



XXVIII Encuentro de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales

ZARAGOZA, 5 Y 6 DE MAYO DE 2025

El reto demográfico para el futuro de las ciudades y entornos urbanos



RESUMEN DE LA JORNADA



ORGANIZA



COLABORA





CONFERENCIA INAUGURAL: EL RETO DEMOGRÁFICO

Ponente: Ángel Pueyo. Catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Zaragoza y coordinador científico del apartado de Demografía del Atlas Nacional de España.

La demografía ha sido tradicionalmente un tema clave en la planificación estratégica y en concreto en el diseño de los planes estratégicos urbanos, donde la población, el poblamiento y la sociedad han sido aspectos fundamentales. La demografía influye en la organización territorial, la sociedad, los modos de vida, la movilidad o la actividad económica.

Además, la posibilidad de trabajar a distintas escalas territoriales, pudiendo descender a nivel de portal, supone no solo un reto en la utilización y explotación de los datos públicos, sino también una puesta en valor de estos. También el cruce de las diferentes fuentes de información pública ayuda a generar información de calidad que da soporte a la toma de decisiones.

España realizó su transición demográfica en 25 años y ahora es un país con una concentración urbana por encima de la media europea. Sin embargo, los entornos urbanos de Centroeuropa funcionan de forma diferente, hay más continuidad frente a los vacíos que se dan en España, por lo que las ciudades españolas tienen que dar servicio a entornos metropolitanos en muchos casos muy alejados, ya que las áreas de influencia se han expandido.

Los cambios poblacionales más recientes constatan que nos encontramos en la *quinta transición demográfica*, donde no solo se produce una disminución de la natalidad y de la fecundidad, sino también un incremento de la esperanza de vida (y también los años de vida en buena salud). Esto ha propiciado que, desde 2015, el saldo vegetativo sea negativo en España. La inmigración está paliando este desequilibrio, concentrándose fundamentalmente en las ciudades. Esta migración ha experimentado a su vez cambios en su comportamiento, siendo cada vez más feminizada y especializada. También han cambiado los modelos de familia.

Los participantes realizan las siguientes **aportaciones**:

- El paulatino envejecimiento de la población hace que los territorios necesiten seguir incrementando efectivos para que no se produzca un suicidio demográfico.
- Los nuevos modelos de familia deben ir acompañados de cambios en la estructura de los hogares, ya que en muchos casos nos encontramos con viviendas sobredimensionadas.
- La vertebración territorial se ve comprometida porque buena parte de las ciudades medias de España se descuelgan en población, es decir, reducen su población mientras que las más grandes siguen creciendo.
- El reto demográfico en las ciudades se anticipa como un tsunami, referido sobre todo a la inminente jubilación de la generación "baby boom". Por lo tanto, las zonas urbanas deben reaccionar para mitigar el impacto potencial de las consecuencias de este fenómeno (envejecimiento, longevidad, soledad no deseada, integración, viviendas vacías...).
- En algunas ciudades se visualizan ya "zonas generacionales". También sería muy interesante hacer un censo de vivienda vacía.
- La población no crece en la misma medida que la demanda de vivienda y debido al aumento de la esperanza de vida no hay liberación de vivienda.
- Un modelo de crecimiento podría ser el modelo de los cinco dedos de Copenhague. Un plan urbanístico que ofrece una estrategia para el desarrollo de la ciudad de Copenhague centrado en las líneas de los trenes de cercanías que se extienden desde la "palma", que es el denso tejido urbano del centro de la ciudad. Entre los dedos, las cuñas verdes deben proporcionar la tierra para la agricultura y con fines recreativos.



RETO I: DESAFÍO URBANO-RURAL: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LOS ENTORNOS METROPOLITANOS

Planteamiento: Luis Antonio Sáez. Profesor Titular de Economía Aplicada, Universidad de Zaragoza, y Cátedra DPZ de Despoblación y Creatividad

Lo rural y lo urbano no son categorías antagónicas, ni en lo espacial, ni en lo cultural/social. La primacía del mercado y los gobiernos sobre lo comunitario en las formas de entender la vida da pie a estrategias que fomentan cemento y tecnologías, desconociendo un desarrollo basado en las capacidades y la relevancia de las personas (Sen). El paradigma del crecimiento (demográfico, consumo), tanto en sus versiones liberales como intervencionistas, sigue sin cuestionarse en el planeamiento territorial a pesar de su imposibilidad e inconveniencia.

Significativo es la falta de un enfoque integral (vertical y horizontal en lo institucional, teórico y práctico entre quienes investigan y deciden) sobre el territorio y sus gentes, "rururbanas", debatido con evidencias, siempre provisionales y con dimensiones éticas.

Los participantes realizan las siguientes **aportaciones**:

- En algunas regiones, la vertebración territorial es escasa y no hay ciudades intermedias.
- La Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural de 2007 estaba muy basada en el fomento de infraestructuras y su aplicación centrada en criterios estadísticos que en muchos casos no reflejan la realidad de cada territorio, por ello desde la Diputación de Zaragoza se ha venido utilizando para priorizar actuaciones en el territorio el Índice Sintético de Desarrollo Territorial (ISDT), que se acerca más a la situación real de los municipios. Se trata de un índice más complejo que integra numerosos indicadores.
- Sin embargo, la elaboración de este índice (ISDT) no es sencilla y se cree que además debería incluir otros aspectos quizá más cualitativos.
- Las reuniones previas para preparar la elaboración de la Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón (EOTA) sirvieron para detectar que los municipios no solo tienen necesidad de mejorar sus infraestructuras, sino que también en muchos casos surge como uno de los principales problemas la falta de arraigo.
- Como acciones exitosas de apoyo a los municipios pequeños desde el Gobierno de Aragón se conceden subvenciones para planes de derribos.
- Se resalta la importancia de seguir avanzando en la resolución de brechas en materia de comunicaciones (tecnología y transportes).
- En Aragón se baraja la creación del Estatuto del pequeño municipio, que tenga en cuenta las particularidades de estos espacios.
- Hay un cambio en el marco mental de las distancias a lo largo de los años.
- Las personas frecuentemente no viven donde les gustaría, sino que se su localización depende de otras cuestiones.
- Es importante generar centralidades y espacios de encuentro, pero ¿cómo hacerlo?
- Desde Madrid se comenta que no hay un área metropolitana constituida y que es necesario buscar aspectos de interés común entre los municipios, favoreciendo además el espacio público y promoviendo el comercio y los equipamientos de proximidad. También se considera importante tener una visión más de cooperación que de competencia.
- Málaga también está iniciando el proceso hacia la creación de la zona metropolitana a partir de diferentes delimitaciones previas. La puesta en marcha de comisiones territoriales servirá además para retomar el foro de alcaldes y crear grupos motores por temáticas.
- También se comenta la existencia de un biodistrito, que engloba distintos municipios de la provincia de Málaga y que sirve como nexo común entre ellos para producir, transformar y difundir productos alimentarios.
- En cuanto a Barcelona, la constitución del área metropolitana ya tenía una base sólida, considerando finalmente la delimitación que más municipios aglutinaba. La aportación económica principal proviene del Ayuntamiento de Barcelona.
- El PEMB (Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona), comienza además un proyecto europeo de colaboración con el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana para dinamizar los planes de acción metropolitanos.



RETO 2: ENVEJECIMIENTO: AFECCIÓN A SERVICIOS PÚBLICOS, VIVIENDA Y FUERZA LABORAL

Planteamiento: Raúl Postigo. Profesor de Geografía Humana de la Universidad de Zaragoza. Doctor en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

Datos sobre el envejecimiento en España:

- Las principales causas del envejecimiento: descenso de la mortalidad, descenso de fecundidad y el proceso migratorio.
- El número de personas mayores de 65 años en España ya es el 20% y se espera que en 2050 sea del 30%.
- También el incremento de la esperanza de vida, así como el aumento de los años de vida en buena de salud, obligan a adaptar los entornos para que las personas puedan seguir realizando sus actividades.
- El concepto de la hiperproximidad: para las personas mayores, el concepto de la ciudad de los 15 minutos no es suficiente, se está comenzado a hablar de distancias de 5 minutos.
- El proceso de envejecimiento es eminentemente urbano en cuanto a cantidad de población.
- Hay diversidad tipológica de población mayor en el territorio, que tiene distintas necesidades: no se trata de una categoría etaria homogénea.

Algunos de los desafíos que ya se están visualizando derivados de este fenómeno y que tienen efectos sobre la planificación estratégica, tienen que ver con:

- Sostenibilidad financiera de nuestro estado de bienestar: considerando el sistema de pensiones, así como la presión sobre el sistema sanitario y asistencial y la pérdida de productividad.
- La disminución de la fuerza laboral obliga a las ciudades a seguir creciendo para mantener un cierto equilibrio.
- La previsible mayor vulnerabilidad social, puesto que se incrementarán la personas que se encuentran en colectivos vulnerables (mujeres, mayores).
- La alta dependencia de la inmigración para mantener el estado de bienestar existente.
- La gentrificación y la turistificación expulsan a la población, en muchos casos mayor, de sus espacios tradicionales.
- La afección en la estructura de los hogares: gran proporción de viviendas unipersonales y de personas mayores.

Los participantes realizan las siguientes **aportaciones** a partir de la exposición realizada:

- Experiencias que fomentan el arraigo desde los barrios para favorecer la creación de redes de apoyo desde la proximidad y la gobernanza: “recuperar los barrios”.
- Va a ser necesario paliar la falta de apoyo familiar a través de redes de apoyo comunitarias (ej. programa portales solidarios, farmacias amigables).
- Se incide también en la importancia de mantener a la población mayor en sus hogares, en sus entornos.
- En cuanto a las zonas rurales, la mayor parte de los servicios se encuentran a 30 minutos, pero en coche, lo que obliga a pensar en cómo flexibilizar esos servicios para buscar una mayor eficiencia del sistema. (servicios en itinerancia). Una problemática similar sucede en las zonas urbanas de baja densidad como ocurre en urbanizaciones (ej. Barcelona).
- Considerando la oferta y demanda de vivienda, donde los mayores son propietarios y los jóvenes no tienen fácil el acceso, ya se están desarrollando proyectos de alojamientos comunitarios o programas que apuestan por fomentar la intergeneracionalidad (ej. Comparte vida). En esta línea, se hace necesaria la modificación de las normas urbanísticas para poder considerar nuevos modelos de vivienda.
- Se insiste además en que no todo se puede abordar desde lo público y desde lo privado ha habido un mayor desarrollo y adaptación de los servicios para la población mayor. Servicios de cuidados: existe una brecha salarial, de género y es necesario una dignificación y profesionalización de estos cuidados. Hay que tener



en cuenta del mismo modo, la posibilidad que ofrecen y van a ofrecer en el futuro los servicios digitales, la IA, robots, etc.

- Hay que apostar más por la transversalidad y la visión integral de las políticas públicas.
- Dinamizar la gobernanza del envejecimiento: sentirse útil, transmisión de valores y conocimiento, club senior, etc.
- Se comenta además la posibilidad de si pudiera plantearse un servicio civil para la población joven que desarrollara su labor en estas cuestiones sociales
- Donde no llega la planificación urbanística está la planificación estratégica urbana, más participativa, para suplir estas carencias y aportar soluciones, ya que tiene una visión integral.
- El comercio local es fundamental para las redes de apoyos a mayores. El impacto de las jubilaciones en el comercio de proximidad va a afectar a la población mayor.

RETO 3: LA INMIGRACIÓN: DESAFÍOS EN LA INTEGRACIÓN, ACCESO A SERVICIOS Y CREACIÓN DE EMPLEO

Planteamiento: Marta Soler. Jefa de Unidad de Planificación, Evaluación y Calidad. Área de Políticas Sociales. Ayuntamiento de Zaragoza.

El fenómeno de la inmigración es mayoritariamente urbano. Los inmigrantes además cubren buena parte de las necesidades asistenciales y de mano de obra del país. Ha habido también una evolución del perfil de la población migrante que llega a España: hay una mayor diversidad de orígenes, es más femenina y de más rangos de edad.

La población inmigrante, es en líneas generales más vulnerable porque presenta:

- Mayores tasas de desempleo
- Mayor abandono escolar
- Menores rentas
- Más dificultad de acceso a los servicios

Además, existe una fuerte territorialización de la inmigración, que coincide también con espacios de alto porcentaje de envejecimiento, lo que puede dificultar la generación de redes y de sentimiento de comunidad.

Teniendo en cuenta este reto, se incorporan las siguientes **aportaciones**:

- La población inmigrante, pese a representar un amplio porcentaje sobre la población total, tiene escasa representación en los diferentes espacios (políticos, sociales, foros de debate, etc.).
- Hay un importante estigma hacia el inmigrante, ya que hay una marginalización al no solo por serlo, sino también por parecerlo.
- Para fomentar la interculturalidad, es necesario buscar espacios de encuentro, ya que los procesos de socialización son claves para la integración.
- Es fundamental insistir en el modelo educativo para mejorar esa integración, pero no solo, también hay que incorporar al resto de la sociedad. La juventud, la cultura o los deportes son clave para ello.
- Es importante romper el desconocimiento en ambas direcciones, y para ello el fomento del arraigo y de los sentimientos de pertenencia son imprescindibles.
- Proyectos como la mejora de los patios de colegio para fomentar las relaciones son formas exitosas de abordar este asunto.



RETO 4. CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD. IMPACTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN LA TRANSFORMACIÓN URBANA

Planteamiento: Mar Rodríguez. Coordinadora Técnica de Ebrópolis. Laura Fuertes, adjunta a la Coordinación.

En el contexto mundial de globalización, de inestabilidad, las ciudades y territorios se encuentran en transformación continua y se enfrentan a desafíos crecientes en términos de desigualdad social, económica y ambiental.

La crisis climática, pandémica, de aranceles... afecta de manera más grave a los entornos urbanos y a los territorios y las personas más vulnerables. Conforme aumentan la expansión urbana y concentración de población, los procesos de metropolización... crecen los desequilibrios de riqueza entre la población y de acceso a servicios básicos, vivienda y empleo.

El envejecimiento de la población, los patrones migratorios, la despoblación rural y el crecimiento de las áreas urbanas están creando importantes brechas territoriales y sociales, aumentando las desigualdades a nivel local. La digitalización está generando nuevas barreras para los territorios y personas menos conectados, ampliando las disparidades en términos de empleo y oportunidades económicas.

Hay un riesgo de cronificación de la desigualdad, lo que puede afectar a la cohesión social y la eficiencia económica a largo plazo.

España sigue presentando cifras de desigualdad superiores a la media europea en la tasa AROPE, índice Gini, brecha de género e infanto-juvenil. Además, se destaca la mayor incidencia de paro en determinados colectivos: jóvenes, mujeres y extranjeros.

La vivienda es un factor central de exclusión social en las ciudades y municipios con la escalada de precios, la especulación inmobiliaria y la escasez en algunos entornos, dificultando el acceso a una vivienda digna a muchas personas.

Problemas de desigualdad territorial en las ciudades y áreas metropolitanas: de renta, accesibilidad a servicios.

Teniendo en cuenta este reto, se realizan las siguientes **aportaciones**:

- Desde la Cátedra Territorio, Sociedad y Visualización Geográfica de la Universidad de Zaragoza y Ayuntamiento de Zaragoza, Sergio Valdivieso explica la creación de un Índice de vulnerabilidad, que sintetiza información de 50 indicadores, que se engloban en los siguientes bloques: población, economía, hogares, vivienda y equipamientos. En su intervención destaca además la importancia de la utilización para su realización de fuentes de información públicas, padrón y catastro fundamentalmente, y que se ha trabajado con distintos niveles de agregación, con mayor detalle en portales y ascendiendo hasta secciones censales y distritos. La información de este indicador está disponible en <https://www.zaragoza.es/sede/portal/conoce-explora-zgz/servicio/indicadores/5586bb78-87d4-4edd-b85e-df99e18c1e47>
- En Barcelona, hay un índice de vulnerabilidad creado para toda la provincia, pero compuesto con menor número de indicadores y con un nivel de detalle de secciones censales.
- Reflexión final para tener en cuenta: los datos son imprescindibles, pero ¿se usan? ¿hay agilidad en la toma de decisiones?

Como conclusión, los aspectos más abordados a lo largo de este encuentro han sido las actuales y futuras características demográficas de la población en España (envejecimiento, jóvenes, inmigración) que obligan a repensar los modelos de hogar y a tenerlos en cuenta en relación con las necesidades de vivienda que van a surgir (viviendas intergeneracionales, cooperativas, etc.). Por otra parte, para conseguir una mayor integración social, así como para mejorar la situación de aislamiento de diversos colectivos, es necesario incidir y trabajar en el sentimiento de arraigo al territorio, al barrio, etc. Promoviendo para ello redes de apoyo que pueden complementar la labor de las administraciones. Por último, para mantener el bienestar social, no podemos barajar que haya un decrecimiento de la población, es necesario compensar el descenso de la natalidad y el incremento del envejecimiento a través de la inmigración.