

Agendas Urbanas

El pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea

Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ

Doctor Arquitecto. Consejero Técnico Subdirección General de Urbanismo, Ministerio de Fomento.

«(...) No abordar los asuntos urbanos a escala europea, y no disponer de una visión europea común de las políticas de desarrollo urbano —el denominado «Acervo Urbano» europeo— podría poner en peligro la consecución de los objetivos de las estrategias de Lisboa y de desarrollo sostenible de la UE»

Comisión Europea, 2009: 11.

RESUMEN: El Pacto de Ámsterdam, aprobado en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE, celebrada el 30 de mayo de 2016, materializa la largamente esperada Agenda Urbana de la UE. Ésta se plantea desde una perspectiva claramente operativa, orientada hacia 3 objetivos concretos: la mejora de la regulación comunitaria, en especial la de aquella que tiene un impacto directo sobre las áreas urbanas, la búsqueda de un diseño más efectivo y de una gestión más sencilla de los instrumentos de financiación de la UE y, finalmente la promoción del intercambio de conocimiento. A continuación, tras contextualizar las políticas urbanas a nivel europeo, se analiza el contenido y los principales objetivos de la nueva Agenda Urbana de la UE.

DESCRIPTORES: Pacto de Ámsterdam. Agenda Urbana. Unión Europea.

1. Antecedentes: las políticas urbanas a nivel europeo

Aunque no existe una base jurídica para las políticas urbanas en los tratados de la Unión Europea (UE) y por tanto dichas políticas no constituyen parte de las formacio-

nes específicas sectoriales del Consejo de la UE¹, no cabe duda de que las diferentes políticas comunitarias de tipo sectorial (medio ambiente, calidad del aire, etc.) tienen —a través de las diferentes Directivas, reglamentos, etc.— un impacto directo sobre las ciudades europeas. Además, la UE ha asumido históri-

¹ El *Tratado de Lisboa*, aprobado el 13 de diciembre de 2007, sí añadió la cohesión territorial a la cohesión económica y social, como competencia compartida entre la UE

y los Estados Miembros (Art.4.2.c del *Tratado de Funcionamiento de la UE*).



FIG. 1/ Imagen de la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE, celebrada en Ámsterdam el 30 de mayo de 2016

Fuente: Presidencia Holandesa de la UE.

camente un importante papel de apoyo a las ciudades y regiones europeas en su búsqueda de competitividad y cohesión y cuenta también con una dilatada trayectoria de financiación de actuaciones en el ámbito del desarrollo urbano².

De forma paralela, los Estados Miembros han venido colaborando informalmente durante los últimos años en materia de desarrollo urbano, mediante la celebración de reuniones a diferente nivel —técnico en el seno del UDG Urban Development Group³, de Directores Generales y, finalmente, de nivel ministerial—, en las que se han aprobado distintos documentos y declaraciones⁴.

Como han señalado diferentes autores (Atkinson, 2001; Atkinson y Rossignolo, 2009; González Medina, 2011, 2013), todo ello ha ido configurando progresivamente y de manera

informal una «soft policy» que constituye sin duda una verdadera «política urbana europea» —eso sí, de tipo indirecto—, resultado tanto de las actuaciones e iniciativas desarrolladas explícitamente por la Comisión Europea como de la cooperación informal intergubernamental entre los Estados Miembros. A pesar del paralelismo de estas dos líneas, y de la convergencia conceptual entre ambos discursos, ha habido que esperar muchos años hasta que el Pacto de Ámsterdam, aprobado durante la Presidencia holandesa del Consejo de la UE los Países Bajos en el primer semestre de 2016, haya establecido finalmente un punto común de confluencia operativa entre ambas: la Agenda Urbana de la Unión Europea.

En efecto, la demanda de una Agenda Urbana europea se remonta al menos hasta 1997, año en el cual la Comisión ya publicó una Comunicación titulada «Hacia una Agenda Urbana en la UE»⁵, si bien su precedente más directo es sin duda la Declaración de Toledo, suscrita durante la Reunión Ministerial celebrada durante la presidencia española de 2010, que dedicaba una de sus tres partes a destacar la necesidad de consolidar en el futuro una Agenda Urbana Europea, en los siguientes términos:

«los Ministros consideraron que el nuevo marco derivado de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa acentúa la necesidad de coordinación entre el Trío de sucesivas presidencias. De este modo, parece adecuado comenzar a establecer líneas estratégicas de continuidad y de coordinación entre las sucesivas presidencias, caminando hacia la elaboración futura de un programa de trabajo conjunto o «Agenda Urbana Europea» que habrá de irse madurando progresivamente hasta tomar su forma definitiva» (Declaración de Toledo, 2010: página VII).

² Destacando los fondos estructurales destinados al desarrollo urbano y más concretamente los dirigidos a financiar actuaciones de regeneración de barrios: comenzando por los denominados Proyectos Piloto Urbanos (Fase I: 1989-1994, y Fase II: 1997-1999), y las posteriores iniciativas comunitarias URBAN I (1994-1999) y URBAN II (2000-2006). Muestra de su importancia es el notable alcance que tuvieron: URBAN I financió programas en 118 zonas urbanas europeas, con un volumen de ayudas comunitarias de 900 millones de €, y URBAN II cubrió 70 zonas urbanas, invirtiendo un total de 730 millones de €. (Comisión Europea, 2009: 12). Además, desde el punto de vista cualitativo, estos programas supusieron la introducción en muchos países del enfoque integrado y de una nueva metodología de trabajo participativa y multinivel.

En el actual periodo de Programación comunitaria 2014-2020, la dimensión urbana continuará siendo la más importante de la política de cohesión. Se estima que como mínimo, un 50 % de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para este periodo se invertirá en zonas urbanas y que en concreto, cerca de 10.000 millones de € del FEDER se asignarán directamente a las denominadas *Estrategias Integradas de Desarrollo Urbano Sostenible* (EDUSI).

³ El UDG (Urban Development Group) es el grupo de trabajo permanente constituido en la Unión Europea para trabajar sobre temas urbanos a nivel técnico, en el cual están representados además de los 28 Estados Miembros y Estados asociados (Noruega, Suiza) o candidatos, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones (CoR), el Consejo Económico y Social Europeo (CESE) y otras instituciones con relevancia europea en temas urbanos (el BEI: Banco Europeo de Inversiones, la Agencia Europea de Medio Ambiente), asociaciones europeas de ciudades (CEMR Consejo Europeo de Municipios y Regiones, EUROCITIES), y otros stakeholders (ECTP-CEU Consejo Europeo de Urbanistas, EUKN, URBACT, etc.). Este grupo prepara a nivel técnico las reuniones de Directores Generales, preparatorias, a su vez, de las de Ministros.

⁴ Entre los que destacan: el *Lille Action Programme* (2000), el *Urban Acquis de Róterdam* (2004), el *Bristol Accord* (2005), la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles* (2007) o la *Declaración de Marsella* (2008).

⁵ *Towards an urban agenda in the European Union* COM (97)197 final, de fecha 6 de mayo de 1997.

Entre los años 2010 y 2014 estas ideas fueron madurando, al tiempo que se interiorizaban en el seno de las principales instituciones comunitarias. El Parlamento Europeo fue la primera institución en impulsar explícitamente la idea de la Agenda Urbana, publicando una resolución al respecto⁶. Por su parte, la Comisión Europea publicó en julio de 2014 una Comunicación titulada «*La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una Agenda Urbana para la UE*» (COM (2014) 0490), tras la que abrió un proceso de consulta pública sobre la definición, alcance, enfoque y contenido de la Agenda Urbana, cuyos resultados y conclusiones se difundieron preliminarmente en mayo de 2015 mediante el *Commission Staff Working Document «Results of the public consultation on the key features of an EU urban agenda»* (SWD 2015 109 final/2).

Finalmente, durante la presidencia letona de la UE, el 10 de junio de 2015, se celebró en Riga una nueva Reunión Informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano, con motivo de la cual celebrada se aprobó la Declaración de Riga, el paso definitivo en senda iniciada en Toledo cinco años antes, en la que se expresaba el acuerdo sobre los principios básicos y los elementos esenciales de lo que debería ser la Agenda Urbana de la UE, consolidando el entendimiento común sobre el tema de los gobiernos nacionales de los 28 Estados Miembros, de la Comisión y de otras instituciones europeas.

2. El pacto de Ámsterdam (2016) y la Agenda Urbana de la Unión Europea

Culminando todo el largo proceso anterior, en el primer semestre de 2016, y ya durante la presidencia de los Países Bajos, se terminó de completar la definición de los elementos y el marco operativo de la Agenda Urbana de la Unión Europea, cuyos principios quedaron finalmente expresados en el Pacto de Ámsterdam⁷, aprobado en la Reunión Informal de

Ministros responsables de Desarrollo Urbano celebrada el 30 de mayo de 2016, y fueron elevados también a la consideración del Consejo de Asuntos Generales de la UE celebrado en Luxemburgo el 24 de junio de 2016, que los recogió en sus conclusiones⁸.

El Pacto de Ámsterdam define la Agenda Urbana de la UE como un conjunto coherente de acciones impulsadas por parte los actores europeos clave, destinadas a desarrollar el potencial pleno de las ciudades y a fortalecer la dimensión urbana tanto de las políticas nacionales como de las de la UE, planteando una nueva forma de gobernanza multinivel, mediante la cual todos estos actores (las instituciones de la UE, los Estados Miembros, las ciudades y otros actores interesados) puedan trabajar en conjunto.

A continuación, en el presente artículo se desarrollan los objetivos de esta Agenda Urbana de la UE, que se centran en la intención de mejorar los aspectos regulatorios y normativos, la financiación, y el intercambio de conocimientos y buenas prácticas. En la parte final del texto se analizan las principales propuestas operativas de la Agenda Urbana, que se resumen en la mejora de la coordinación interna de las iniciativas e instrumentos de la Comisión Europea ya existentes; en la creación de unos Partenariados o Asociaciones Temáticas (Thematic Partnerships) para trabajar sobre una serie de temas concretos; y, finalmente en una nueva propuesta de gobernanza multinivel que persigue la mejora de la coordinación y la cooperación institucional en temas urbanos.

3. Objetivos de la Agenda Urbana de la UE

La Agenda Urbana de la UE pretende contribuir a que las áreas urbanas europeas desplieguen el máximo potencial para poder conseguir los objetivos de la Unión Europea (UE), por ejemplo los de la Estrategia Europa 2020⁹,

⁶ Resolución del Parlamento Europeo, del 23 de julio de 2011 titulada «*European urban agenda and its future in the cohesion policy*» (P7_TA (2011) 0284 European Parliament resolution of 23 June 2011 on European Urban Agenda and its Future in Cohesion Policy (2010/2158(INI)).

⁷ Accesible en: http://urbanagendaforthe.eu/wp-content/uploads/2016/05/Pact-of-Amsterdam_v7_WEB.pdf.

⁸ Por primera vez, se eleva el resultado de una Reunión de Ministros responsables de Desarrollo Urbano, que tienen carácter informal, al Consejo de Asuntos Generales, de carácter formal.

⁹ Europa 2020 es la estrategia decenal de la Unión Europea para el crecimiento y el empleo. Se puso en marcha en 2010 con el fin de crear las condiciones requeridas para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, para lo cual en 2010 se marcaron cinco objetivos principales para 2020 en los ámbitos de empleo, investigación y desarrollo, clima y energía, educación, inclusión social y reducción de la pobreza:

- El nivel de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería alcanzar por lo menos el 75 % mediante, entre otras cosas, una mayor participación de las muje-

y las prioridades nacionales relacionadas con dichos objetivos, en pleno respeto a los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y competencia.

El Pacto de Ámsterdam afirma que, de acuerdo con las conclusiones del Consejo de 19 de noviembre de 2014 (Doc. 15802/14), la Agenda Urbana de la UE respetará plenamente el principio de subsidiariedad, y que en consecuencia no afectará a la actual distribución de competencias entre la UE y los Estados Miembros. Esto significa que la Agenda Urbana de la UE no supondrá la transferencia de nuevas competencias al nivel de la UE (de acuerdo con los Artículos 4 y 5 del Tratado de la Unión Europea) y que se mantendrá el actual sistema de toma de decisiones.

Respetando estos límites competenciales y del principio de subsidiariedad, la Agenda Urbana de la UE se centrará en temas más concretos, tales como involucrar a las Autoridades Urbanas en el diseño de las políticas europeas y agilizar la implementación de éstas, o fortalecer la dimensión urbana de las políticas comunitarias. La Agenda Urbana también fomentará un enfoque integrado y coordinado más efectivo hacia aquellas políticas y hacia la legislación de la UE que tengan un mayor impacto potencial en las Áreas Urbanas, todo lo cual se espera tenga también una contribución positiva a la cohesión territorial.

Por tanto, desde una perspectiva pragmática, la Agenda Urbana de la UE se centrará de forma específica en los tres pilares básicos de las políticas europeas directamente relacionadas con los temas urbanos.

res y los trabajadores más mayores y una mejor integración de los inmigrantes en la población activa;

- Invertir el 3 % del PIB en I+D+I.
- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, o en un 30 % si se dieran las condiciones al efecto; incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20 % y en un 20 % la eficacia energética;
- Mejorar el nivel educativo de la población, abordando el problema del abandono escolar, reduciéndolo desde el 15 % de 2010 al 10 % en 2020 e incrementar el porcentaje de la población de entre 30 y 34 años que finaliza la enseñanza superior del 31 % a -por lo menos- un 40 % en 2020;
- Reducir el número de europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza (definido como un nivel de ingresos inferior al 60 % de los ingresos medios disponibles en cada Estado Miembro) en un 25 %, rescatando así a más de 20 millones de europeos de la pobreza.

En 2015 el Consejo adoptó un nuevo conjunto de Directrices Integradas (orientaciones generales para las políticas

3.1. La mejora de la regulación a nivel de la UE

La Agenda Urbana de la UE no pretende dar inicio a nuevas Directivas o Reglamentos europeos, sino que se centrará en una implementación más efectiva y más coherente de las políticas, la legislación y los instrumentos normativos ya existentes de la UE, buscando una mejor regulación normativa a nivel europeo sobre los temas relacionados con el desarrollo urbano, con un mejor diseño de los mismos que permita alcanzar los objetivos propuestos con el menor coste posible y sin imponer barreras administrativas innecesarias. En este sentido, se aprecia el alineamiento de la Agenda Urbana con el programa general para la mejora de la legislación propuesto por la Comisión Juncker en 2015¹⁰. Por ello, la Agenda Urbana de la UE se centrará en los aspectos prácticos, tales como contribuir informalmente al diseño y a la revisión de las normas y regulaciones vigentes a nivel comunitario, para que éstas reflejen mejor las necesidades, y las competencias de las administraciones vinculadas al desarrollo urbano, evitando los cuellos de botella y minimizando las barreras administrativas que pueden existir en la actualidad.

3.2. La mejora de la financiación

El Pacto recoge que la Agenda Urbana de la UE no pretende crear nuevas formas de financiación comunitaria ni, en principio, incrementar las ya existentes, así como tampoco establecer una asignación más elevada para las ciudades. No obstante, sí tiene el objetivo explícito de mejorar la financiación del desarrollo urbano, en particu-

económicas de los Estados miembros y de la Unión y orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros), que sustituye a las Directrices Integradas de 2010.

¹⁰ Este Programa está formado fundamentalmente por dos elementos principales:

Una «Propuesta de Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación» (21 de mayo de 2015), que incluye, entre otras cosas, la programación y la planificación, la aplicación de herramientas para la mejora de la legislación, así como de los actos delegados y de ejecución. Dicho Acuerdo deberá sustituir al actualmente vigente Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor», del año 2003.

La Comunicación de la Comisión «Legislar mejor para obtener mejores resultados. Un programa de la UE», de 20 de mayo de 2015, que esboza un nuevo planteamiento para conseguir una mejor reglamentación y se compromete a aumentar la apertura y la transparencia de su trabajo. También establece las herramientas que usará, en particular las nuevas directrices integradas para la mejora de la legislación, y explica cómo reforzará el programa REFIT (Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación).

lar el destinado a las Autoridades Urbanas. Para ello, partiendo del análisis de experiencias en casos concretos, intentará mejorar los mecanismos de financiación existentes en todas las políticas de la UE, en particular la denominada «dimensión urbana de la política de cohesión»¹¹. Por tanto, desde el punto de vista práctico, la Agenda Urbana de la UE pretende contribuir a identificar, apoyar, integrar y mejorar las fuentes de financiación existentes, agilizando su uso para para las Autoridades Urbanas, con vistas a conseguir una implementación más efectiva de las intervenciones y una mejor gestión y aplicación de los fondos destinados al desarrollo urbano.

3.3. La mejora de las bases de conocimiento y del intercambio de experiencias y buenas prácticas

Es evidente la importancia de disponer de datos estadísticos fiables para la formulación de políticas contrastadas, tanto a nivel europeo como nacional o local, que permitan diseñar soluciones a medida para los desafíos urbanos más importantes. A pesar de la existencia de interesantes iniciativas europeas (entre las que cabe citar EUKN, ESPON, URBACT, la JPI Urban Europe, URBAN AUDIT, HORIZON 2020 etc.), el panorama del conocimiento urbano al nivel de la UE sigue estando muy fragmentado y continúan existiendo notables vacíos y dificultades para su coordinación. Partiendo de esta idea, la Agenda Urbana pretende mejorar la base de conocimiento sobre temas urbanos e impulsar el intercambio a nivel europeo de buenas prácticas y experiencias exitosas. En la medida de lo posible, las iniciativas que se adopten en este contexto pretenden apoyarse en la reutilización de información estadística del sector público y en la promoción del uso del Big Data y de otros datos vinculados y abiertos.

3. Desarrollo operativo de la Agenda Urbana de la UE

El Pacto de Ámsterdam, define la nueva Agenda Urbana de la UE como un conjunto coherente de acciones por parte de los Estados

¹¹ La política regional constituye la inversión más cuantiosa de la UE, y se ejecuta a través de tres fondos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Social Europeo (FSE). Para el periodo 2014-2020 se han reservado 351.800 millones de € —casi un tercio del presupuesto total de la UE— para la política de cohesión, de los cuales, se estima que al menos un 50% se invertirá en zonas urbanas.

Miembros, la Comisión Europea, las ciudades y otros actores interesados, encaminadas a fortalecer la dimensión urbana de las políticas de la UE, a través de los tres ejes anteriormente mencionados: mejor regulación, mejor financiación, mejor intercambio de conocimiento.

Desde el punto de vista operativo, este conjunto de actuaciones puede englobarse en tres grandes bloques: la mejora de la coordinación de las iniciativas existentes de la Comisión Europea; los Partenariados o Asociaciones Temáticas (sin duda el instrumento central y más novedoso de la Agenda Urbana); y, finalmente, la mejora de la coordinación, la cooperación institucional y la gobernanza multinivel en temas urbanos (Gobernanza de la Agenda Urbana de la UE).

4.1. La mejora de la coordinación interna de las iniciativas e instrumentos de la Comisión Europea ya existentes

En el Pacto de Ámsterdam, los Ministros piden a la Comisión Europea que fortalezca de forma adicional y de un modo transparente la coordinación y la racionalización de las políticas comunitarias que impacten directa o indirectamente en las Áreas Urbanas, que mejore la complementariedad entre ellas y que refuerce su dimensión urbana, incidiendo especialmente en los aspectos de mejora de la regulación, la financiación y el intercambio de conocimientos. En particular, los Ministros solicitan a Comisión un importante esfuerzo en materia de coordinación interna, en línea con lo puesto de manifiesto por la encuesta¹² realizada la propia Comisión durante 2015, que supondrá imbricar transversalmente la mayor parte de las iniciativas que actualmente se desarrollan a nivel comunitario en relación con los temas urbanos.

En este sentido, en el Programa de Trabajo de la Agenda Urbana de la UE se recogen diversas actuaciones concretas a desarrollar por parte de la Comisión Europea para la mejora de la coordinación de las iniciativas e instrumentos comunitarios ya existentes. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

¹² Recogidos en el Documento de trabajo de la Comisión, de 27 de junio 2015, Commission Staff Working Document «Results of the public consultation on the key features of an EU urban agenda» (SWD 2015 109 final/2). http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/urb_agenda/pdf/swd_2015.pdf.

Documentación

- Realizar un mapeo interno de las iniciativas de la propia Comisión relacionadas con el listado de temas seleccionados para la Agenda Urbana, con el fin de identificar vacíos, contradicciones o solapamientos existentes, así como posibles sinergias. Este mapeo ya se adelantó inicialmente en el mencionado Documento de Trabajo SWD (2015)109 final/2, donde aparecía un Anexo identificando las iniciativas de las diferentes Direcciones Generales de la Comisión Europea relacionadas directa o indirectamente con el desarrollo urbano, y se supone se va a profundizar y particularizar para cada uno de los temas prioritarios de la Agenda Urbana en los respectivos Partenariados Temáticos, como se verá más adelante.
- Identificar a los actores principales, las redes y plataformas existentes en relación con los temas de la Agenda Urbana, con el fin de agilizar la cooperación y el intercambio de información y experiencias.

Como ejemplo del primero de los dos puntos anteriores, en la parte operativa del Pacto de Ámsterdam ya se han previsto una serie de acciones concretas para la mejora de la coordinación interna y el alineamiento de los principales instrumentos e iniciativas comunitarias existentes con los trabajos de la Agenda Urbana. Estas actuaciones son las siguientes:

- Alineación por parte de la Comisión Europea de las Innovative Urban Actions¹³ (Acciones Urbanas Innovadoras) con los temas seleccionados para la Agenda Urbana de la UE.
- Fomentar la contribución de Programa URBACT¹⁴ a los temas prioritarios de la Agenda Urbana, en relación con sus actividades de intercambio y aprendizaje a través de la creación de redes transnacionales, desarrollo de capacidades, capitalización y diseminación del conocimiento urbano y del saber hacer (know-how).
- Alineación, por parte de la Comisión Europea, del trabajo de la UDN Urban Development Network¹⁵ (*Red de Desarrollo Urbano*) con el marco de la Agenda Urbana.
- Utilización del trabajo científico y de las soluciones desarrolladas por la JPI Joint Programming Initiative «Urban Europe»¹⁶ (*Iniciativa de Programación Conjunta «Europa Urbana»*) en el área de investigación e innovación para promocionar e intercambiar propuestas contrastadas para las políticas y los proyectos urbanos.
- Contribución de las actividades de investigación específicas del Programa ESPON¹⁷ (*Red Europea de Observación del Desarrollo y la Cohesión Territorial*) a los temas prioritarios seleccionados, cuando corresponda¹⁸.

¹³ Las *Innovative Urban Actions* constituyen una nueva iniciativa de la Comisión Europea para el actual período de programación (2014-2020) que proporciona a las áreas urbanas europeas la financiación y los medios necesarios para experimentar y poner a prueba soluciones urbanas innovadoras, de las que no existan experiencias previas, con el objetivo de abordar los principales desafíos que tienen en el presente las ciudades, y así contrastar su funcionamiento en la práctica. Se recogen en artículo 8 del Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional FEDER 1301/2013 y tienen asignado un presupuesto total de 372 millones de € para el período 2014-2020.

¹⁴ Dando continuidad a los programas previos URBACT I (2003-2006) y URBACT II (2007-2013), URBACT III es el programa europeo de intercambio y aprendizaje para la promoción del desarrollo urbano sostenible que permite a las ciudades europeas crear redes temáticas para trabajar conjuntamente en el desarrollo de soluciones a los problemas urbanos y compartir buenas prácticas, lecciones y experiencias. Se enmarca dentro del programa de Cooperación Territorial Europea (2014-2020), con financiación conjunta de la UE, alcanzando los 96,3 millones de €.
<http://urbact.eu/>

¹⁵ La UDN Urban Development Network está establecida en el Reglamento del FEDER 2014-2020 y es una red europea en la participan las autoridades urbanas de toda la UE, más de 500, que estén desarrollando estrategias urbanas integradas en consonancia con el artículo 7 del

Reglamento del FEDER o las que implementen acciones innovadoras de conformidad con el artículo 8.

¹⁶ La JPI (*Joint Programming Initiative*) es un instrumento que fue lanzado por la Comisión Europea en 2008, y diseñado para la implementación del European Research Area (ERA) (Espacio Europeo de Investigación), cuyo objetivo fundamental es promover la cooperación estratégica entre los estados europeos (miembros de la UE y asociados) en materia de investigación. La JPI está diseñada para evitar la fragmentación de la investigación, al tiempo que se refuerzan proyectos de investigación e innovación conjuntos. JPI Urban Europe es el nombre de la JPI que se refiere a los temas urbanos. Más información en: <http://jpi-urbaneurope.eu/>

¹⁷ ESPON (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*) es un programa europeo de investigación que recoge, analiza y compara datos sobre las tendencias del desarrollo y la cohesión territorial en Europa. Fue lanzado por la Comisión en 2004, y el programa actual para el período 2014-2020 cuenta casi con 50 millones de €.

<https://www.espon.eu/main/>

¹⁸ En Noviembre de 2014, ESPON publicó ya un documento orientado a dar soporte a la Agenda Urbana, el Territorial Observation No. 13 titulado *Territorial Dynamics in Europe: Evidence for a European Urban Agenda*. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/TerritorialObservations/TO13_Nov2014/ESPON_TerritorialObservation13_Urban.pdf.

Otro aspecto muy relevante del Pacto de Ámsterdam es la solicitud que los Ministros hacen a la Comisión para que ésta mejore tanto los mecanismos actuales de participación externa en el diseño y desarrollo de las nuevas políticas, programas o normas que tengan relevancia para el desarrollo urbano, como los instrumentos de evaluación de las iniciativas hoy vigentes. Por un lado, se insta a la Comisión a mejorar los análisis de impacto territorial de las políticas europeas, impulsando nuevos métodos y herramientas específicas para ello, y a permitir una mayor implicación de los actores afectados, en particular de las Autoridades Urbanas y de sus organizaciones representativas a nivel europeo (aunque no se mencionan: CEMR y EUROCITES). Se estima que estas evaluaciones de impacto mejoradas pueden ser instrumentos muy importantes para incorporar mejor la dimensión urbana y territorial en las nuevas iniciativas de la UE, en línea con los objetivos del programa de Juncker ya mencionado para la mejora de la legislación. Todo ello puede abrir nuevas oportunidades de participación, en particular para las ciudades, en el diseño de instrumentos de tanta transcendencia como por ejemplo la dimensión urbana en la Política de Cohesión¹⁹. Se le solicita también a la Comisión que considere, siempre de un modo transparente y apropiado, las conclusiones y recomendaciones que resulten de los nuevos Partenariados Temáticos de la Agenda Urbana, tanto en el momento de redactar nuevas propuestas relevantes como cuando se revise la legislación, los instrumentos o las iniciativas vigentes.

Finalmente, se anima a la Comisión Europea que establezca una Ventanilla Única para todas las cuestiones relacionadas con la Agenda Urbana de la UE y la dimensión urbana de las políticas de la UE, con el objetivo final de facilitar a las autoridades locales y al resto de actores interesados un fácil acceso a la información disponible, hasta ahora dispersa y complicada de localizar. Como resultado de ello, en el otoño de 2016 se ha puesto en marcha un nuevo portal sobre los temas urbanos dentro de la web de la Comisión Europea: el Portal *Cities*²⁰.

¹⁹ Recuperada en el actual período de programación 2014-2020 mediante el Capítulo de desarrollo urbano sostenible y, en particular a través del Artículo 7 del Reglamento FEDER (Reglamento (UE) n.º 1301/2013), que obliga a destinar al menos un 5 % de los recursos de este fondo a financiar medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible.

4.2. Los Partenariados o Asociaciones Temáticas (*Thematic Partnerships*)

Para el desarrollo operativo de la Agenda Urbana de la UE se crearán Partenariados²¹ o Asociaciones Temáticas, concebidas como grupos de trabajo con la misión de explorar las posibilidades de mejorar la regulación, la financiación y el intercambio de conocimientos en un ámbito temático concreto y acotado. La lista inicial de temas se estableció en base a una encuesta organizada por la Presidencia de los Países Bajos y realizada entre los Estados Miembros y los representantes de las autoridades municipales y urbanas en julio de 2015, y teniendo también en consideración el documento de trabajo de la Comisión SWD (2015)109 final/2, así como de los resultados de tres talleres específicos sobre esta materia organizados por la Comisión Europea en septiembre de 2015. La lista de temas se presentó y fue validada en la Reunión de DG sobre Asuntos Urbanos en Luxemburgo en octubre de 2015, quedando del modo siguiente (el orden no es indicativo de prioridad):

- Inclusión de refugiados y migrantes.
- Calidad del aire.
- Pobreza y regeneración urbana.
- Vivienda.
- Economía circular.
- Empleo y capacitación en la economía local.
- Cambio Climático.
- Transición energética.
- Uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza.
- Movilidad urbana.
- Transición digital (Smart Cities).
- Contratación pública innovadora y responsable.

Además, se han identificado otra serie de temas transversales, que serán comunes y que se supone se trabajarán horizontalmente en todos los Partenariados: gobernanza urbana, incluyendo la participación ciudadana; gobernanza multinivel; planificación urbana y estratégica; enfoque integrado y participativo; enfoques innovadores, incluyendo Ciudades Inteligentes; impacto sobre el cambio social, incluyendo los cambios de comportamiento,

En virtud de ello, en España, se destinarán unos 1.000 millones de € a financiar las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI).

²⁰ https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/cities_en.

²¹ Más información sobre el desarrollo de los Partenariados: <http://urbanagendaforthe.eu/partnerships/>

Documentación

la igualdad de género y el empoderamiento femenino; desafíos y oportunidades de las pequeñas y medianas áreas urbanas y desarrollo policéntrico; regeneración urbana; adaptación al cambio demográfico y a las migraciones internas y externas; provisión de servicios públicos adecuados de interés general.

Se pretende que la composición de los Parteneriados sea ilustrativa de las nuevas formas de gobernanza multinivel, de modo que participen representantes de las políticas sectoriales de las diferentes áreas de gobierno a nivel comunitario (cooperación horizontal: en este caso, de las diferentes Direcciones Generales de la Comisión Europea) así como del resto de los niveles de gobierno implicados (cooperación vertical: Comisión Europea, autoridades nacionales, y regionales o locales). De este modo, cada Parteneriado puede estar compuesto por entre 15 y 20 miembros, entre los que deben estar representados como mínimo la Comisión Europea, 4 ó 5 Estados Miembros, y 4 ó 5 Autoridades Municipales (ciudades), pudiendo además participar otras organizaciones de la UE (BEI, CESE, CoR), Estados Asociados, expertos, organizaciones de ciudades (por ejemplo, EUROCITIES, CEMR), organizaciones de conocimiento (por ejemplo, URBACT, ESPON, EUKN) y otros actores interesados (ONG, empresas, etc.). La composición final de cada Parteneriado pretende también alcanzar un equilibrio entre ciudades grandes y pequeñas, y ser representativa de la diversidad y variedad geográfica europea. El Pacto de Ámsterdam recoge el procedimiento de nominación y selección final de candidaturas para formar parte de los Parteneriados.

Los Parteneriados tendrán una duración en torno a los 3 ó 4 años y su función será la identificación de los problemas en su ámbito de trabajo específico, así como la propuesta de un Plan de Acción con soluciones concretas sobre cómo conseguir que las políticas comunitarias alcancen los 3 objetivos establecidos de mejorar la regulación, la financiación, y el intercambio de conocimiento. El esquema de trabajo propuesto en principio para cada Parteneriado es el siguiente:

- Paso nº1 - Balance de Diagnóstico.
- Paso nº2 - Acciones preparatorias (Identificación de problemas y oportunidades)
- Paso nº3 – Definición de objetivos y resultados: Plan de Acción
- Paso nº4 - Implementación del Plan de Acción
- Paso nº5 - Evaluación de resultados

Los Parteneriados realizarán un seguimiento periódico de su trabajo y presentarán anualmente un Informe de Progreso al UDG (*Urban Development Group*). Sobre esta base, el UDG redactará un Informe Resumen anual sobre el progreso de todos los Parteneriados, que se coordinará por la Presidencia de turno en cooperación con la Comisión Europea. Después de su aprobación por parte de la Reunión de DG, la Presidencia, basándose en el resultado de la Reunión de DG, informará a los Ministros responsables de Asuntos Urbanos, a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y a los órganos consultivos de la UE (CoR, CESE) sobre el progreso conjunto de la Agenda Urbana de la UE.

4.3. El ejemplo del Parteneriado Calidad del Aire (*Air Quality*): primeras actuaciones

Antes incluso de la aprobación formal del Pacto de Ámsterdam, ya se habían constituido 4 Parteneriados piloto con el objeto de experimentar la metodología de trabajo propuesta. Estos eran los correspondientes a: Inclusión de refugiados y migrantes; Calidad del aire; Vivienda; y Pobreza y regeneración urbana. Durante la Presidencia eslovaca en el segundo semestre de 2016 se han aprobado 4 nuevos Parteneriados (Economía circular; Empleo y capacitación en la economía local; Movilidad urbana; Transición digital), que comenzarán a operar en 2017; y durante la Presidencia maltesa (primer semestre de 2017) se aprobarán los 4 restantes.

El Parteneriado Temático sobre Calidad del Aire está compuesto por 4 Estados Miembros (Países Bajos, que actúa como coordinador, Croacia, Polonia, y República Checa), 5 ciudades (Helsinki, Londres, Utrecht, Milán y Constanza), 9 Direcciones Generales de la Comisión Europea (*DG Regio, DG Energy, DG Research, DG Agriculture, DG Grow, DG Move, DG Environment, DG Connect, DG JRC*) y entre el resto de miembros figuran el Consorcio *Healthy Air Ruhr Area*, representado por la ciudad de Duisburg; EUROCITIES; URBACT y la *Health and Environment Alliance* (HEAL). Como puede verse, esta composición muestra un balance geográfico bien equilibrado y demuestra la fuerte implicación de la Comisión Europea en el proyecto, involucrando nada menos que a 9 Direcciones Generales.

Sobre la base de las aportaciones de los diferentes miembros durante las reuniones

celebradas entre diciembre de 2015 y junio de 2016, se han formulado cuatro acciones concretas para desarrollar durante el primer año de trabajo del Partenariado, es decir, desde mediados de 2016 a mediados de 2017:

Acción 1: Modelización de situaciones específicas de ciudades

Se parte de la reflexión de que la calidad del aire urbano puede mejorarse mediante la mitigación de las emisiones de contaminantes atmosféricos en sus puntos de origen, pero que para ello hay que considerar que ésta no depende exclusivamente de las emisiones urbanas (el tráfico, el transporte público, la calefacción o la industria), sino que también existen fuentes de emisión exteriores, como la agricultura, el transporte interurbano, la extracción de recursos naturales y las emisiones en otras zonas del territorio.

En base a ello, se ha establecido una primera acción denominada «Modelización de situaciones específicas de ciudades» cuyo objetivo es establecer una base de información sobre los aspectos anteriores que son clave en la mejora de la calidad del aire y la salud pública, en diferentes casos de ciudades. Se plantea así realizar un inventario de medidas prácticas de reducción de las emisiones y las fuentes de contaminación atmosférica, incluyendo un análisis coste/beneficio de ellas (rentabilidad económica directa por reducción de bajas laborales, efectos beneficiosos sobre las condiciones de salud, etc.).

Los resultados de esta acción alimentarán e interactuarán con las actividades de las acciones 2 y 3 y, finalmente, constituirán parte de las bases necesarias para la acción 4.

Acción 2: Mapeo del marco normativo sobre calidad del aire y de los instrumentos de financiación

Bajo esta acción se plantea analizar el actual marco normativo sobre calidad del aire a nivel de la UE, para identificar los aspectos susceptibles de ser revisados o mejorados, tales como las posibles lagunas, superposiciones o contradicciones normativas existentes o las principales barreras que manifiesten tener las autoridades locales para su implementación efectiva, así como proponer conceptos innovadores que podrían incorporarse en futuras regulaciones.

En paralelo, se analizarán los instrumentos existentes de financiación a nivel europeo, partiendo de experiencias y casos concretos de ciudades, para identificar las necesidades futuras de financiación y las posibles dificultades que las autoridades locales —como usuarias finales— encuentran en el presente para tener acceso o gestionar los fondos europeos destinados a la mejora de la calidad del aire. Se analizará la pertinencia de estos instrumentos y las ventajas e inconvenientes que pueden tener otros esquemas de financiación innovadores en comparación con los convencionales.

Acción 3: Recomendaciones sobre buenas prácticas de mejora de la calidad del aire en las ciudades

En muchas ciudades de toda Europa ya se están llevando a cabo acciones para mejorar la calidad del aire y la salud urbana, pero de momento no existe una visión global de estas acciones, ni un análisis comparado sobre su efectividad. Se necesita por tanto establecer una visión general comparada para identificar las mejores prácticas en la mejora de la calidad del aire, para posteriormente definir una estrategia de difusión que permita dar conocer a las ciudades europeas las medidas que, en cada circunstancia o contexto, se consideren más eficaces. Para ello, la acción 3 prevista por el Partenariado prevé compilar una base de buenas prácticas y recomendaciones o directrices para mejorar la calidad del aire en las ciudades. Esta acción incluirá no sólo las buenas prácticas identificadas en las acciones 1 y 2, sino que las complementará con un estudio específico sobre ejemplos internacionales y recomendaciones extraídas de proyectos piloto o de demostración de las ciudades participantes en el propio Partenariado o de otras ciudades europeas (por ejemplo, a través de la contribución de EUROCIETES).

Acción 4: Orientaciones y Directrices para los Planes de Acción de calidad del aire en las ciudades

Como se ha comentado, muchas ciudades europeas ya han desarrollado sus propios Planes de Acción de calidad del aire, pero generalmente lo han hecho sin conocer el trabajo de otras ciudades, pues tampoco existe un intercambio estructurado sobre las prácticas o modelos actuales para la elaboración de estos Planes de Acción. Por ello, la acción número 4 del Partenariado será establecer orientaciones y directrices para la elaboración de Planes

de Acción de calidad del aire en las ciudades. Esta guía se elaborará sobre la base de los resultados de las acciones 1 a 3, a partir de la compilación y del análisis de planes modélicos o ejemplares, con lo que se facilitará no sólo el cumplimiento estricto de la legislación vigente de la UE, sino también la toma de decisiones y la implantación de medidas voluntarias a nivel local. Se espera también que ello repercuta en una mayor uniformidad metodológica entre los planes de calidad del aire de las diferentes ciudades. La duración total del Partenariado será de 3 años y durante este período también se elaborarán o ejecutarán, además de las anteriores, otras acciones complementarias que se puedan ir identificando a lo largo del proceso.

4.4. La mejora de la coordinación de la cooperación institucional y de la gobernanza multinivel en temas urbanos: gobernanza de la Agenda Urbana de la UE

Como se ha visto, los dos epígrafes anteriores constituyen buenos ejemplos del enfoque integrado que se pretende impulsar en las instituciones europeas: la coordinación intersectorial de las diferentes iniciativas comunitarias o de las Direcciones Generales de la Comisión es un ejemplo de coordinación horizontal, mientras que los Partenariados Temáticos son un claro ejemplo de gobernanza multinivel o de cooperación vertical entre los diferentes niveles de gobierno implicados en el desarrollo urbano.

En cuanto a la gobernanza de las actividades propiamente específicas de la Agenda Urbana de la UE, se seguirá con el esquema de trabajo a nivel técnico en el UDG Urban Development Group, con las reuniones de Directores Generales (ambas habitualmente de carácter semestral, organizadas por cada Presidencia de turno), y como novedad, se propone sistematizar la periodicidad de las Reuniones Informales de Ministros de Asuntos Urbanos sobre el progreso de la Agenda Urbana de la UE, que se celebrará preferiblemente al menos una vez durante cada Trío presidencial.

Las actividades de la Agenda Urbana estarán coordinadas por la Reunión de Directores Generales de la UE responsables de Asuntos Urbanos, con el objetivo de garantizar que el conjunto de las diferentes acciones estén organizadas de tal manera que se refuercen mutuamente y tengan un mayor impacto en

las políticas comunitarias. Cuando se discutan las materias relacionadas con la Agenda Urbana de la UE, la Reunión de DG incluirá a los Estados Miembros, la Comisión Europea, el CoR, CMRE y EUROCITIES como miembros, para reflejar el carácter multinivel de la Agenda Urbana de la UE. Los estados asociados, el CESE, el Parlamento Europeo, el BEI, URBACT, ESPON y EUKN también participarán como observadores en la Reunión de DG. La Presidencia del Consejo puede invitar a otros interesados como observadores.

En cuanto a la financiación de las actividades propias de la Agenda Urbana, la Comisión Europea seguirá incluyendo dentro de sus presupuestos la provisión de asistencia técnica básica para los Partenariados a partir del 1 de enero de 2017.

5. Conclusiones

Como se ha comentado, el Pacto de Ámsterdam materializa finalmente la largamente esperada Agenda Urbana de la UE, y lo hace –no desde la retórica– sino desde una perspectiva claramente operativa, orientada hacia 3 objetivos muy concretos: la mejora de la regulación comunitaria, en especial de aquella que tiene un impacto directo sobre las áreas urbanas, la búsqueda de un diseño más efectivo y de una gestión más sencilla de los instrumentos de financiación de la UE y, finalmente la promoción del intercambio de conocimiento. Una vez consolidado, a lo largo de años de colaboración informal entre Estados Miembros e instituciones europeas, el denominado «Acervo Urbano», mediante todo un conjunto de documentos (Carta de Leipzig, Declaración de Toledo, etc.) y de iniciativas comunitarias (fondos europeos para el desarrollo urbano, URBACT, ESPON, etc.) que han ido sentando no sólo una serie de principios conceptuales (desarrollo sostenible e integrado, atención especial a los barrios desfavorecidos, regeneración urbana integrada, etc.) sino también una metodología instrumental de trabajo (Integrated Territorial Investments, Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado, URBAN, etc.), era el momento de avanzar en la consolidación de esta política urbana europea «indirecta» y de mejorarla desde el punto de vista operativo. En este sentido destaca el esfuerzo de coordinación intersectorial que se ha pedido a la propia Comisión Europea, así como la puesta en práctica de una nueva gobernanza multinivel, abierta –sobre todo– a la participación de las ciudades, principales beneficiarias directas de los fondos de cohesión destinados al desarro-

llo urbano. Aunque es aún pronto para poder constatar resultados concretos, y habrá que esperar a los Planes de Acción que planteen los Partenariados temáticos, no cabe duda del importante paso adelante que se ha dado en

la construcción de la dimensión urbana de las políticas europeas. Otro paso adelante hacia una Europa más fuerte, que en el actual contexto de incertidumbre global adquiere aún una mayor relevancia.

6. Bibliografía

- ATKINSON, R. (2001): «The Emerging «Urban Agenda» and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?». *European Planning Studies*, 9 (3): 385-406.
- & ROSSIGNOLO, C. (2009): «An “explicit” EU urban policy alter a “learning” phase?» Ponencia presentada en la *II Conferencia internacional de la Asociación Europea de Investigación Urbana (EURA)*, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Hacia una política urbana para la Unión Europea*. COM (97) 197 final, Bruselas.
- (2009). *Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. Logros y oportunidades*. DG Regio, Bruselas.
- (2011). *Cities for tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. DG Regio, Bruselas.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. (2011): «Elementos de una política urbana europea: experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España». *Revista Española de Ciencia Política*, 27, 45-67.
- (2013): «La europeización urbana a través de la política de cohesión». *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 104: 133-154.
- Reglamento (UE) (2013): n 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n o 1080/2006*. Diario Oficial de la Unión Europea (20.12.2013).