltiples formas de *pobreza, las desigualdades crecientes [...] siguen siendo uno de los principales obstáculos para el desarrollo sostenible* en todo el mundo"¹²⁵ y que "al reorientar la manera en que se planifican, se diseñan, se financian, se desarrollan, se administran y se gestionan las ciudades y los asentamientos humanos, la Nueva Agenda Urbana *ayudará a poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas y dimensiones (y) reducir las desigualdades [...]*"¹²⁶.

En cuanto a la vivienda, se incluye el compromiso, *para la plena realización del derecho a una vivienda adecuada*¹²⁷, de "promover políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local que respalden la realización

Así, encontramos proclamaciones propias del Estado de Derecho, en puntos en los que se resalta como objetivo "lograr ciudades y asentamientos humanos [...], con respeto por sus libertades fundamentales, guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del Derecho internacional. A este respecto, los fundamentos de la Nueva Agenda Urbana son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos [...]" (puntos 12 y 26).

Igualmente, localizamos compromisos propios del Estado Democrático, como los que indican como objetivo "lograr [...] asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades [...]" (punto 12); la igualdad de género (punto 13, letra c); el pluralismo (punto 13, letra b); la participación en general y la participación política en particular (punto 13, letra b); y la gobernanza (puntos 85 y ss., 90, 91 y 155), incluida la calificada como gobernanza digital (punto 156: "promoveremos el desarrollo de políticas nacionales de tecnología de la información y las comunicaciones y de estrategias de gobierno electrónico, así como instrumentos de gobernanza digital centrados en los ciudadanos, aprovechando las innovaciones tecnológicas, incluidos los programas de desarrollo de la capacidad, a fin de poner las tecnologías de la información y las comunicaciones al alcance del público, incluidas las mujeres y las niñas, los niños y los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas de edad y las personas en situaciones de vulnerabilidad para que puedan desarrollar y ejercer su responsabilidad cívica, de forma que se amplíe la participación").

Y se consignan abundantes proclamaciones propias del Estado Social, como, en los párrafos en los que se dice que debemos orientarnos a ciudades y asentamientos humanos que "cumplen su función social [...], con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida" (punto 13, letra a).

125. "NAU" (2017, punto 3).

126. "NAU" (2017, punto 5).

127. Invocado en el punto 13, letra a, de la "NAU" y en el punto 105 de la misma.

progresiva del derecho [...] e impidan los desalojos forzosos arbitrarios, y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, las personas en situaciones vulnerables, los grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad, y propicien al mismo tiempo la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes en la planificación y aplicación de esas políticas" ¹²⁸. Como también el compromiso de "estimular la provisión de diversas opciones de vivienda adecuada que sean seguras, asequibles y accesibles para los miembros de diferentes grupos de ingresos de la sociedad [...]" ¹²⁹; mencionando el aliento de políticas de "alquiler y otras opciones de tenencia, así como soluciones cooperativas como la covivienda, los fondos fiduciarios de tierras comunitarias y otras formas de tenencia colectiva [...]" y que ello "incluirá el apoyo a los planes de autoedificación y construcción gradual de viviendas, con especial atención a los programas de mejora de los barrios marginales y asentamientos informales" ¹³⁰.

Se dice que se promoverán "códigos de construcción resiliente, regulaciones, permisos de construcción, ordenanzas y leyes del uso del suelo y reglamentos de ordenación", y que se combatirá y prevendrá "la especulación, los desplazamientos, la falta de vivienda y los desalojos forzosos arbitrarios", y se velará "por la sostenibilidad, la calidad, la asequibilidad, la salud, la seguridad, la accesibilidad, la eficiencia en el uso de la energía y los recursos, y la resiliencia" ¹³¹; "dando prioridad a planes de viviendas bien ubicadas y distribuidas a fin de evitar el levantamiento de núcleos de vivienda periféricos y aislados, desvinculados de los sistemas urbanos, con independencia del segmento socioeconómico de la población para el que se construyan, y proporcionando soluciones a las necesidades de vivienda de los grupos de ingresos bajos" ¹³².

A lo que se une el reconocimiento de que "la vivienda aumenta la formación de capital, los ingresos, la generación de empleo y el ahorro y puede contribuir a la transformación económica sostenible e inclusiva en los planos nacional, subnacional y local" ¹³³.

4. Proclama la NAU, en esta línea, que *comparte el ideal conocido como "el derecho a la ciudad"*, que transcribe como "el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos

128. "NAU" (2017, puntos 31, 105 y 106).

129. "NAU" (2017, punto 33).

130. "NAU" (2017, punto 107).

131. "NAU" (2017, punto 111).

132. "NAU" (2017, punto 112).

133. "NAU" (2017, punto 46).

justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos" ¹³⁴.

5. El nuevo paradigma de planeamiento tiene como una de sus bases *el modelo de ciudad compacta, frente a la ciudad dispersa o de urbanismo extendido (urban sprawl)*, por su mayor sostenibilidad, ya destacada por las corrientes de pensamiento urbanístico garantistas del desarrollo sostenible, como el *crecimiento inteligente (Smart Growth)* o las *ciudades o vecindarios habitables (livable cities)*.

Se manifiesta en el apartado que recoge el compromiso de "fomentar el desarrollo de marcos espaciales urbanos [...], que apoyan [...] un nivel adecuado de *compacidad y densidad, policentrismo y usos mixtos*, mediante estrategias de relleno de espacios vacíos o de planificación de nuevas ampliaciones, según proceda, con el fin de impulsar las economías de escala y aglomeración [...] y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, la resiliencia urbana y la sostenibilidad ambiental"¹³⁵.

134. "NAU" (2017, punto 11).

Pues hay que recordar que, en 2004, el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) asumió dicho concepto proveniente del libro, de Henri Lefebvre, del mismo título, de 1968, para redactar la "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad". Y en la misma se define tal derecho como "el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social" y se proclama como el "derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado". A lo que se añade que "es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos" (art. 1.2 de dicha Carta).

135. "NAU" (2017, punto 51).

Igualmente, se trasluce en el apartado que proclama el aliciente de "estrategias de desarrollo espacial que tengan en cuenta, según corresponda, la necesidad de orientar la ampliación urbana dando prioridad a la renovación urbana mediante la planificación de la provisión de infraestructuras y servicios accesibles y bien conectados, el logro de densidades demográficas sostenibles y el diseño compacto y la integración de nuevos barrios en el entramado urbano, impidiendo el crecimiento urbano incontrolado [...]" (punto 52). Y también se plasma en el apartado que proclama el fomento de "las ampliaciones urbanas y las construcciones de relleno planificadas, dando prioridad a la renovación, la regeneración y la adaptación de las zonas urbanas, según sea necesario, incluida la mejora de los barrios marginales y los asentamientos informales, construyendo edificios y espacios públicos de calidad, promoviendo enfoques integrados y participativos en los que intervengan todos los habitantes y los interesados pertinentes, y 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" (punto 97). Porque, como nos recuerdan comentaristas de la Nueva Agenda Urbana, la reducción de la densidad de población por hectárea se ha reducido muchísimo desde 1990, especial-

6. En la *necesidad de urbanización de los espacios públicos* también hace hincapié la NAU, para que sean seguros, integradores, accesibles, verdes y de calidad que fomenten el desarrollo social y económico¹³⁶, con mención expresa de "calles, aceras y carriles para ciclistas, plazas, paseos marítimos, jardines y parques, que sean zonas multifuncionales para la interacción social y la inclusión, la salud y el bienestar humanos, el intercambio económico y la expresión cultural, y el diálogo entre una amplia diversidad de personas y culturas, y que estén diseñados y gestionados de manera tal que garanticen el desarrollo humano, construyan sociedades pacíficas, inclusivas y participativas, y promuevan la convivencia, la conectividad y la inclusión social"¹³⁷.

7. Resalta el *desarrollo de la resiliencia en las ciudades* (anticipo, prevención y adaptación¹³⁸), *entre los mecanismos de reorientación de la planificación y gestión de las ciudades*¹³⁹, de tal modo que parte de la concepción de que la urbanización y la organización de las ciudades deben asumir la existencia de importantes crisis y deben desarrollar tal resiliencia¹⁴⁰, o sea, anticiparse a las mismas, con medidas adecuadas para evitarlas, mitigarlas y adaptarse a ellas.

Y, para ello, se invoca la actuación en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030¹⁴¹.

8. La *necesidad de reconocimiento de la función rectora de los Gobiernos nacionales en los procesos de urbanización* ha sido destacada igualmente por la NAU, sin perjuicio de aludir a las contribuciones igualmente importantes de los gobiernos subnacionales y locales, de la sociedad civil y otros interesados pertinentes¹⁴². Y, también, sin perjuicio de que, como se ha resaltado, la NAU integra la formulación de políticas urbanas de abajo a arriba, desde los niveles

mente en los países desarrollados, con incremento en el consumo del suelo y el aumento significativo de la huella urbana a escala planetaria. Y, sin embargo, frente a ello, los modelos compactos de ocupación del territorio producen notables beneficios: 1) reducción de la demanda de suelo para urbanizar; 2) incremento de la eficiencia de los sistemas de transporte público, con reducción de las emisiones y del consumo de energía; 3) incremento de los equipamientos y servicios locales soportados, con reducción de viajes motorizados y aumento de los entornos peatonales; 4) mayor variedad de tipologías edificatorias, interacción y diversidad social, facilitando la implementación de estrategias de revitalización centros urbanos y de barrio; y 5) mayor eficiencia en el consumo de energía y gestión de recursos (J.M. EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, 2019, p. 776).

136. "NAU" (2017, punto 53).

137. "NAU" (2017, punto 37).

138. En la NAU, se alude a medidas de prevención, reducción de riesgos, mitigación de los mismos y adaptación, fundamentalmente en sus puntos 15, letra c; 63; 77 y 78.

139. "NAU" (2017, puntos 5; 13, letra g; 15, letra c; 44; 51; 63; 67; 68; 71; 77; 78; 79; 80; 101; 111; y 139).

140. Matthias GARSCHAGEN y Libby PORTER (2018, p. 118).

141. "NAU" (2017, punto 77).

142. "NAU" (2017, punto 15, letra b).

de la gobernanza local hasta la nacional, para impulsar la planificación urbana, con el fin de obtener resultados de sostenibilidad¹⁴³.

9. Invoca la NAU *la importancia de potenciar los mecanismos de financiación*, que sean "eficaces, innovadores y sostenibles que permitan reforzar las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales"¹⁴⁴. Y se precisa que, para ello, se examinará "el establecimiento de intermediarios financieros apropiados para la financiación urbana, como fondos o bancos de desarrollo regionales, nacionales, subnacionales y locales, incluidos mecanismos de financiación común, que pueden catalizar la financiación pública y privada a escala nacional e internacional"¹⁴⁵.

Se ha destacado que la NAU reconoce que el financiamiento de la sostenibilidad urbana no puede ser asumido sólo por los gobiernos urbanos, sino que necesitarán fuertes compromisos de los actores de la sociedad civil y especialmente del sector privado, en la línea de la "Convención de Addis Abeba para Financiar el Desarrollo", que llama explícitamente a una mayor contribución de los fondos del sector privado para ello¹⁴⁶.

10. *No incluye en sí misma la NAU una sistematización de los objetivos, sub-objetivos y acciones para ejecutarlos*, ni indicadores de sus resultados, mostrándose como un documento poco preciso¹⁴⁷, reiterativo y poco sistemático –apostillo yo–.

Se ha destacado que ello se debe a la necesidad de que posea un grado de suficiente maleabilidad¹⁴⁸, aunque también se ha resaltado que es necesario facilitar a las ciudades estándares (criterios y normas) de sostenibilidad para que puedan guiar a los planificadores de las mismas en todo el mundo¹⁴⁹.

143. Matthew COHEN y Geoffrey HABRON nos recuerdan tal articulación del Objetivo 11 de la Agenda 2030 (2018, p. 3).

144. "NAU" (2017, punto 15, letra c, apartado IV).

145. "NAU" (2017, punto 139).

146. Matthias GARSCHAGEN y Libby PORTER (2018, p. 118).

147. Indican Matthew COHEN y Geoffrey HABRON (2018, p. 12) que la NAU incluye proclamaciones amplias y a pesar de una sección titulada 'Implementación', los lectores pueden irse con poca precisión de los pasos a seguir, las políticas a perseguir, los indicadores a emplear, etc.

Y E. DELLAS y F. SCHREIBER (2018, p. 134) comentan que "los debates se centraron en cuestiones como la necesidad de metas explícitas e indicadores comparables a la Agenda 2030 para monitorear la NAU", pero que, mientras "algunos argumentaron que metas e indicadores claros serían esenciales para seguir el progreso en la implementación de la NAU, otros temían una carga irrazonable para los gobiernos". El resultado es que, como el proceso de Hábitat III no dio lugar a metas e indicadores tan explícitos como la Agenda 2030, "los gobiernos tienen mucho margen de maniobra para decidir cómo seguir el progreso".

148. Matthew COHEN y Geoffrey HABRON (2018, p. 2).

149. Matthew COHEN y Geoffrey HABRON (2018, p. 2).

a) En cualquier caso, no debe olvidarse que la NAU cuenta con los 10 sub-objetivos y las acciones del Objetivo 11 de la Agenda 2030, que desarrolla¹⁵⁰.

Así, dice expresamente que la NAU contribuye a la implementación y la localización integradas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, incluido el Objetivo 11¹⁵¹, y que reafirma los compromisos sobre los medios de aplicación que figuran en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba¹⁵².

Como también indica que el Informe del Secretario General de la ONU de evaluación de sus resultados (al que nos referiremos a continuación) incluirá un análisis cualitativo y cuantitativo de los mismos, *en relación con los objetivos y metas convenidos internacionalmente* relativos a la urbanización y los asentamientos humanos sostenibles¹⁵³ (donde claramente están incluidos los del Objetivo 11 de la Agenda 2030 –insisto yo-).

Por eso, se ha dicho que el enfoque del Objetivo 11 de la Agenda 2030, en indicadores, datos, mediciones y métricas, señala el camino hacia una comprensión específica de las ciudades y del urbanismo global, como un fenómeno que se puede comprender a través de un enfoque estandarizado¹⁵⁴.

b) Pero también se ha resaltado la proliferación de marcos de indicadores de diferentes estilos para la innovación de ciudades 'eco', 'sostenibles' e 'inteligentes', promovidos por una amplia gama de organizaciones. Dichos marcos comprenden indicadores complementarios que definen objetivos de desarrollo urbano y brindan orientación sobre cómo visualizar, diseñar, planificar, implementar y evaluar iniciativas sostenibles de la ciudad, como, p. ej., el de la *British Standards Institution*, de 2014 o el de la Organización Internacional de Normalización, de 2015¹⁵⁵. Como también cabe destacar la Red de Socios para la Revisión (*Partners for Review network-P4R-*) iniciada por el Ministerio Federal de Medio Ambiente de Alemania y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania¹⁵⁶.

c) Y es que la propia NAU reconoce "la importancia de los gobiernos locales como asociados activos en el proceso de seguimiento y examen" de ella "en todos los niveles" y los alienta a que "desarrollen, conjuntamente con los gobiernos nacionales y subnacionales, según proceda, mecanismos viables de

150. Matthew COHEN y Geoffrey HABRON nos recuerdan tal articulación del Objetivo 11 de la Agenda 2030 (2018, p. 3).

151. "NAU" (2017, punto 9).

152. "NAU" (2017, punto 127).

153. "NAU" (2017, punto 167).

154. F. CAPROTTI y otros (2017, 369).

155. F. CAPROTTI y otros (2017, ps. 369-370).

156. E. DELLAS y F. SCHREIBER (2018, p. 135).

seguimiento y examen en el plano local, incluso mediante asociaciones pertinentes y plataformas adecuadas" ¹⁵⁷.

11. En relación con la evaluación del grado de su cumplimiento, su monitorización, la NAU contempla, como mecanismo principal, el Informe del Secretario General de la ONU (al que hemos hecho referencia atrás), que debe incluir aportaciones voluntarias de los países y las organizaciones regionales e internacionales pertinentes; basarse en procesos y plataformas existentes, como el Foro Urbano Mundial convocado por ONU-Hábitat; e incorporar, en la medida de lo posible, las aportaciones de la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico¹⁵⁸.

La preparación del Informe será coordinada por ONU-Hábitat, en colaboración con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, y el mismo se presentará a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social¹⁵⁹.

Dicho Informe ha de pronunciarse, cada cuatro años, sobre los progresos realizados en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana (con el referido análisis cualitativo y cuantitativo atrás indicado); sobre las dificultades encontradas en tal aplicación; y sobre las nuevas medidas necesarias para encararlas¹⁶⁰.

IV. EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

1. LA RECEPCIÓN DEL PRINCIPIO POR LA UNIÓN EUROPEA Y SU EVOLUCIÓN

1. El Tratado de Roma de 1957 no tiene referencias directas a las cuestiones ambientales, porque la preocupación fue la del desarrollo del mercado común y no es hasta 1972, con la Cumbre de París y el compromiso de preparar el I Programa de Acción Ambiental, que la Comunidad Europea comenzó a asumir la materia ambiental como propia¹⁶¹. Es, entonces, en esos Programas, donde se marcaron los objetivos a perseguir en esta materia, en el ámbito comunitario.

2. El Acta Única Europea de 1986 ya tiene en cuenta las cuestiones ambientales, pero como un componente de las otras políticas de la comunidad, anticipando –según se ha destacado– el *principio ambiental de integración* con carácter embrionario.

157. "NAU" (2017, punto 163).

158. "NAU" (2017, punto 167).

159. "NAU" (2017, punto 168).

160. "NAU" (2017, en especial, puntos 166, 167 y 175).

161. F. FRACCHIA (2010, p. 14).

Y, asimismo, introduce tres principios ambientales más: el de "*prevención*"; el de "*corrección en la fuente de los daños causados*"; y el principio "*quien contamina paga*".

Pero, en cualquier caso, la actuación ambiental de la Comunidad viene marcada por el *principio de subsidiariedad*, de tal modo que la misma sólo actuará en defecto de los Estados miembros¹⁶².

3. En el Tratado de Maastricht de 1992, el tema ambiental ya se considera como *política propia de la Comunidad, introduciendo el desarrollo sostenible*, en su art. 2, en los siguientes términos:

"La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes [...] un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros".

Como puede observarse, se acoge el *principio de integración*, al indicar que las exigencias conectadas con la tutela del ambiente deben ser integradas en la definición y actuación de las otras políticas comunitarias.

Además, se establece la necesidad de que la política ambiental tenga en cuenta el desarrollo socioeconómico no sólo de la Comunidad en su conjunto, sino también, de modo equilibrado, el de cada una de sus regiones.

Y, en cuanto a los principios ambientales, además del de integración, se recogen los de *precaución*, *acción preventiva*, *corrección en la fuente* de los daños causados al ambiente y el principio de *quien contamina paga*.

4. El "V Programa de Acción Comunitaria" a favor del ambiente, de 1993, está *íntegramente dedicado al desarrollo sostenible* y significativamente lleva el título "Hacia la sostenibilidad" ¹⁶³.

Se ha destacado que, en los cuatro primeros Programas de Acción, no se hace frente al peso acumulativo que se prevé que recaiga sobre el ambiente como consecuencia de la actividad económica derivada de la realización del mercado interior, mientras que el V Programa sí que tiene en cuenta tales implicaciones en el mercado interior, contemplando la dimensión transfronteriza y la incidencia en los recursos comunes de las grandes cuestiones ambientales

162. Así lo destaca F. FRACCHIA (2012, p. 565).

163. F. FRACCHIA (2010, p. 14).

que aborda: cambio climático, precipitaciones ácidas contaminación atmosférica [...].

*Su objetivo fundamental es el cambio de modelos de consumo y de comportamiento y se revisan los instrumentos para la realización de tal objetivo, recurriendo no sólo a los instrumentos normativos, sino también a instrumentos de mercado (como son los incentivos y desincentivos económicos y fiscales, con la finalidad de regular los precios para que los bienes y servicios más ecológicos no entren en desventaja), además de otros como la investigación científica y técnica*¹⁶⁴.

5. El Tratado de Amsterdam de 1997 *incluye nominalmente el desarrollo sostenible, en sus propios términos, y lo incorpora a los objetivos de la Unión*¹⁶⁵.

164. C. VIDETTA (2014, p. 227).

165. Así lo destaca C. VIDETTA (2014, ps. 229-230).

Dispone el Tratado de Amsterdam que el Considerando 7 del Tratado de la Unión tendrá la siguiente redacción:

"DECIDIDOS a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el *principio de desarrollo sostenible*, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, y a desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos.

Igualmente, establece que el artículo B del Tratado se sustituye por el texto siguiente:

"La Unión tendrá los siguientes objetivos: promover el progreso económico y social, un alto nivel de empleo y conseguir un *desarrollo equilibrado y sostenible*, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria, que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado".

Se inserta un artículo 3C con el siguiente texto:

"Las exigencias de la protección del medio ambiente *deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad* a que se refiere el artículo 3, en particular *con objeto de fomentar un desarrollo sostenible*".

A su vez, diversos apartados del art. 100 en aquel momento son sustituidos por otros, entre los que destacan, para nuestro objeto de estudio, los siguientes:

3. La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud [...], protección del medio ambiente [...], se basará en un *nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos*. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.

4. Si, tras la adopción por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimara necesario *mantener disposiciones nacionales*, justificadas por alguna de las razones importantes [...] *relacionadas con la protección [...] del medio ambiente*, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones, así como los motivos de su mantenimiento.

5. Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Consejo o la Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la *protección [...] del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro*

6. La *Estrategia Territorial Europea*, aprobada en 1999, en Postdam, en una reunión informal de Ministros con competencias en la materia, con el título "Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE", resalta ya la importancia de las políticas de desarrollo territorial para lograr un *desarrollo equilibrado y sostenible* en el territorio de la Unión y para que se consigan, por igual, en todas las regiones de la UE, las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la cohesión económica y social; la conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural; y la competitividad más equilibrada del territorio europeo.

Como temas considerados más importantes para el desarrollo territorial en el ámbito europeo, presentes en los objetivos y opciones políticas referidos por la Estrategia, son destacados, entre otros, el crecimiento disperso de las ciudades, con el incremento del consumo de suelo que conlleva; la interdependencia entre los espacios urbanos y rurales; el crecimiento de los flujos de transporte y de las señales de congestión; la pérdida de biodiversidad y de espacios naturales; los riesgos para los recursos hídricos; las crecientes amenazas a los paisajes y al patrimonio cultural; el incremento de la segregación social en los núcleos urbanos; o los desequilibrios en la divulgación de la innovación y el conocimiento¹⁶⁶.

Y se establecen tres directrices fundamentales de desarrollo territorial: a) desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado (para evitar que continúe concentrándose excesivamente la riqueza y la población en el núcleo central de la UE y se aproveche el potencial económico de todas las regiones europeas, mediante la consolidación de una estructura territorial relativamente descentralizada), junto con el refuerzo de la colaboración entre los espacios urbanos y rurales; b) fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación que sirvan de ayuda para el desarrollo policéntrico del

surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.

Y el apartado 2 del artículo 130 R de aquel momento se sustituye por el texto siguiente: "La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de *corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma*, y en el principio de *quien contamina paga*."

En este contexto, *las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente* incluirán, en los casos apropiados, *una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros* a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, *medidas provisionales* sometidas a un procedimiento comunitario de control".

166. Véase el documento de la Estrategia, especialmente en ps. 20 y ss. y 69 y ss. Ello es destacado por M. VAQUER CABALLERÍA (2017, ps. 500-501). Sobre este mismo documento, cabe destacar, igualmente el libro de T. PAREJO NAVAJAS (2004, in totum).

territorio comunitario; y c) desarrollo y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural mediante una gestión inteligente¹⁶⁷.

7. La *Carta Europea de los Derechos Fundamentales de 2000* (que obtuvo carácter jurídicamente vinculante a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009), acoge, en su art. 37, un *derecho a la "protección del medio ambiente"*, vinculado al desarrollo sostenible, que se expresa del modo siguiente: "En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, *conforme al principio de desarrollo sostenible*, un nivel *elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad*".

8. En el año 2001, se aprueba la "Estrategia Europea para el desarrollo sostenible", que se recoge en la Comunicación de la Comisión que lleva como título "Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible" ¹⁶⁸. Incluye aquí la Comisión la propuesta del Consejo Europeo de Göteborg de 2001, con la que se responde a la invitación formulada por el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 de elaboración de tal estrategia y, años más tarde, la revisará. A las cuestiones más relevantes para nuestro trabajo de dicha Estrategia dedicamos un apartado ulterior.

9. El Tratado de Lisboa de 2007, en su artículo 2.3, consigna que "La Unión establecerá un mercado interior. *Obrará en pro del desarrollo sostenible* de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y *en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente*. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, *la solidaridad entre las generaciones* y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará *la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros*. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo".

Y, por otro lado, como ya hemos apuntado, *eleva la Carta Europea de derechos fundamentales a la consideración de Tratado del Derecho Originario de la Unión, con su mismo valor jurídico* y, por ende, cobra dicho carácter el ya mencionado derecho a un "*alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad*", "*con arreglo al principio de desarrollo sostenible*".

167. Véase en el documento de la Estrategia, p. 21.

168. COM (2001)264 final.

10. Tras la aprobación por las Naciones Unidas en 2015 de la Agenda 2030, la Comisión Europea *ha anunciado en 2016 un enfoque estratégico para lograr un desarrollo sostenible en Europa y en todo el mundo. Y, para ello, ha elaborado tres Comunicaciones.*

La primera es la "Comunicación sobre los próximos pasos en pos de un futuro sostenible para Europa". La segunda gira sobre un nuevo "Consenso Europeo sobre Desarrollo". Y la tercera es calificada como "una asociación renovada con los países de África, el Caribe y el Pacífico (países APC)", que pone las bases de una nueva fase sostenible en las relaciones de la Unión Europea con estos países, para después de que expire el Acuerdo de Asociación de Cotonú, en 2020.

En la primera de ellas titulada "Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad"¹⁶⁹, se destaca que se prevén políticas y actuaciones europeas para contribuir a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 y que se integran tales objetivos en todas y cada una de las 10 prioridades de la Comisión Europea, con instrumentos de mejora de la legislación. Y, en cuanto a la manera en que la UE llevará adelante la aplicación de la Agenda, se refiere a la gobernanza; a la financiación; a la medición de los progresos a nivel nacional, regional y mundial, con previsión de que la Comisión facilite, a partir de 2017, informes periódicos de los avances de la UE hacia la aplicación de la Agenda 2030; a la responsabilidad compartida para la aplicación entre la Unión y sus Estados miembros, pero también de las autoridades locales, la sociedad civil y las organizaciones internacionales y demás Estados del mundo, con apoyo, en particular, a los esfuerzos de los países en desarrollo; al reconocimiento a la excelencia, con premio europeo a la sostenibilidad para reconocer iniciativas que hayan contribuido a transformar la aplicación global de la Agenda 2030; y con el comienzo de un trabajo de reflexión sobre el ulterior desarrollo de una visión a más largo plazo en una perspectiva posterior a 2020.

2. LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

1. Como hemos dicho atrás, *en 2001, se aprobó la Estrategia Europea para el desarrollo sostenible*, que se recoge en la Comunicación de la Comisión titulada "*Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible*"¹⁷⁰, como fruto de la propuesta del Consejo Europeo de Göteborg, en la que, a su vez, se responde a la invitación formulada por el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 de elaboración de tal estrategia.

169. SWD (2016) 390 final.

170. COM (2001) 264 final.

En 2005, la Comisión estableció un listado de *indicadores para seguir la aplicación de las prioridades políticas* adoptadas en los Consejos Europeos de Gotemburgo y Barcelona o correspondientes a los compromisos contraídos por la Unión Europea en la Cumbre Mundial de Johannesburgo de 2002 sobre el desarrollo sostenible¹⁷¹.

Y, por otro lado, en el mismo año, *realizó un análisis de progreso de los resultados de su Estrategia* y publicó la Comunicación de 9 de febrero de 2005, titulada «Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras»¹⁷² y, después, la Comunicación de 13 de diciembre de 2005 relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible-Plataforma de acción¹⁷³. En tal análisis, llegó a la conclusión de que la situación se estaba deteriorando y el Consejo de la UE de Bruselas, de junio de 2006, adoptó una renovación de la Estrategia, con actualización de las medidas.

En 2007, fue publicado un nuevo Informe de progreso, expresado con la Comunicación de la Comisión, de 22 de octubre de 2007, titulada «Informe provisional sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2007»¹⁷⁴.

Y, en 2009, la Comisión emitió una Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de julio de 2009, titulada «Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible»¹⁷⁵.

2. Como toda estrategia, la europea parte de unos *retos*, se marca unos *objetivos* para hacer frente a esos retos y establece unas *medidas* para cumplir con tales objetivos. Como también fija unos indicadores para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos.

Los siete retos fundamentales de los que parte son: 1) El cambio climático y la energía limpia; 2) El transporte sostenible; 3) El consumo y la producción sostenibles; 4) La conservación y la gestión de los recursos naturales; 5) La salud pública; 6) La inclusión social, demografía y migración; y 7) La pobreza en el mundo.

Los objetivos correlativos a tales retos, con sus medidas más significativas expuestas, en síntesis, son: 1) Luchar contra el cambio climático y sus efectos, respetando los compromisos del protocolo de Kyoto y en el marco de la

171. Indicadores de desarrollo sostenible para seguir la aplicación de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE [SEC (2005) 161].

172. COM (2005) 37 final.

173. COM (2005) 658 final.

174. COM (2007) 642 final.

175. COM (2009) 400.

estrategia europea sobre el cambio climático, así como realizar esfuerzos particulares en las áreas de eficiencia energética, energías renovables y transporte. 2) Limitar los efectos negativos de los transportes y frenar los desequilibrios regionales, para lo que se considera necesario romper el vínculo entre el crecimiento económico y el desarrollo de los transportes, además de fomentar aún más los transportes compatibles con el medio ambiente y la salud. 3) Promover modos de producción y de consumo más sostenibles, rompiendo el vínculo entre crecimiento económico y degradación ambiental y teniendo en cuenta la capacidad de carga de los ecosistemas. 4) Gestión sostenible de los recursos naturales para evitar su sobreexplotación, aumentar la eficiencia de su utilización, reconocer el valor de los servicios ecosistémicos y frenar la reducción de la diversidad biológica antes del año 2010. 5) La limitación de los riesgos para la salud pública, con garantía de la seguridad y la calidad de los productos a todos los niveles de la cadena alimentaria; la eliminación de los riesgos para la salud y el medio ambiente derivados de los productos químicos; la investigación sobre los vínculos entre salud y contaminantes ambientales; los problemas vinculados a las epidemias y a la resistencia a los antibióticos; y los problemas relacionados con el estilo de vida. 6) La lucha contra la exclusión social y la pobreza y el afrontamiento de las consecuencias del envejecimiento demográfico, con garantía de la viabilidad de los sistemas de pensiones y de protección social y de la integración de los migrantes legales. 7) Y la lucha contra la pobreza en el mundo, con aumento del importe de la ayuda abonada a los países desfavorecidos, el refuerzo de la coherencia y la calidad de las políticas de ayuda al desarrollo y el fomento de las medidas para mejorar la gobernanza internacional.

Junto a las medidas específicas para el cumplimiento de cada objetivo que incluimos resumidas en el párrafo anterior, se contemplan otras *medidas de carácter intersectorial*.

a) Por un lado, la sociedad del conocimiento, en relación con la cual se hace especial hincapié en el ámbito de la educación y la formación del mayor número posible de ciudadanos, a fin de estimular un cambio de comportamiento y proporcionar las competencias necesarias para alcanzar los objetivos fijados en la estrategia. También se prevé aquí el fomento de la innovación científica y técnica, en particular mediante los programas marco de investigación y desarrollo, con la colaboración de las universidades, institutos de investigación, empresas y responsables públicos.

b) Por otro lado, los instrumentos financieros y económicos, como un medio de crear un mercado con productos y servicios menos contaminantes y de modificar el comportamiento de los consumidores. Para ello, se posibilita que los precios reflejen los costes ambientales y sociales reales y se aplican medidas fiscales al consumo de energía y recursos y a la contaminación. Como,

además, se considera que el apoyo financiero de los fondos europeos debe ser el resultado de una coordinación entre la Comisión y los Estados miembros, con el fin de garantizar una eficacia máxima.

c) Y, en tercer lugar, *lograr una mejor comunicación*, porque permite promover el compromiso de los ciudadanos y las empresas. A estos efectos, se resalta la importancia del diálogo sistemático con los consumidores y la consulta con terceros países, así como la creación de asociaciones entre las diferentes partes interesadas, entre las que se incluyen los poderes públicos (europeos y nacionales), las empresas y los ciudadanos (incluidas las organizaciones no gubernamentales).

En último término, se contempla la *evaluación de la aplicación de la estrategia*, cada dos años, en función de los indicadores de desarrollo sostenible (EN) que ha aprobado y tal evaluación sirva de base a una evaluación realizada también cada dos años por el Consejo Europeo. Como, igualmente, está previsto que otros órganos e instituciones de la Unión examinen los progresos realizados y actúen de enlace entre los Estados miembros y los ciudadanos, en su caso.

3. Pero, por otra parte, se prevé la necesidad de que los Estados miembros elaboren *estrategias nacionales*, con la obligación de dar cuenta de los avances registrados, con carácter periódico, y con el deber de realizar *evaluaciones de impacto* antes de adoptar sus políticas o de comprometer fondos públicos.

4. Tras la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus "Objetivos de Desarrollo Sostenible" (ODS), como hemos visto en el epígrafe anterior, la Comisión Europea *ha anunciado en 2016 un nuevo enfoque estratégico*, en el que destaca la Comunicación titulada "Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad"¹⁷⁶, atrás expuesta.

V. LA AGENDA URBANA EUROPEA

En el Pacto de Ámsterdam, aprobado en la Reunión Informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano celebrada el 30 de mayo de 2016, en dicha ciudad, se adoptaron los principios de la Agenda Urbana de la Unión Europea.

1. La idea básica sobre la que gira la Agenda consiste en que *el desarrollo de las zonas urbanas es crucial para el desarrollo sostenible* (en la misma línea de lo resaltado por la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas) y *que éste es vital para los fines de la Unión Europea (con especial mención de la cohesión en sus diversas vertientes)*¹⁷⁷.

176. SWD (2016) 390 final.

177. Dice expresamente AUE –Agenda Urbana Europea– en su Preámbulo que "el desarrollo de las áreas urbanas tendrá un gran impacto en el futuro desarrollo sostenible (económi-

Por eso, *el propósito de la Agenda es potenciar el cumplimiento de los fines de la Unión Europea* (a lo que se añade, igualmente, el logro de las prioridades nacionales), *guiados por la idea de desarrollo sostenible, pero centrándose en sus áreas urbanas*¹⁷⁸, *con un enfoque integrado, coordinado y eficaz*¹⁷⁹.

Y se asume, como premisa para ello, contribuir, a través de tal Agenda Europea, a la ejecución de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y, en particular de su Objetivo 11, así como a la ejecución de la "Nueva Agenda Urbana" de 2016 del Programa Hábitat de la citada organización internacional¹⁸⁰.

Como también se asumen una serie de documentos adoptados en las reuniones informales de ministros responsables de la cohesión territorial y asuntos urbanos, entre los que destacan, entre otros, el "Acervo Urbano" (Urban Acquis –modo común de entender el desarrollo urbano en Europa-) de Rotterdam de 2004; el "Acuerdo de Bristol" de 2005; la Agenda Territorial de la UE de 2007; la Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles de 2007; la Declaración de Marsella de 2008; la Declaración de Toledo de 2010; y la Declaración de Riga de 2015¹⁸¹.

2. Destaca, como *tres pilares de la elaboración de las políticas de la UE y de su puesta en práctica*, el logro de: a) una mejor regulación; b) una mejor financiación; y c) un mejor conocimiento de la política urbana y el intercambio de buenas prácticas¹⁸².

a) En cuanto a la mejor regulación, indica que ello no implica la aprobación de una nueva normativa derivada de la Agenda, sino la revisión de la regulación existente de la UE, para que refleje mejor las necesidades, prácticas y responsabilidades urbanas; que supone que la legislación de la UE debe diseñarse de modo que cumpla los objetivos al menor coste, sin imponer cargas legislativas y minimizando las cargas administrativas para las autoridades urbanas y evitando el establecimiento de posibles cuellos de botella.

b) Por lo que a la mejor financiación respecta, explica que no conlleva "un nuevo o mayor financiamiento de la UE con asignaciones más altas para las autoridades urbanas", sino "identificar, apoyar, integrar y mejorar las fuentes de financiación tradicionales [...] para las zonas urbanas en el nivel institucional pertinente, incluidos los fondos estructurales y de inversión europeos

co, ambiental y social) de la Unión Europea y sus ciudadanos". Y a ello se añade que "el éxito del desarrollo urbano sostenible europeo es muy importante para la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea y la calidad de vida de sus ciudadanos" (Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam, pg. 3).

178. AUE, pg. 5.

179. AUE, puntos 2 y 6.

180. AUE, punto 8, pg. 6.

181. AUE, Anexo pg. I.

182. AUE, punto 5, pg. 5 y ss.

[...] y aprovechar y transmitir las lecciones aprendidas "sobre cómo mejorar las oportunidades de financiación para las autoridades urbanas en todas las políticas e instrumentos de la UE, incluida la política de cohesión".

c) En lo relativo a un mejor conocimiento de la política urbana y al intercambio de buenas prácticas, resalta que se pretende contribuir, porque el conocimiento sobre cómo evolucionan las áreas urbanas está fragmentado y las experiencias exitosas pueden ser mejor explotadas.

3. *Fija una serie de temas prioritarios para guiar las acciones de la AUE*, sin ningún orden particular entre ellos, pero con la invocación adicional de que habrán de tenerse en cuenta las prioridades de la "Estrategia UE 2020 para el crecimiento y la ocupación" y también los temas transversales que se mencionan en puntos posteriores¹⁸³.

a) Los temas prioritarios enumerados son doce: inclusiones de migrantes y refugiados; calidad del aire; pobreza urbana; vivienda; economía circular; empleos y habilidades en la economía local; adaptación climática (incluidas soluciones de infraestructura verde); transición energética; uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza; movilidad urbana; transición digital; y contratación pública innovadora y responsable¹⁸⁴.

b) La "Estrategia UE 2020" cuyas prioridades deben ser tenidas en cuenta en la AUE es la recogida en la Comunicación de la Comisión denominada "Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador". Su finalidad es garantizar que la recuperación económica de la UE, después de la crisis económica y financiera de 2008, reciba el apoyo de una serie de reformas para construir unas bases sólidas para el crecimiento y la creación de ocupación en la UE hasta 2020; a la vez que se hace frente a las debilidades estructurales de la economía y los asuntos económicos y sociales de la UE y se tienen en cuenta los desafíos, a más largo plazo, que suponen la globalización, la presión sobre los recursos y el envejecimiento¹⁸⁵.

183. AUE, puntos 10, 11 y 12.

184. AUE, punto 10.

185. En términos semejantes se explica en la página de la Unión Europea atinente a tal Estrategia, sobre la base de la citada Comunicación [COM (2010) 2020 final] de 3.3.2010.

Se destacan como fines: que debe permitir a la UE alcanzar un crecimiento inteligente (a través del desarrollo de los conocimientos y de la innovación); sostenible (basado en una economía más verde, más eficaz en la gestión de los recursos y más competitiva); e integrador (orientado a reforzar el empleo, la cohesión social y territorial).

Y para ello se han marcado cinco objetivos principales para alcanzar tales fines, en 2020 a más tardar: 1) alcanzar una tasa de empleo mínima del 75 % para la población de entre 20 y 64 años; 2) invertir un 3 % del Producto Interior Bruto en la investigación y el desarrollo; 3) reducir al menos en un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentando el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20 % y en un 20 % la eficacia energética; 4) reducir la tasa de aban-

c) Señala hasta once temas trasversales a tener en cuenta por las Agrupaciones temáticas (la gobernanza eficaz que incluya participación de los ciudadanos y nuevos modelos de gobernanza; enfoques innovadores, entre los que se incluyen el de las ciudades inteligentes – *smart cities*-); la regeneración urbana vinculada a un nuevo desarrollo urbanístico de suelos anteriormente urbanizados y edificados (*brownfield*) con el objetivo de limitar el consumo de suelo no urbanizado y edificado (*greenfield*)...¹⁸⁶.

4. Menciona cuatro categorías de acciones para ejecución de la AUE, bajo la rúbrica de Marco Operativo de la Agenda: a) centrarse en los doce temas prioritarios indicados atrás; b) actuar con coordinación horizontal y vertical con un enfoque más integrado, a través de las Agrupaciones temáticas (*thematics Partnerships*), sobre las que abundaremos infra; c) la realización de evaluaciones de impacto de la legislación de la UE en las zonas urbanas, con el fin de explorar nuevos métodos y herramientas específicas que reduzcan los impactos conflictivos de tal legislación en dichas zonas; y d) el intercambio de conocimientos y experiencias, así como el seguimiento de los resultados, sobre la actuación en las zonas urbanas, que se considera fundamental para mejorar y evaluar los efectos de la Agenda Urbana para la UE y de las correspondientes acciones de ésta¹⁸⁷.

5. Las Agrupaciones temáticas (*thematics Partnerships*, también traducidas en páginas institucionales españolas como partenariados temáticos¹⁸⁸), se integran por Estados miembros, las Regiones, los representantes de las entidades locales urbanas, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, los órganos consultivos de la Unión (Comité de las Regiones, Comité Económico y Social), el Banco Europeo de Inversiones y otros actores¹⁸⁹.

Se califica por la propia Agenda como una nueva forma de cooperación informal multinivel y transversal¹⁹⁰, para ofrecer soluciones más eficaces a los desafíos urbanos y garantizar un enfoque más integrado, en el nivel de zonas urbanas¹⁹¹.

Y se destaca que "su función es la identificación de los problemas y la propuesta de un Plan de Acción, con soluciones en relación a cada tema, sobre

dono escolar a menos del 10 % y aumentar hasta al menos el 40 % la tasa de titulados de la enseñanza superior; y 5) reducir en 20 millones el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión social.

186. AUE, punto 12.

187. AUE, punto 14.

188. En la página institucional del Ministerio de Transportes, movilidad y Agenda Urbana, con el título "Desarrollo operativo de la Agenda Urbana de la UE".

189. AUE, punto 13.

190. AUE, punto 13.

191. AUE, punto 14, letra b.

cómo conseguir que las políticas comunitarias alcancen una mejor regulación, una mejor financiación, y un mejor intercambio de conocimiento"¹⁹².

VI. LAS CONFERENCIAS EUROPEAS DE CIUDADES SOSTENIBLES: LA CARTA DE AALBORG DE 1994 Y SU PUESTA EN PRÁCTICA

1. La "1.ª Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles" se celebró en Aalborg (Dinamarca), en 1994, bajo el patrocinio conjunto de la Comisión Europea y de la Ciudad de Aalborg y fue organizada por el ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives: Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales de las Administraciones Locales).

En tal Conferencia fue aprobada la denominada Carta de Aalborg, que fue firmada inicialmente por 80 Administraciones locales europeas y 253 representantes de organismos internacionales, gobiernos nacionales, instituciones científicas, consultores y particulares.

Tiene tres partes la Carta. La primera lleva por título "Declaración de consenso: Las ciudades europeas hacia sostenibilidad". La segunda se titula "La Campaña Europea de Ciudades Sostenibles". Y la tercera posee la rúbrica "Participación en las iniciativas locales del Programa 21: Planes de acción local en favor de sostenibilidad".

a) En cuanto a la primera parte de la Carta, la declarativa, proclama que *la ciudad es, a la vez, la mayor entidad capaz de abordar inicialmente los numerosos desequilibrios que afectan al mundo moderno y la unidad más pequeña en la que los problemas pueden ser debidamente resueltos de manera integrada, holística y sostenible*¹⁹³.

Propone, por tanto, que se reconozca suficiente autonomía a las ciudades para ello, así como un sólido apoyo financiero¹⁹⁴. Si bien, invoca, a su vez, la participación ciudadana en dicha tarea, conforme al mandato del Programa 21 de la cumbre de Río de Janeiro y del "V programa de acción en materia de medio ambiente de la Unión Europea" ¹⁹⁵.

Por otro lado, después de destacar la interconexión entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible, resalta que *la sostenibilidad ambiental requiere:* α) que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo

192. En la página institucional del Ministerio de Transportes, movilidad y Agenda Urbana, con el título "Desarrollo operativo de la Agenda Urbana de la UE".

193. Punto 1.3 de la Carta.

194. Punto 1.12 de la Carta.

195. Punto 1.13 de la Carta.

de sustitución de los recursos renovables duraderos; β) que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo de absorberlos y procesarlos; y γ) el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humanos, así como la flora y la fauna, para siempre¹⁹⁶.

Como economía urbana sostenible, propone respetar el siguiente orden prioritario: 1.º) invertir en la conservación del capital natural existente (reservas de aguas subterráneas, suelo, hábitats de especies raras); 2.º) fomentar el crecimiento del capital natural, reduciendo el nivel de explotación actual (por ejemplo, de las energías no renovables); 3.º) aliviar la presión sobre las reservas de capital natural creando otras nuevas, como parques de esparcimiento urbano para mitigar la presión ejercida sobre los bosques naturales; y 4.º) incrementar el rendimiento final de los productos, como edificios de alto rendimiento energético o transportes urbanos respetuosos del medio ambiente¹⁹⁷.

Y, *respecto de la justicia social* exigida por el desarrollo sostenible, declara la intención de integrar las necesidades sociales básicas de la población, así como los programas de sanidad, empleo y vivienda, en la protección del medio ambiente. A lo que añade el propósito de crear puestos de trabajo que contribuyan al sostenibilidad de la comunidad, reduciendo así el desempleo¹⁹⁸.

En cuanto a *la ocupación del suelo*, reconoce la importancia de que *las entidades locales apliquen unas políticas eficaces de ordenación del territorio* que impliquen una *evaluación ambiental estratégica de todos los planes*¹⁹⁹.

Menciona la movilidad urbana destacando como indispensable dejar de fomentar el uso innecesario de los vehículos motorizados y dar prioridad a los medios de transporte respetuosos del medio ambiente (en particular, los desplazamientos a pie, en bicicleta o mediante los transportes públicos)²⁰⁰.

Y alude, como instrumentos de la gestión urbana orientada hacia la sostenibilidad en los que basar las decisiones, la vigilancia ambiental, las auditorías, la evaluación del impacto ambiental, la contabilidad, los balances e informes, con diferentes indicadores, como los relativos a la calidad del medio ambiente urbano y, sobre todo, los indicadores de sostenibilidad de los sistemas urbanos²⁰¹.

196. Punto 1.2 de la Carta.

197. Punto 1.6 de la Carta.

198. Punto 1.7 de la Carta.

199. Punto 1.8 de la Carta.

200. Punto 1.9 de la Carta.

201. Punto 1.14 de la Carta.

b) En cuanto a la segunda parte de la Carta, "la Campaña Europea de Ciudades Sostenibles", se establecen una serie de objetivos principales como recoger y divulgar la información sobre experiencias satisfactorias a nivel local; fomentar el principio de desarrollo sostenible entre las demás administraciones locales; captar nuevos signatarios de la Carta; y organizar todos los años un "premio de la ciudad sostenible", entre otros.

c) Y la tercera parte de la Carta se centra en la formulación de "planes de acción local en favor de la sostenibilidad", en relación con los cuales se mencionan las siguientes etapas: reconocimiento de los métodos de planificación y de los mecanismos financieros existentes; localización sistemática de los problemas y de sus causas; clasificación de las tareas por orden de prioridad para tratar los problemas detectados; consideración y evaluación de opciones estratégicas alternativas; establecimiento de un plan de acción local a largo plazo en favor de un desarrollo sostenible que incluya objetivos mensurables; programación de la aplicación del plan, incluida la preparación de un calendario y una declaración del reparto de responsabilidades entre los participantes; y establecimiento de sistemas y procedimientos para la supervisión y la notificación de la aplicación del plan.

2. La "2.^a Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles" se celebró en Lisboa en 1996, con el fin de poner en práctica los principios fijados en la Carta de Aalborg de 1994, en la Agenda 21 (de la Cumbre de Río 1992) y en la Agenda Habitat (de la "Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos", celebrada en Estambul en 1996), con la firma del documento titulado "El Plan de Acción Lisboa: de la Carta a la Acción" e implantación del denominado proceso Agenda Local 21 y el plan de viabilidad local.

Por ello, se hace hincapié en las etapas de los "planes de acción local en favor de sostenibilidad" que ya habían sido mencionadas en la Parte 3.^a de la Carta de Aalborg (localización sistemática de los problemas y de sus causas, etc.), así como en la evaluación del proceso y la retroalimentación de los resultados.

Se prevé la coordinación de la confección de los planes medioambientales con los de otros sectores, en particular con los planes sociales y económicos, introduciendo un procedimiento de evaluación del impacto de la viabilidad en los procedimientos de negociación para la autorización de nuevas empresas y plantas. Como, asimismo, se contempla la aplicación de programas de administración y auditorías medioambientales (EMAS) por parte de las empresas locales.

Se recomienda el establecimiento de un grupo de personas o instituciones responsables, al que se califica como "Forum Agenda Local 21".

Y se resalta la cooperación a nivel internacional de las administraciones locales de los países en desarrollo, con programas de asistencia bilateral y exploración de las posibilidades para la implantación conjunta de las medidas para proteger el clima, las aguas, el suelo y asegurar la biodiversidad.

3. En 2000, se celebró en Hannover la "3.^a Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles", que adoptó la denominada "Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del siglo XXI", que supone una ratificación de los compromisos adquiridos en las Conferencias anteriores y las Declaraciones de Turku (Finlandia, 1.998), Sofía (Bulgaria, 1.998), Sevilla (España, 1.999) y La Haya (Holanda, 1.999).

Como también constituye una exhortación a la comunidad internacional, a las instituciones europeas; a los gobiernos nacionales; a otros líderes locales de las regiones; a las personas interesadas en el proceso de la Agenda 21 Local; y a los líderes y a las personas que toman las decisiones en los sectores económicos y financieros, para que apoyen y faciliten el desarrollo de los procesos de la Agenda 21 y de la Agenda Habitat, cooperando en la gestión para el desarrollo sostenible.

Dentro del citado llamamiento a la comunidad internacional, podemos destacar, el dirigido a frenar el "dumping" laboral y medioambiental y con ello contribuir a paliar la pobreza; erradicar la deuda mediante programas de condonación; y proporcionar fondos adecuados a las organizaciones financieras internacionales para el desarrollo sostenible, estableciendo, en particular, un fondo para el desarrollo urbano sostenible dentro del programa "Global Environmental Facility".

Dentro de las misivas dirigidas a las personas que toman las decisiones en los sectores económicos y financieros, podemos resaltar las que proponen integrar consideraciones medioambientales, de salud, de seguridad y de riesgos en las estrategias de sus empresas.

En relación con el *uso del suelo*, se proclama una identificación con la planificación urbana integrada; el desarrollo de ciudad compacta; la rehabilitación de las áreas urbanas e industriales deprimidas; y el uso reducido y más eficiente del suelo y de otros recursos naturales.

Se realiza el compromiso de introducir un conjunto de "Indicadores Europeos Comunes para la sostenibilidad local", de acuerdo con los cuales serán fijados los objetivos, será vigilado el progreso y se informará sobre los resultados alcanzados.

Y se postula el establecimiento y desarrollo de redes regionales para la promoción del desarrollo sostenible.

4. La "Cuarta Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles" tuvo lugar en 2004, de nuevo en Aalborg, y dio lugar al documento titulado "Aalborg + 10, Inspiración para el futuro".

Se ratificaron los siguientes 10 compromisos, denominados "Los Compromisos de Aalborg": 1) Impulsar procedimientos de toma de decisiones a través de una mayor democracia participativa; 2) Elaborar programas eficaces de gestión de la sostenibilidad, desde el diseño a la evaluación, pasando por la implementación; 3) Garantizar un acceso equitativo a los bienes naturales comunes; 4) Adoptar un uso prudente y eficiente de los

recursos y fomentar el consumo y la producción sostenibles; 5) Asumir un papel estratégico en el diseño y planificación urbana y enfocar los temas ambientales, sociales, económicos, de salud y culturales hacia el beneficio común; 6) Reconocimiento de la interdependencia del transporte, la salud y el medio ambiente y el compromiso a promover firmemente los modelos de movilidad sostenibles; 7) Proteger la salud y el bienestar de la ciudadanía; 8) Asegurar una economía local viva que promueva el empleo sin dañar el medio ambiente; 9) Asegurar comunidades integradoras y solidarias (con medidas para prevenir y paliar la pobreza, asegurar un acceso equitativo a los servicios públicos, educación, empleo, formación e información,

así como a las actividades culturales, etc.); y 10) Ir de lo local a lo global, asumiendo la responsabilidad global para la paz, la justicia, la igualdad, el desarrollo sostenible y la protección del clima (con acciones para mitigar el cambio climático y conseguir un nivel sostenible de emisión de gases invernadero, etc.).

Y se dispuso que, al firmar una entidad local europea los diez compromisos, manifestaba su conformidad con lo siguiente: 1) realizar un análisis integrado de los principios generales de los compromisos de Aalborg, en su situación de partida, en los 12 meses posteriores a la fecha de la firma; 2) entrar en un proceso participativo a escala local para la fijación de objetivos; 3) dar prioridad a sus tareas, con el objetivo de abordar los diez compromisos; 4) establecer objetivos locales individuales a escala en los 24 meses posteriores a la fecha de la firma; 5) realizar un análisis periódico de control de los "Compromisos de Aalborg" que esté a disposición de sus ciudadanos; y 6) facilitar información acerca de sus objetivos y sus progresos para evaluaciones periódicas.

5. Las Conferencias posteriores han estado orientadas a avanzar en la implementación de los Compromisos de Aalborg.

La 5.^a Conferencia se celebró en Sevilla, en 2007, y dio lugar al documento "El espíritu de Sevilla".

La 6.^a Conferencia se realizó en Dunkerque –Francia-, en 2010, y generó dos documentos: "La Declaración de Dunkerque de 2010 sobre sostenibilidad local" y "El llamamiento a la acción climática de Dunkerque 2010".

La 7.^a Conferencia se efectuó en Ginebra –Suiza-, en 2013, y simplemente dio lugar a un Informe sobre tal Conferencia. En la misma fue creada la "Plataforma de Ciudades Europeas Sostenibles", como centro de información para administraciones locales, organizaciones involucradas en la sostenibilidad urbana a nivel europeo y personas interesadas, que ofrece una ventanilla única para cualquier comunidad local que busque la puerta de entrada correcta para participar en acciones de sostenibilidad.

La 8.^a tuvo lugar en Bilbao, en 2016, con el título "Acción transformadora: el potencial de Europa". Su objetivo primordial ha sido traducir al ámbito local los resultados obtenidos en Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático (COP 21), y la Cumbre de la ONU para la adopción de la Agenda para el Desarrollo post 2015. El documento aprobado se ha denominado "La Declaración Vasca: Nueva hoja de ruta para ciudades y pueblos".

Y la 9.^a Conferencia está prevista para el otoño de 2020, en Mannheim –Alemania.

VII. EL *GROWTH MANAGEMENT* Y EL *SMART GROWTH* VINCULADO AL DENOMINADO *NEW URBANISM*, EN EL ÁMBITO DEL DERECHO DEL USO DEL SUELO Y SUS SIMILITUDES Y DIFERENCIAS CON EL DESARROLLO SOSTENIBLE. *COMUNIDADES HABITABLES CON DESARROLLO SOSTENIBLE*

Se ha destacado que la protección medioambiental a través del Derecho urbanístico se llevó a cabo *hasta mediados del siglo XX*, mediante las *potestades de los entes locales tradicionales de zonificación, planificación y aprobación de proyectos individuales*, hasta el momento en el que, en dicha época, el desarrollo urbanístico saltó de las ciudades al campo y *se impuso el modelo de ciudades extendidas (sprawl pattern)*. Pero, a partir de ahí, se inventaron varias estrategias de uso del suelo mediante las cuales los entes locales intentaron frenar el ritmo de crecimiento de dicho modelo (por ejemplo, bonos de densidad, identificación de zonas de desarrollo urbanístico y de conservación, transferencia de derechos de aprovechamiento urbanístico, etc.). Y, así, poco a poco, se evolucionó a movimientos como la gestión del crecimiento (*growth management*); el crecimiento inteligente (*smart growth*); y ciudades habitables (*livable cities*), en progresión hacia el desarrollo sostenible, que se enfrenta al desafío de la mitigación y adaptación al cambio climático²⁰².

202. J.R. NOLON (2014, "Protecting the Environment [...]", ps. 16-17). Un completo estudio sobre el uso del suelo y la adaptación al cambio climático en el Derecho de USA es el realizado por A. KASWAN (2013, in totum).

Estos movimientos, guiados por contrarrestar el modelo de la ciudad expandida (*sprawl cities*) y por finalidades ambientalistas, con manifestación principalmente en USA (pero también en otros países, como, por ejemplo, el Reino Unido), han intentado dar respuesta a algunos de los mismos problemas subyacentes al "desarrollo sostenible", especialmente la protección ambiental. Y, por eso, puede decirse que ha sido *la vía norteamericana al desarrollo sostenible en el ámbito urbanístico* (en el ámbito del uso del suelo); lo que no ha dejado de generar polémica en torno a si realmente satisface sus exigencias o por el contrario deja algunas importantes sin cubrir.

A) Los programas de "gestión del crecimiento" (*Growth management*) se pusieron de moda en los años 70 y 80 del siglo XX, con utilización de muchas técnicas de control de uso de suelo tradicionales (la calificación del suelo con la zonificación de los distintos usos y el control de la parcelación del suelo), pero *con el objetivo principal de regular el ritmo y el grado de crecimiento*. Así, frente a las cuestiones tradicionales del lugar donde se va a efectuar el desarrollo urbanístico, los usos permitidos del suelo y las condiciones edificatorias (como la altura de las edificaciones y el volumen edificatorio admitido), se centró la problemática en *cuánto* crecimiento debe producirse y *cuándo* debe realizarse²⁰³.

Los motivos determinantes de la aplicación de tales Programas de *gestión del crecimiento* fueron diversos y algunos interrelacionados: la preocupación por los efectos del crecimiento en áreas ambientalmente sensibles y en los escasos recursos ambientales; la aglomeración en el suelo de uso público (viales, zonas verdes y espacios libres y equipamientos); los efectos económicos y sociales de la crisis de la energía y la constante disminución de las reservas de energía no renovables; la disminución de las asignaciones de fondos federales; la alta tasa de desempleo a finales de los años setenta y principios de los ochenta; y una aceleración de la tasa de crecimiento en los Estados del denominado cinturón del sol "sunbelt" (los que se encuentran en el sur de los Estados Unidos desde la costa atlántica del Sureste a la costa pacífica del Suroeste). Pero también se han destacado motivaciones menos presentables como la discriminación, incluso racial y económica²⁰⁴.

B) El *crecimiento inteligente* (*Smart Growth*) ha sido calificado como una forma evolucionada de la gestión del crecimiento (*Growth management*)²⁰⁵ o la gestión del crecimiento con un nombre más atractivo²⁰⁶. Y se ha destacado que, aunque pueda parecer que los objetivos del crecimiento inteligente pueden ser implementados a través de las mismas herramientas que usa la gestión

203. JUERGENSMEYER J.C and T.E. ROBERTS (2013, 294).

204. JUERGENSMEYER J.C and T.E. ROBERTS (2013, 294).

205. JUERGENSMEYER J.C and T.E. ROBERTS (2013, 294).

206. J.M. LEVY (2016, p. 280 y ss.).

del crecimiento (*growth management*) tradicional (consistentes, como hemos visto, en programas de crecimiento con límites temporales, establecimiento de límites a los servicios urbanísticos y la exigencia de una infraestructura adecuada antes de su desarrollo urbanístico), la dinámica actual del movimiento de crecimiento inteligente se centra, sin embargo, en "*rehacer*" la *tradicional gestión del crecimiento y subraya la necesidad de una nueva legislación que encarne y facilite los principios de gestión del crecimiento (growth management)*. Y en ello está colaborando la Asociación Americana de Planeamiento Urbanístico (*the American Planning Association*) con su publicación titulada "*Guía Legislativa de crecimiento inteligente: modelo de Estatutos para la planificación y la gestión del cambio*"²⁰⁷.

El término de *crecimiento inteligente (Smart Growth)* se popularizó por las iniciativas del Gobernador de Maryland PARIS GLENDENING, en 1997, y se ha destacado que no es fácil de definir porque significa algo diferente en las distintas demarcaciones territoriales y comunidades que lo acogen, que poseen sus propios objetivos o desafíos particulares asociados con el crecimiento futuro. Pero puede sintetizarse en que el mismo representa todo lo que el modelo de urbanismo expandido (*urban sprawl*), de baja densidad (el propio de la llamada ciudad-jardín), no es.

Los principios que suelen asociarse al mismo son los siguientes²⁰⁸: a) la previsión de usos mixtos del suelo (residencial con comercial, p. ej.); b) la existencia de comunidades donde las opciones de transporte incluyen caminar, andar en bicicleta y transporte público; c) la disminución de la congestión del tráfico; d) mayor densidad de población²⁰⁹; e) la protección de los espacios abiertos, zonas húmedas y suelo agrícola de alta productividad; f) revitalización urbana²¹⁰; y g) disminución de impuestos y costes de infraestructura.

Aunque, además de los indicados, también se resaltan estos otros: a) la creación de viviendas más asequibles; b) cargar los costes públicos de nuevos desarrollos urbanísticos a sus consumidores a través de tasas de impacto en lugar de tener los costes pagados por la comunidad en general; c) reducir los obstáculos al derecho de los promotores urbanísticos; y d) adoptar regulaciones más diversas sobre estética, disposición de calles y diseño²¹¹.

207. JUERGENSMEYER J.C and T.E. ROBERTS (2013, 299).

208. Seguimos aquí como base la relación que recogen J.C JUERGENSMEYER and T.E. ROBERTS (2013, 298).

209. A. DOWNS (2005, 368) matiza que ello tanto en las áreas de nuevo crecimiento como en los barrios existentes y resalta, a su vez, que ello supone limitar la extensión externa de nuevos desarrollos para hacer los asentamientos más compactos (los propios del modelo de ciudad compacta –apostillo yo-) y preservar los espacios abiertos.

210. Se hace hincapié aquí concretamente en la revitalización de los barrios antiguos (A. DOWNS, 2005, 368).

211. A. DOWNS (2005, 368).

Surge, efectivamente, como reacción frente al patrón de urbanismo expandido (*urban sprawl*), caracterizado por un desarrollo residencial de viviendas unifamiliares, principalmente, que incluye un número significativo de unidades distantes dispersas en áreas periféricas (o sea, el de la ciudad-jardín); mientras que los desarrollos no residenciales incluyen centros comerciales, tiendas minoristas a lo largo de las carreteras arteriales, parques industriales y de oficinas, y edificios independientes industriales y de oficinas, así como escuelas y otros edificios públicos.

Y pretende evitar o contrarrestar los grandes impactos negativos que se han destacado del citado urbanismo expandido, algunos de los cuales son de carácter ambiental: empeoramiento de la calidad del aire por los largos desplazamientos en automóvil desde la periferia urbana²¹², que se suma a los compuestos orgánicos volátiles y óxidos de nitrógeno que se combinan para formar ozono a nivel del suelo y consumo de valioso suelo no desarrollado urbanísticamente que destruye el espacio verde necesario para mantener la integridad de las cuencas y hábitat de vida silvestre. Pero, también, pérdida de tiempo y el estrés añadido, por tener que utilizar autopistas demasiado congestionadas y aumento de la segregación de las comunidades minoritarias pertenecientes a esas zonas en la mayoría de las escuelas públicas urbanas²¹³.

Por otro lado, la previsión citada de adoptar regulaciones más diversas sobre estética, disposición de calles y diseño está ligado al movimiento denominado "*Nuevo Urbanismo*", en boga entre los diseñadores urbanos y planificadores urbanos de la época, que han hecho hincapié en diseños arquitectónicos y configuraciones urbanas de reconfiguración de las zonas periféricas de modelo expandido (*sprawling suburbs*) en comunidades de vecindad reales²¹⁴. Posee un enfoque orientado al diseño del desarrollo urbanístico planificado. En contraposición al modelo de ciudad dispersa de baja densidad, tiene sus raíces en las densas ciudades peatonales de principios del siglo XX, que presta mucha atención a las relaciones espaciales entre los usos del suelo para crear una comunidad social muy unida²¹⁵.

212. J.R. NOLON (2014, p. 14) invoca en este sentido los estudios de la EPA (reflejados en US EPA. Overview of Greenhouse Gas Emissions) según los cuales los residentes de zonas urbanas que gozan de transporte público y que ocupan edificios de uso mixto, compactos, utilizan mucha menos energía y contribuyen significativamente menos a las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) que representan el 85% de las emisiones de los gases de efecto invernadero en los Estados Unidos. Y se destaca también la importancia en las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) el uso de vehículos para uso personal, que, en el modelo expandido (*sprawl*) es necesario para ir a un consultorio médico, a tiendas de comestibles, a la escuela local y a lugares de empleo.

213. J.C JUERGENSMEYER and T.E. ROBERTS (2013, 297).

214. J.C JUERGENSMEYER and T.E. ROBERTS (2013, 299-300).

215. P.R. BERKE (2002, p. 26).

En cuanto a su relación con el desarrollo sostenible, encontramos posicionamientos que vienen a considerar que el crecimiento inteligente (*smart growth*) representa un modo de conseguir el desarrollo sostenible en el control del uso del suelo (el que ha preponderado en USA y también ha sido utilizado en otros países, como el Reino Unido), mientras que otros resaltan que, aunque tienen puntos de coincidencia, el crecimiento inteligente deja de cumplir o atender exigencias importantes del desarrollo sostenible.

a) Dentro del primer grupo de posicionamientos, cabe citar a J.C JUERGENSMEYER y T.E. ROBERTS, porque afirman que el "crecimiento inteligente" representa un planeamiento que considera tanto la protección del medio ambiente como el crecimiento económico, a la vez que *da lugar a desarrollos urbanísticos sostenibles que aumentan la calidad de vida*²¹⁶.

Y, en dicho grupo, también podrían incluirse las consideraciones asumidas por las "Directrices para los Planes Generales del Estado de California" de 2003, pues afirman que el "crecimiento inteligente" puede constituir una herramienta para conseguir el desarrollo sostenible²¹⁷.

b) Entre los que afirman que el crecimiento inteligente deja de satisfacer requerimientos relevantes del desarrollo sostenible, se sitúan aquellos que han realizado evaluaciones de los principios y las políticas del "crecimiento inteligente" con los indicadores de las tres dimensiones del "desarrollo sostenible".

En el caso de FEI YANG, que evaluó diversos proyectos de crecimiento inteligente ganadores de la "Excelencia Global en Crecimiento Inteligente" de la EPA, obtuvo el resultado de que es mucho más alto el número de políticas que cubren cuestiones ambientales que las que lo hacen respecto de la de equidad o de la economía. Se abarcan todos los indicadores de la dimensión ambiental y se presta especial atención al transporte y el uso del suelo, pero se pasan por alto la mano de obra, la diversificación económica y los ingresos, por un lado, en relación con la dimensión económica, y la pobreza y la salud humana, por otro, en relación con la dimensión de equidad social. Por lo tanto, no se llega al equilibrio entre las tres dimensiones que requiere el desarrollo sostenible²¹⁸. Así pues, propone dicho autor, finalmente, que los proyectos de crecimiento inteligente exhiban en sus políticas los valores de la sostenibilidad y promuevan políticas que alcancen los indicadores pasados por alto²¹⁹.

216. J.C JUERGENSMEYER and T.E. ROBERTS (2013, 298).

217. State of California. General Plan Guidelines (2003, p. 20).

218. F YANG (2009, ps. 134-136).

219. F YANG (2009, p. 138).

c) Una posición que nos parece ecléctica es la de J. DERNBACH, pues, por un lado, dice que el movimiento de crecimiento inteligente está probando, como mínimo, tanto una solución para los desordenados e ineficientes sistemas de control del uso del suelo del pasado, como un marco para un nuevo paradigma futuro y que, *en general, los principios del crecimiento inteligente reflejan muchas de las estrategias de puesta en práctica de desarrollo del suelo sostenible, bajo la Agenda 21*²²⁰.

Pero por otro lado, recalca que la sostenibilidad del uso del suelo *requiere una coherente integración de consideraciones sociales ambientales y económicas en la toma de decisiones* y que, aunque el movimiento "crecimiento inteligente" ha conducido a cambios legislativos y de políticas especialmente en el nivel estatal, *no ha transcurrido suficiente tiempo para evaluar justamente si los cambios de políticas están produciendo una diferencia significativa*²²¹.

C) El movimiento de *ciudades, comunidades o vecindarios habitables con desarrollo sostenible*, como más actual y todavía más evolucionado que la gestión del crecimiento y el crecimiento inteligente se cifra a partir de 2010²²².

Nos dice J.R NOLON que este movimiento *hace hincapié en las nociones de crecimiento inteligente que se centran en la conservación de la energía consumida en los edificios en construcción y operativos y en reducir las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de pasajeros*. Ante la conciencia de la realidad del cambio climático, se dirige la atención a las iniciativas para la reducción del uso de combustibles fósiles, como la energía solar y eólica, las instalaciones geotérmicas y la imposición de mayores niveles de eficiencia en las plantas de generación de energía. Por eso, conectan con las estrategias para crear vecindarios orientados al transporte público, de modelo de ciudad compacta, de uso mixto y transitables a pie, cuyos *edificios son térmicamente más eficientes* y que *poseen un menor número de coches*, por requerir un menor número de viajes en automóvil diarios y tener que conducir muchos menos kilómetros que sus contrapartes suburbanas y rurales²²³.

Destacan como promotores de este movimiento "*The United States Green Building Council*" (USGBC), "*The Natural Resource Defense Council*" (NRDC), and "*The Congress for New Urbanism*" (CNU), que han colaborado para desarrollar un *sistema de clasificación de edificios verdes* conocido como "el liderazgo en energía y diseño ambiental para el desarrollo del vecindario" (*The Leadership in Energy and Environmental Design for Neighborhood Development*, LEED-ND). El propósito del sistema de calificación LEED-ND

220. J. DERNBACH y otros (2002, "Synthesis", p. 25.

221. J. DERNBACH y otros (2002, "Synthesis", p. 24.

222. J.R. NOLON (2014, "Protecting the Environment [...]", p. 19).

223. J.R. NOLON (2014, "Protecting the Environment [...]", p. 98).

es proporcionar a los promotores urbanísticos y de construcción privados los estándares que pueden elegir para obtener la certificación por el instituto de la calificación de USGBC como haber generado desarrollo sostenible en un contexto de vecindario. Los entes locales, sin embargo, son libres de utilizar los estándares LEED-ND como una lista de verificación para evaluar sus planes integrales, sus reglamentos de zonificación y de gestión urbanística, sus presupuestos de capital y otras actividades para determinar si, y en qué medida, logran sostenibilidad en el vecindario y cómo pueden mejorarse sin imponer costos indebidos en la comunidad afectada por el desarrollo urbanístico²²⁴.

El sistema de clasificación exige que los proyectos cumplan los "requisitos previos" y asigna créditos cuando se alcanzan determinados estándares, en cinco categorías diferentes²²⁵.

Resalta J.R. NOLON que el desarrollo sostenible en el uso del suelo se caracteriza por utilizar menos material, evitar el consumo de humedales o la erosión de las cuencas hidrográficas, consumir menos energía, emitir menos CO₂, disminuir la escorrentía de aguas pluviales, reducir la contaminación de las aguas subterráneas y superficiales y crear un lugar más saludable para vivir, trabajar y recrearse²²⁶ y mayor eficiencia²²⁷. A lo que añade también el empleo de técnicas legales para resolver conflictos de propiedades con problemas, el desarrollo de los trabajadores y la vivienda equitativa²²⁸.

Y eso es conforme con el modelo descrito de vecindarios habitables (el de ciudad compacta, con usos mixtos y servicios de transporte público, con mayor proximidad a las tiendas y a los centros de empleo), al que se inclinan por otra parte la población norteamericana en las encuestas, en especial las personas mayores y parejas jóvenes, en la mayoría sin hijos; acrecentado por el alza del precio del transporte y los cambios en el mercado de hipotecas, que, al financiar una parte menor de la adquisición, fomentan la adquisición de casas más pequeñas y baratas²²⁹.

Pero, en la misma línea crítica formulada hacia la sostenibilidad del crecimiento inteligente, cabe concluir que, aunque este modelo de vecindarios habitables favorece la consecución de muchos objetivos ambientales, no queda tan claro que garanticen la sostenibilidad económica o la social exigidas por el desarrollo sostenible y que apunta J.R. NOLON en lo que un uso del suelo con desarrollo sostenible debe considerarse.

224. J.R. NOLON (2014, *Ibidem*, p. 99).

225. J.R. NOLON (2014, *Ibidem*, p. 99).

226. J.R. NOLON (2014, *Ibidem*, p. 103).

227. J.R. NOLON (2014, *Ibidem*, p. 104).

228. J.R. NOLON (2014, *Ibidem*, p. 104).

229. S.M. WHEELER (2013 "Planning for Sustainability [...]", p. 175).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, J.F.

(2010) "Desarrollo sostenible", en la obra colectiva "Los principios jurídicos del Derecho Administrativo", dirigida por J.A. Santamaría Pastor. Ed. La Ley. Madrid, ps. 1387-1426.

AUE –AGENDA URBANA EUROPEA– (URBAN AGENDA FOR THE EU. PACT OF AMSTERDAM)

(2016) Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands. El texto está en inglés.

BLAKELY, E.

(2000) Social equity and sustainable development: rules for building better communities. In *The practice of sustainable development*. Edited by D. R. Porter, Urban Land Institute, p. 67-73.

BRANDON, P.S.– LOMBARDI, P.

(2011) *Evaluating sustainable development in the built environment*. Second edition. Wiley-Blackwell.

BERKE, Philip R.

(2002) "Does Sustainable Development Offer a New Direction for Planning? Challenges for the Twenty-First Century". *Journal of Planning Literature* 2002 Vol. 17, n.º 1, p. 21 y ss.

BOSELNANN, K.

(2010) Losing the forest for the trees: environmental reductionism in the law. *Sustainability* 2010, 2, ps. 2424-2448.

CAPROTTI, F.; COWLEY, R.; DATTA, A.; CASTÁN BROTO, V.; GAO, E.; GEORGESON, L.; HERRICK, C.; ODENDAAL, n.; y JOSS, J.

(2017) "The New Urban Agenda: key opportunities and challenges for policy and practice". *Urban Research & Practice*, 10:3, 367-378, DOI: 10.1080/17535069.2016.1275618.

CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD.

(2012) En *Revista Paz y Conflictos* n.º 5, 2012, p. 184 y ss.

COHEN, Matthew y HABRON Geoffrey

(2018) "How does the New Urban Agenda align with comprehensive planning in U.S. cities? A case study of Asheville, North Carolina". *Sustainability* 2018, 10, 4590; doi:10.3390/su10124590

DELLAS, Eleni and SCHREIBER Franziska

(2018) "Follow-Up and Review of the New Urban Agenda". *Planning Theory & Practice*, 2018, VOL. 19, n.º 1, 117-137. DOI: 10.1080/14649357.2018.1412678

DERNBACH, John

(2002 a) "Stumbling Toward Sustainability". Environmental Law Institute. Synthesis, p. 1 ff.

(2002 b) "Sustainable Development: Now More Than Ever". *The Environment Law Reporter, news&analysis*. 2002, Volume 32, Issue 1.

(2002 c) "Stumbling Toward Sustainability". Environmental Law Institute. Chapter 1: "Sustainable Development: Now More Than Ever", p. 45 ff.

(2011) "Creating the law of environmentally sustainable economic development". *Pace Environmental Law Review*, Volume 28, Issue 3 Spring 2011.

DERNBACH, John and MINTZ Joel A.

(2011) "Environmental laws and sustainability: an introduction". *Sustainability* 2011, 3, 531-540.

DOWNS, A.

(2005) "Smart growth: why we discuss it more than we do it". *Journal of the American Planning Association*. 74(4) 367-380.

ENVIRONMENTAL PERFORMANCE INDEX

(2016) *The 2016 Environmental Performance Index*. Hsu, A. et al. New Haven, CT: Yale University, www.epi.yale.edu.

(2018) *The 2018 Environmental Performance Index*.

<https://epi.envirocenter.yale.edu/downloads/epi2018policymakerssummary01.pdf>

ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA (ETE)

(1999) "Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999. Elaborada por el Comité de Desarrollo Territorial y publicada por la Comisión Europea.

EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J.M.

(2019) "La Nueva Agenda Urbana y la reinención de la planificación espacial: del paradigma a la práctica". Ciudad y territorio: Estudios territoriales, n.º 202, págs. 765-784.

GARSCHAGEN, Matthias y PORTER Libby

(2018) "The New Urban Agenda: From Vision to Policy and Action". Planning Theory & Practice, 2018, VOL. 19, n.º 1, 117-137. DOI: 10.1080/14649357.2018.1412678

GODSCHALK, DAVID R.

(2004) "Land use planning challenges: Coping with conflicts in visions of sustainable development and livable communities". Journal of the American Planning Association 70 (1), ps. 5-13.

ICLEI (INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES).

(2010) "Star Community Index. Sustainability Goals and Guiding Principles".

(2018) "The ICLEI Montreal Commitment and Strategic Vision 2018-2024". Bonn.

(2019) "Leading with local action. 2019 Annual Report". Denver (Colorado-USA).

JEPSON Jr., J. E.

(2001) "Sustainability and Planning: Diverse Concepts and Close Associations", Journal of Planning Literature, Vol. 15, No. 4 May 2001.

JOURMARD, ROUBERT

(2009) "Le concept de gouvernance". Raport de recherche 2009; LTE – Laboratoire Transports et Environnement– 0910; HAL archives-ouvertes.fr.

JUERGENSMEYER, J.C/ ROBERTS, T.E.

(2013) "Land use Planning and development regulations Law". Hornborn series. West-Thomson Reuters.

KASWAN, A.

(2013) "Climate change adaptation and land use: exploring the federal role", 47 J. Marshall L. Rev. 509 (2013).

LEVY, J.M.

(2016) Contemporary urban planning 10th ed. Routledge.

LING, O. G.

(2005) "Sustainability and cities: concept and assessment". Singapore: World Scientific Printers, Ltd.

MANCARELLA, MARCO

(2006) "Il principio dello sviluppo sostenibile: tra politiche mondiali, diritto internazionale e Costituzioni nazionali". *Giuristiambientali.it*. 14/11/2006.

MOLDAN, B. and DAHL, A.

(2007) Challenges to sustainability indicators. In *Sustainability indicators: a scientific assessment*. Edited by Hak, T. et al. 1-14. Washington, D.C.: Island Press.

MUNIER, N.

(2005). *Introduction to sustainability: road to a better future*. Springer. Ottawa.

NAU: NUEVA AGENDA URBANA

(2017) *Nueva Agenda Urbana (en español)*. Habitat III. Quito (Ecuador) 17-20 octubre 2016. Naciones Unidas.

NOLON, J.R.

(2014) *Protecting the environment through land use Law: Standing Ground*. Environmental Law Institute.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

(2017) "Nueva Agenda Urbana", editada por la Secretaría de Habitat III. La versión electrónica está disponible en la página web de Hábitat III: www.habitat3.org

PAREJO NAVAJAS, T.

(2004) "La estrategia territorial europea: la percepción comunitaria del uso del territorio". Ed. Marcial Pons. Madrid.

PORTNEY, K.

(2013) *Taking sustainable cities seriously: economic development, the environment, and quality of life in American cities*. 2nd edition. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

STATE OF CALIFORNIA. GENERAL PLAN GUIDELINES

(2003) Governor's Office of Planning and Research.

(2017) Governor's Office of Planning and Research.

VAQUER CABALLERÍA, MARCOS

(2017) "La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* n.º 311, ps. 499-525.

VIDETTA, CRISTINA

(2014) "Lo sviluppo sostenibile. Dal Diritto Internazionale al Diritto Interno", in "Tratatto di Diritto dell'Ambiente". A Cura Di: Alessandro Crosetti, Rosario Ferrara, Carlo Emanuele Gallo, Stefano Grassi, Maria Alessandra Sandulli. Giuffrè editore.

WHEELER, S. M.

(2013) "Planning for Sustainability: Creating Livable, Equitable and Ecological Communities" (Routledge, second edition, 2013).

YANG, Fei

(2009) "If 'Smart' is 'Sustainable'? an analysis of smart growth policies and its successful practices". Iowa State University. Graduate Theses and Dissertations. Paper 10603.