

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 202, invierno 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 701-722

La Agenda Urbana en el marco europeo. Experiencias internacionales de políticas urbanas

Ignacio PEMÁN-GAVÍN

Presidente del Consejo Europeo de Urbanistas (ECTP-CEU)

RESUMEN: La implantación de la Agenda Urbana Española constituye tanto una oportunidad para desarrollar políticas urbanas de acuerdo con los parámetros del ODS 11 de la Agenda 2030, como un reto no exento de dificultades dado que incluye un variado elenco de materias, que afectan transversal y verticalmente a diversas Administraciones. Los desafíos de la ciudad del siglo XXI tales como el cambio climático, la transición energética, la vivienda, la economía circular, las relaciones complementarias campo-ciudad o la dinamización del tejido urbano, exige un cambio de paradigma en la planificación y gestión como consecuencia de la transversalidad y complejidad de las materias. Dentro de este contexto tanto la Agenda Urbana Europea como las Agendas Urbanas que han elaborado otros países constituyen referencias importantes por su innovadora metodología fundada en los principios de la gobernanza multinivel, así como por la concreción de sus acciones y su vinculación con los programas económicos que dota a estos documentos de un contenido y alcance práctico y eficaz. A su vez, una mirada comparada sobre ciudades que han llevado a cabo proyectos urbanos relacionados con el modelo de ocupación, vivienda y transición energética con éxito puede dar también algunas claves para garantizar la consecución de resultados concretos en las políticas urbanas. Como veremos en todos ellos concurren estrategias estables a largo plazo, planes con enfoques integrados y acciones concretas vinculadas a programas económicos que garantizan su implantación, así como una evaluación de resultados en el tiempo, una participación colaborativa de la sociedad civil y un liderazgo de la Administración que ejerce un rol activo en la coordinación y gestión de los proyectos vinculado a una función de intermediación. En definitiva, unas claves conectadas con la gobernanza multinivel vertical y transversal que la Agenda Urbana Española podría constituir la oportunidad para introducirla en el contexto de su implantación.

DESCRIPTORES: Agenda Urbana. Unión Europea. Partenariados. Políticas Urbanas. Gobernanza multinivel.

The Urban Agenda in the European framework. International experiences on urban policies

ABSTRACT: The implementation of the Spanish Urban Agenda constitutes both an opportunity to develop urban policies in accordance with the parameters of the 2030 Agenda SDG 11, and a challenge that is not without difficulties since it includes a varied list of subjects, which affect transversally and vertically various Administrations. The challenges of the 21st century city such as climate change, energy transition, housing, circular economy, complementary urban-rural relations or the revitalization of the urban fabrics, demand a paradigm shift in planning and management, as a consequence of the transversality and complexity of all these subjects. Within this context, both the European and the Urban Agendas that have been developed by other countries constitute important references for its innovative methodology, based on the principles of multilevel governance, as well as for the concreteness of its actions and its link with the economic programs, giving these documents a practical and effective content and scope. In turn, a comparative view of cities that have successfully carried out urban projects related to the model of land occupation, housing and energy transition can also give some keys to guarantee the achievement of concrete results in urban policies. As we will see, all of them have long-term stable strategies, plans with integrated approaches and concrete actions linked to economic programs that guarantee their implementation, as well as an evaluation of results over time, a collaborative participation of civil society, and a strong leadership of the Administration that plays an active role in the coordination and management of projects linked to an intermediation function. In short, some keys connected with vertical and transversal multilevel governance, that the Spanish Urban Agenda could constitute the opportunity to introduce in the context of its implementation.

KEYWORDS: Urban Agenda. European Union. Partnerships. Urban Policies. Multilevel Governance.

1. Introducción

La Agenda Urbana Española responde al compromiso adquirido por los Estados en el marco de las instituciones internacionales y en concreto de la Nueva Agenda de Quito¹, que situó las políticas urbanas en el centro de las políticas públicas, como consecuencia de la evolución de una sociedad cada día más urbana y la relevancia de la ciudad en la solución de los grandes desafíos en las sociedades del siglo XXI; el documento describe en 175 puntos los objetivos de las políticas urbanas² en términos de igualdad, inclusividad y desarrollo sostenible y tiene por destinatarios a los Estados miembros y demás Administraciones Públicas.

La Agenda Española, en la estela de la Nueva Agenda de Quito, ha desarrollado los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS en adelante– de la Agenda 2030³ en el ámbito urbano y muy especialmente su ODS11, que establece como objetivo

“conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”⁴.

La Agenda Urbana Española⁵ constituye un documento no normativo que establece las estrategias y acciones que debe impulsar el Estado en conjunto con el resto de las Administraciones públicas para lograr adecuar la realidad de las ciudades españolas a los paradigmas de la ciudad sostenible.

El reto de la Agenda Urbana Española, una vez aprobada, es cómo garantizar la efectiva

¹ La Nueva Agenda Urbana fue adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo urbano sostenible (Hábitat III) en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016.

² El documento plantea como objetivos temas tan amplios como son la lucha contra la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones; reducir las desigualdades; promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible; lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas para aprovechar plenamente su vital contribución al desarrollo sostenible; mejorar la salud humana y el bienestar; fomentar resistencia; y proteger el medio ambiente.

La visión que subyace es la de “ciudades para todos”: por lo tanto, la agenda es un respaldo global a promover la inclusión y asegurar que todos los habitantes, de las generaciones presentes y futuras, sin discriminación de ningún tipo, sean capaces de habitar y producir justos, seguros, saludables.

³ La Agenda 2030 aprobada en la Cumbre del Desarrollo Sostenible en Nueva York celebrada entre los días 25 a 27 de septiembre de 2015, por más de 150 jefes de Estado y de Gobierno.

⁴ Contiene 17 objetivos que el propio documento resume en tres pilares básicos: Terminar con la pobreza extrema; luchar contra la desigualdad y la injusticia; y reparar el cambio climático. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/>

implantación de los objetivos que por su amplitud, transversalidad y diversidad resultan de una evidente complejidad; por otra parte, la implantación de la Agenda Urbana constituye una oportunidad y un verdadero desafío para las Administraciones españolas para innovar, conforme a los principios de gobernanza multinivel, la forma de entender la planificación y la gestión de las políticas urbanas, hoy día caracterizadas por una fragmentación derivada tanto de la concurrencia competencial como de la forma de ejercer sus competencias.

En este marco, en la implantación de los ejes temáticos de la Agenda Urbana Española⁶, la Agenda Urbana Europea⁷ constituye una referencia importante, tanto por su innovadora metodología de trabajo como por tener como objetivo esencial la adecuación de los programas económicos de la Unión Europea a los desafíos reales de las ciudades; y en este contexto, las experiencias de políticas urbanas, tanto de otros países europeos como de ciudades que han obtenido resultados reseñables en sus políticas, constituyen un marco que puede resultar de utilidad en la definición de las acciones futuras que proponga la Agenda Urbana Española para adoptar los necesarios cambios que necesita la planificación y gestión de las políticas urbanas.

Para ello, analizaré en un primer momento las claves que se encuentran en la propia Agenda Urbana Europea como referente para los nuevos desafíos que plantea la Agenda Urbana Española para centrarme a continuación en los documentos elaborados por otros Estados y gobiernos regionales europeos desde la perspectiva de sus posibles aportaciones a la implantación de la Agenda española y recorrer, finalmente, los resultados de políticas urbanas y soluciones de ciudades europeas que limitaré -dada la amplitud inabarcable de la materia- a los ejes temáticos relacionados con el modelo de ciudad, vivienda y energía.

⁵ El Ministerio de Fomento lo presentó en el Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2019.

⁶ Los ejes temáticos de la Agenda Urbana Española son los siguientes: 1.- Territorio paisaje y Biodiversidad; 2.- Modelo de ciudad; 3.- Cambio climático; 4.- Gestión sostenible de los recursos y economía circular; 5.- Favorecer la proximidad y movilidad sostenible; 6.- Cohesión social y buscar la equidad; 7.- Favorecer la economía urbana; 8.- Garantizar el acceso a la vivienda; 9.- Liderar y fomentar la innovación digital; 10.- Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

⁷ Los ejes temáticos de la Agenda Urbana Europea son los siguientes: 1.- Inclusión de migrantes y refugiados. 2.- Pobreza urbana. 3.- Empleos y habilidades en la economía local. 4.- Economía circular. 5.- Adaptación al clima (incluidas

2. La Agenda Urbana en el marco europeo

2.1 Antecedentes y Objetivos de la Agenda Urbana

La Agenda Urbana Europea constituye la culminación de un largo proceso de elaboración de documentos y estrategias en el marco de la Unión Europea por el que ha venido a considerar las políticas urbanas como elemento articulador de políticas económicas de la Unión Europea.

La Agenda Urbana integra dos perspectivas, la primera relativa al modelo de ciudad y requisitos que deben cumplir las políticas urbanas, y la segunda perspectiva y no menos importante, la relativa al método de trabajo, fundada en los principios de la gobernanza multinivel como metodología para la elaboración e implantación de la Agenda Urbana, en el que las autoridades locales y el intercambio de experiencias urbanas constituyen la base que permite dotar a las políticas económicas de la Unión Europea de un adecuado enfoque acorde con las buenas prácticas y resultados.

La inclusión del modelo de ciudad sostenible, compacta y regeneradora de la ciudad existente y gestionada a través de proyectos que respondan a un desarrollo urbano integrado ha sido objeto de un paulatino engranaje que se inició en el año 1999 con la Estrategia Territorial Europea -Postdam-, que vino a incluir una visión territorial en las políticas económicas, acorde con un sistema de ciudades europeas equilibrado y policéntrico y una relación ciudad-campo fundada en funciones complementarias⁸.

Posteriormente, la ciudad compacta fue objeto directo de las estrategias de las políticas ambientales

(las soluciones de infraestructura verde). 6.- Calidad del aire. 7.- Transición energética. 8.- Transición digital. 9.- Vivienda. 10.- Uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza. 11.- Movilidad urbana. 12.- Contratación pública innovadora y responsable. 13.- Patrimonio cultural. 14.- Seguridad en espacios públicos.

⁸ La Estrategia Territorial Europea (ETE) –en su versión inglesa European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union (ESDP)–, establece las bases de una política territorial y espacial de la Unión Europea, aprobada en la reunión de ministros responsables de la Ordenación del Territorio celebrada en Potsdam (Alemania) en 1999. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:g2440>

de la Unión Europea -año 2004⁹-, y en el año 2007 se integró en el concepto de desarrollo urbano integrado¹⁰ -Carta de Leipzig Sobre Ciudades Europeas Sostenibles¹¹-, particularizada en la idea de la regeneración de la ciudad en la declaración de Toledo del año 2010¹². Finalmente, incorporó también la necesidad de elaborar políticas urbanas de acuerdo con una metodología de trabajo eficaz acorde con los principios de la gobernanza multinivel, tal como reflejaron tanto la Declaración de Gödöllő del año 2011, que aprobó la Agenda Territorial de la Unión Europea¹³, como en la declaración de Riga de 2015, que bajo el título "Hacia una Agenda Urbana de la UE" anunció el compromiso de disponer de una Agenda Urbana operativa¹⁴, finalmente aprobada en el Pacto de Ámsterdam en el año 2016¹⁵.

La primera idea que interesa resaltar de los documentos y estrategias es su vinculación con la política concreta de la Comisión Europea, ya que no constituyeron meras declaraciones, sino

que tuvieron consecuencias concretas al tener un reflejo paralelo en los programas económicos de la Unión Europea. Por una parte, en los propios Fondos Estructurales, al incluir el criterio del desarrollo urbano integrado -en especial en barrios en crisis- a través del programa Iniciativa Comunitaria Urbana¹⁶, que se integró dentro de los sucesivos programas de los fondos a partir del período 1994-1999. Posteriormente, bajo una visión más amplia de la regeneración urbana en la programación de los fondos 2007-2013 y en la programación 2014-2020, el objetivo de los fondos estructurales en este ámbito se centró en la ejecución de proyectos de desarrollo urbano sostenible integrado¹⁷, es decir, en proyectos de regeneración urbana de carácter transversal en los que junto con la regeneración de los espacios públicos, y del patrimonio edificatorio se incluyeran medidas de mejora del medio ambiente e incentivadoras de la economía y empleo del barrio o distrito.

⁹ En el Sexto programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente de 11 de febrero de 2004, posteriormente desarrollado en enero de 2006, se establecieron siete estrategias temáticas y una de ellas bajo el título "Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano" definía su política en 4 líneas de actuación que afectan directamente a cuestiones estrictamente urbanísticas, como es la gestión de las ciudades, la construcción, el urbanismo y el transporte. El modelo de ciudad compacta apareció bajo esta perspectiva medioambiental como respuesta a los efectos insostenibles de la dispersión y expansión urbana que conllevaba un crecimiento de las ciudades hacia zonas rurales limítrofes, la creación de viviendas de baja densidad y el aumento de los problemas de transporte y proponía acciones ante el elevado número de terrenos abandonados y propiedades vacías o la necesidad de multiplicar y proteger los espacios verdes.

¹⁰ Encuentro Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrado en Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007 en el que se aprobó la Carta de Leipzig Sobre Ciudades Europeas Sostenibles, y la Agenda Territorial Europea de 2007. La Carta de Leipzig (2007) sobre Ciudades Europeas Sostenibles https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/pdf/91B5958A-585C-4E92-8B1F-C06F5CB-C4C4B/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf

¹¹ La Carta de Leipzig incluye dos grandes ejes de recomendaciones relacionadas con las políticas urbanas: -Hacer un mayor uso de las políticas integradas de desarrollo urbano, entendiendo por tales aquellas donde se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana, como son la cohesión social y la calidad de vida, la creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad, el impulso de la eficiencia energética, etc. -Prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de las ciudades, impulsando actuaciones integradas que conjuguen la mejora del medio ambiente físico, con el impulso a la economía y el empleo, la cohesión e inserción social y el fomento de un transporte urbano eficiente y asequible.

¹² Bajo la presidencia española fue aprobada la Declaración de Toledo en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano celebrada el día 22 de junio de 2010, que se complementa con un documento de referencia sobre la Regeneración Urbana Integrada y su potencial estratégico para un desarrollo

urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa. http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/1A96C491-E5B2-4EE0-8C3A-7FB551D031E9/95943/Declaracion_Toledo_aproba.pdf

¹³ La Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 bajo el título Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas fue aprobada en la reunión ministerial informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungria), y en dicha declaración se insiste en ideas anteriores sobre la necesidad de fomentar un desarrollo territorial policéntrico y equilibrado a través de proyectos que respondan a un desarrollo integrado de las ciudades; además se hace referencia a la gobernanza multinivel como método de trabajo que permitiría garantizar la participación equilibrada y coordinada de los agentes locales, lo que exige una coordinación vertical y horizontal entre órganos decisivos a distintos niveles y políticas relacionadas con los sectores.

¹⁴ En el mes de junio de 2015 bajo la Presidencia de Letonia se adoptó la Declaración sobre la futura Agenda Urbana. Bajo el título "Hacia una Agenda Urbana de la UE", la declaración adoptada identifica los elementos a tener en cuenta para el desarrollo de la Agenda Urbana de la UE.

¹⁵ Un recorrido completo sobre el proceso que transcurrió entre la Declaración de Toledo y el Pacto de Ámsterdam y la evolución de los programas económicos se encuentra en el estudio de De Santiago: 2017.

¹⁶ El programa "Iniciativa Comunitaria Urbana" promovía la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible con especial incidencia en áreas urbanas con dificultades. La creación de este programa en el año 1994 constituyó un hito esencial en la inclusión de las políticas urbanas dentro de las políticas económicas comunitarias y la inclusión de una perspectiva integrada de las políticas sectoriales. Fue desarrollado en tres periodos: 1º Período 1994-1999, 2º Período 2000-2006, 3º Período 2007-2013. Este último período 2007-2013 conforme al Reglamento (CE) Nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.

Junto a los Fondos Estructurales, la ciudad ha sido objeto también de programas económicos sectoriales, y entre los más relevantes se encuentran los desarrollados en el marco de la Estrategia 2020 para la implantación de ciudades inteligentes¹⁸, y dentro de los específicos, los relacionados con la transición energética¹⁹, el desarrollo de un sistema equilibrado de ciudades²⁰ o, bajo una perspectiva amplia, en la financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI)²¹.

La acumulación de programas económicos vino a generar una situación compleja por la propia superposición, que restaba eficiencia a sus resultados y transparencia en el acceso a las líneas de financiación por parte de las autoridades locales, en especial de las ciudades pequeñas.

En este contexto, la Agenda Urbana Europea formula un triple objetivo consistente en mejorar el contenido y claridad de las normas que afectan a las políticas urbanas, la financiación de las inversiones europeas y la información mediante el intercambio de experiencias entre las ciudades europeas²². La Agenda Urbana incluye los ejes temáticos que considera que definen las políticas urbanas y sus desafíos en las próximas décadas

dentro de una visión muy amplia del fenómeno urbano, al incluir desde los modelos de desarrollo, política de vivienda y movilidad, hasta la economía, el trabajo y la emigración.

Objetivos que plantea alcanzar mediante una nueva metodología de trabajo dentro de la mejor tradición de la gobernanza multinivel, que en el marco de la Unión Europea se encuentran en el Método Abierto de Coordinación²³ y en el Libro de la Gobernanza²⁴. Dichos documentos constituyen los antecedentes en la nueva forma de entender la elaboración y gestión colaborativa y abierta a las ciudades y sociedad civil de los planes de acción de la Agenda Urbana. En gran parte, el interés decreciente de los ciudadanos por las instituciones europeas explica el objetivo de la Agenda Urbana de fundar la acción política en los principios y mecanismos de la gobernanza multinivel como vehículo de participación abierta y acercamiento de las instituciones, en este caso a la escala de la ciudad en el que se generan los problemas y se desarrollan las soluciones. Y, por tanto, siendo la ciudad verdadero laboratorio de las políticas urbanas, la Agenda Urbana entiende que, en el aprendizaje común, es decir, en el

¹⁷ La sujeción del acceso a los fondos al cumplimiento de los Objetivos temáticos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos exigía la elaboración de una Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado -EDUSI- F.

¹⁸ En el período 2014-2020 el Programa Marco "Horizonte 2020" (H2020) incluye tres pilares: abordar los principales retos sociales, promover el liderazgo industrial en Europa y reforzar la excelencia de su base científica. El presupuesto disponible asciende a 76.880 M€, y ha invertido 1.500 millones de euros (2014-2017) en acciones de investigación e innovación urbana, de los cuales 435 millones de euros (2014-2017) se han dedicado a acciones de innovación para ciudades inteligentes y sostenibles. <https://eshorizonte2020.es/que-es-horizonte-2020>

¹⁹ El Programa JESSICA fomenta el desarrollo urbano sostenible mediante la financiación de infraestructuras urbanas, el patrimonio histórico o cultural, la reconversión de terrenos industriales abandonados, la creación nuevos espacios actividades comerciales para las PYMES, y el fomento de los sectores de las TI y la I+D y la mejora de la eficiencia energética. https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/es/funding/special-support-instruments/jessica/

²⁰ Dentro de Interreg V-C, el programa ESPON -European Territorial Observatory Network- 2020 Cooperation Programme que fue aprobado por la Comisión Europea el 26 de Mayo de 2016, con un presupuesto de 41 millones €, tiene por objeto realizar estudios territoriales y el sistema de ciudades para dotar de una mayor eficacia a la Política de Cohesión de la UE y otras políticas y programas sectoriales con fondos de Inversión Estructural Europea (ESI), en sus políticas de desarrollo territorial nacional y regional. <https://www.espon.eu/programme/espon/espon-2020-cooperation-programme>

²¹ El Banco Europeo de Inversiones (BEI) invirtió 116.000 millones de euros (2011-2016) en el desarrollo urbano de la UE y prestó directamente a más de 150 municipios con una población superior a 75.000 habitantes, mediante instalaciones con bancos promocionales. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-investment-bank_es

²² El objetivo esencial de la Agenda Urbana junto con la mejora de la regulación y la financiación es mejorar el conocimiento (base de conocimiento e intercambio) sobre temas urbanos y el intercambio de buenas prácticas y conocimiento, dado que las políticas, la legislación y los instrumentos de la UE también deben basarse en soluciones sólidas y fiables sobre cuestiones urbanas.

²³ El Método Abierto de Coordinación (OMC). El MAC es un método o herramienta de "soft law", que se convirtió oficialmente en un instrumento de gobernanza de la UE durante la Cumbre de Lisboa de 2000. Su objetivo tiene como objetivo estructurar la colaboración entre la UE con Estados miembros, sin dar lugar a medidas legislativas de la UE vinculantes, ni exigir que los países de la UE cambien su legislación propia. La OMC tiene sorprendentes similitudes con la Agenda Urbana para la UE. Como la Agenda Urbana, la OMC conlleva un principio basado en tres direcciones, local, horizontal y vertical: localmente, los gobiernos nacionales pueden actuar de acuerdo con las necesidades de sus contextos nacionales específicos; horizontalmente, las prácticas de implementación se comparan constantemente con el propósito de aprendizaje; y verticalmente, el nivel de gobierno de la UE establece el marco de la política.

²⁴ Dictámenes del Comité De Las Regiones 80º Pleno 17 y 18 de junio de 2009 Libro Blanco del Comité de las Regiones Sobre La Gobernanza Multinivel (2009/C 211/01) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:ES:PDF>

De acuerdo con el Libro Blanco distintos niveles de gobierno y privados –organizaciones empresariales y sociedad civil- interactúan mediante la coordinación del Estado o de la Administración en todo caso sujeta a una evaluación de sus resultados de acuerdo con los principios básicos de la gobernanza multinivel a) Principio de participación b) Principio de transparencia c) Principio de responsabilidad o rendición de cuentas. d) Principio de eficacia bajo un enfoque integrado. e) Principio de colaboración y cooperación entre Administraciones. f) Principio de subsidiariedad en el nivel más adecuado.

intercambio de experiencias, se encuentra la vía para alimentar los objetivos y focos de atención de los programas económicos.

De esta manera, en el marco de la Agenda Urbana Europea las ciudades se convierten en agentes activos en la elaboración de los planes de acción para mejorar la regulación y coordinación económica²⁵, cuyas propuestas se alimentan, a su vez, por los resultados y buenas prácticas generadas en el ámbito local, potenciando de esta manera la mirada horizontal derivada de la experiencia entre ciudades “learning by doing”.

Se trata de un enfoque y planteamiento asentado en el contexto europeo y que la Agenda Urbana hace suyo; en efecto, la Agenda Europea recoge un bagaje anterior en la forma de definir sus estrategias y políticas a partir de experiencias concretas entre ciudades²⁶ como laboratorio para elaborar soluciones que a su vez alimenten las orientaciones de los programas económicos; es el caso del programa “Urbact”, o la red “Eurocities” fundada en 1986 por seis ciudades europeas para compartir conocimientos, o la red de ciudades que giran alrededor de “Energy Cities and Climate Alliance” que comenzó en la década de 1990 para influir en los responsables políticos de la UE. Y, en fin, dentro del ámbito privado, resultan destacables las iniciativas de soluciones creativas urbanas²⁷, como es el caso de “European Network of Living Labs” que reúne a laboratorios urbanos en el entorno europeo que influyen de forma directa o indirecta en la construcción de soluciones para los problemas urbanos.

²⁵ La Agenda Urbana para la UE tiene como objetivo permitir a las Autoridades locales trabajar de una manera más sistemática y coherente en la consecución de los objetivos de la ciudad sostenible y como reverso pretende que la política de la UE sea más cercana al medio urbano, efectiva y eficiente. Así, la Agenda reconoce que las ciudades se deben involucrar en la concepción y la implementación de las políticas Europeas, al tiempo que éstas se deben adaptar mejor a las realidades urbanas donde se llevan a cabo.

²⁶ También dentro Interreg V-C el Programa UrbAct III financiera con un presupuesto de 96,3 millones euros el intercambio de experiencias entre ciudades europeas (2014-2020). https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/interregional/

²⁷ Financia Urban Innovative Actions, con un presupuesto de 370 millones de euros (2015-2020), nuevas soluciones para el desarrollo urbano. De acuerdo con el artículo 8 del FEDER, la Iniciativa UIA está gestionada por la DG Política Regional y Urbana. <https://www.uia-initiative.eu/en/about-us/what-urban-innovative-actions>

²⁸ Informe de la Comisión al Consejo sobre la Agenda Urbana para la UE COM (2017) 657 20.11.2017 COM (2017) 657 Final. Y Dictamen del Comité Europeo de las Regiones. Evaluación de la aplicación de la Agenda Urbana de la UE (2018/C 387/03).

2.2. Una mirada retrospectiva de la Agenda Urbana Europea

Transcurridos tres años desde la aprobación de la Agenda Urbana Europea, los resultados han supuesto el cumplimiento de las expectativas iniciales; se han finalizado los planes de acción de los ejes relativos a la pobreza, inclusión, vivienda y calidad del aire; se encuentran en la fase final los planes de los ejes relativos a la transición digital, economía circular, movilidad urbana y empleo; y están en fase de consultas los borradores de los planes del cambio climático, contratación pública, adaptación climática y transición energética; y, en fin, recientemente se han creado dos nuevos partenariados: patrimonio cultural y seguridad en los espacios públicos.

Los resultados han sido objeto de evaluación anual por parte del Comité de las Regiones, que -en la mejor tradición de la evaluación de resultados- ha intentado mejorar su funcionamiento. El primero, a finales del primer año²⁸, daba cuenta de las cuatro asociaciones piloto -que abordaban la vivienda, la integración de los migrantes y refugiados, la pobreza y la contaminación del aire²⁹. En el segundo informe³⁰, del año 2018, hacía hincapié en la necesidad de establecer objetivos realistas, plazos, indicadores y metas para alcanzar los objetivos específicos, y de implantar los objetivos en colaboración con los diversos niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

Pero más allá de sus resultados como documento interno, de la Agenda Urbana Europea cabe

²⁹ De acuerdo con los informes de la Comisión, un gran número de ciudades y socios expresaron su interés en participar en las Asociaciones (con aproximadamente 250 solicitudes recibidas en total). La cobertura de las Asociaciones es muy amplia: 22 Estados miembros, 84 ciudades, 13 Direcciones Generales, 10 de la Comisión, 2 asociaciones de ciudades (Eurocities y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa), el BEI (en 8 Asociaciones) y varias partes interesadas como asociaciones, organizaciones no gubernamentales, organismos de investigación y educación y representaciones empresariales (por ejemplo, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con las personas sin hogar, Polis, la red de ciudades y regiones europeas que trabajan en el transporte local, Vivienda Europa). También resulta de interés subrayar que la composición de las Asociaciones está equilibrada con la participación de la mayoría de los Estados miembros, con ciudades de todos los tamaños, de todas las partes de la UE y de todos los niveles de desarrollo económico y social, así como con algunas redes regionales de ciudades y Regiones.

³⁰ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Evaluación de la aplicación de la Agenda Urbana de la UE (2018/C 387/03). Informe de la Comisión al Consejo sobre la Agenda Urbana para la UE COM (2017). Diario Oficial de la Unión Europea. 25.10.2018.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IR6120&from=EN>

extraer dos valoraciones finales en relación con el marco español, tanto en relación con la implantación de la Agenda Urbana Española, como respecto a su incidencia en las políticas urbanas de los Municipios.

Por lo que se refiere a la implantación de la Agenda Urbana Española conviene tener en cuenta que los buenos resultados en la elaboración de los planes de acción en el marco europeo se explica por la concurrencia de algunos elementos determinantes: el liderazgo colaborativo para la elaboración de los planes de acción, que de forma voluntaria han asumido tanto Estados como ciudades, la efectiva participación de Administraciones de diferente nivel y de organizaciones sociales, el cumplimiento de plazos previstos, los contenidos concretos y propositivos de los planes de acción, la sujeción a evaluación continuada, el liderazgo compartido y la garantía de que la participación y resultados conllevarán una eficaz influencia en las políticas económicas de la Unión Europea. Y, a todo ello, la existencia por parte de la Comisión de apoyo económico y la dotación de una Secretaría para los partenariados que ha permitido dotar de continuidad a los trabajos de cada asociación. La propia elaboración de los planes de acción constituye un importante referente para lograr unos resultados efectivos en la implantación de la Agenda Urbana Española.

Por lo que se refiere a las políticas urbanas de los Ayuntamientos, la Agenda Urbana supone un paso más en la influencia de la Unión Europea en el diseño de las políticas urbanas de los Municipios y, por tanto, supondrá una mayor limitación en el grado de decisión de las políticas propias de los Ayuntamientos. El modelo de ciudad, la política de movilidad, vivienda y economía urbana, por citar los ejes más relevantes, estarán cada día más condicionados a los programas de inversión urbanos de la Unión Europea y del Estado; de esta manera, posiblemente el margen de decisión no estará tanto en la elección de modelos de ciudad alternativos, como en la jerarquización y priorización de las acciones en función de las necesidades de cada ciudad. Y para lograr una mayor claridad y coherencia, unas

futuras Agendas Urbanas de los Ayuntamientos con alcance similar a las de la Unión Europea y al Estado podrían constituir los documentos que recojan las estrategias a largo plazo³¹ con similares ejes temáticos³².

2.3. Las agendas urbanas de carácter estatal en el contexto europeo

En el marco de los Estados de la Unión Europea no ha existido una respuesta homogénea, ni por el tipo de documento, ni por su alcance y concreción, ni por el grado de integración formal en los objetivos de la Agenda 2030. Pero en todos ellos cabe extraer como referencia la concreción de sus objetivos y la instrumentalización de medios para llevarlos a cabo.



FIG.1/ **Agenda Urbana de Holanda.**

Fuente: © Sgenda Stad.nl

Además de España, entre los países que han elaborado una Agenda Urbana se encuentran Alemania y Holanda -precursores tanto de la Carta de Leipzig como del Pacto de Ámsterdam y de la propia AUUE-, así como Escocia³³, con una larga tradición de planificación estratégica urbana a escala estatal y regional por cuanto en todos ellos prevalece una perspectiva territorial y económica del sistema de ciudades, y de los que cabe extraer algunos aspectos relevantes en este estudio.

³¹ La Agenda Urbana local podría constituir el documento estratégico integrado llamado a coordinar y justificar las inversiones que en la escala local cuya financiación debe tener siempre en cuenta la Agenda Urbana estatal y europea.

³² En el ámbito local se echa en falta un documento base que defina una visión integrada de la política urbana que permita articular las acciones y programas económicos. Esta carencia se pone de manifiesto en el propio documento de Diagnóstico del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 que considera necesario que las

solicitudes de fondos para proyectos urbanos se justifiquen en una visión general de la ciudad función que no cumplen los Planes Generales frente a Agendas 21 o a los Planes Estratégico, aunque a su vez -cabría añadir- estos documentos carecen de la necesaria visión espacial de la ciudad.

<http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ijpr/fcp1420/p/pa/Paginas/inicio.aspx>

³³ Más información en:

<https://www.gov.scot/Publications/2016/03/3178/3>

La Agenda holandesa tiene un carácter fundamentalmente económico³⁴ y por tanto con escasas conexiones con la española pero en el caso de Alemania el documento -denominado Política Urbana Nacional (PUN) alemana ("Stadtentwicklungspolitik")- del año 2007³⁵, contiene dos características que conviene tener en cuenta porque garantizan su implantación: Por una parte, el hecho de que el documento alemán constituya una iniciativa conjunta del Gobierno Federal, de los Länder y de las autoridades locales garantiza desde su propia elaboración y aprobación una amplio consenso en su desarrollo.³⁶ Y por otra parte, la vinculación entre estrategias y programas económicos concretos constituye una garantía de la implantación de sus objetivos.

Del documento de Escocia denominado "Scotland's Agenda for Cities"³⁷ cabe resaltar la previsión de instrumentos concretos para conseguir la consecución de los objetivos mediante fórmulas colaborativas para el desarrollo económico mediante la creación de la entidad "Scottish Cities Alliance"³⁸, constituida entre las siete ciudades de Escocia y el gobierno escocés, para atraer inversiones y empleos a sus ciudades y para lograr un crecimiento económico sostenible³⁹.

Junto a estos modelos de planificación territorial económica, las Agendas de Polonia e Italia han elaborado desde diferentes instituciones documentos con ejes temáticos similares a la española y en ellos cabe resaltar asimismo la concreción de sus objetivos: Polonia aprobó en el año 2015 el

documento denominado Política Urbana Nacional (PUN) 2023 -"Krajowa Polityka Miejska 2023"⁴⁰ que define fines y acciones diferentes en función del tamaño y potencial económico de las distintas áreas y ciudades, establece un horizonte temporal para obtener resultados -el año 2023-, y vincula sus acciones a los programas económicos con especial apoyo de información a las ciudades pequeñas y medianas.

En el caso italiano, "Agenda per lo Sviluppo Urbano Sostenibile"⁴¹ constituye un documento elaborado por la Alianza Italiana para el Desarrollo Sostenible y el Centro Nacional de Estudios sobre Políticas Urbanas, en el que también cabe resaltar como característica específica su grado de concreción en la definición de objetivos para el año 2030, quizás en este caso por no tratarse de un documento oficial del Estado⁴².

3. El modelo de ocupación de suelo de la ciudad compacta

3.1. El control de nuevas ocupaciones de suelo en la Agenda Urbana Europea. *Sustainable Use of Land and Nature-based Solutions (SUL_NBS)*

El proceso continuo de antropización del suelo como consecuencia de la ocupación de nuevo suelo para la instalación de usos de carácter

³⁴ En el caso holandés, la Agenda Urbana Holandesa "Agenda Stad"- responde, al igual que en el caso alemán, a una larga tradición histórica en el desarrollo integrado de las políticas urbanas. El documento plantea sus líneas de actuación -al igual que en el caso alemán- bajo un carácter básicamente socioeconómico de su territorio, sus regiones y sus ciudades. Resume claramente el documento su objetivo esencial al señalar que pretende "fomentar la innovación, la calidad de vida y el crecimiento económico en las regiones urbanas holandesas". www.urbanagenda.nl

³⁵ Contiene un diagnóstico del documento sobre las necesidades y objetivos que no son muy diferentes a los problemas urbanos de las ciudades españolas, de manera que en gran parte se puede reconocer la política urbana española -la presión inmobiliaria la reurbanización de centros históricos, la pobreza, o la polarización socio-espacial-.

³⁶ Todo ello sin perjuicio del liderazgo indiscutible de la Oficina Federal para la Construcción y Planificación Regional (BBR) que mantiene competencias y un presupuesto importante en esta materia a pesar de la organización territorial federal del Estado alemán.

³⁷ Dentro del documento cabe resaltar dos aspectos que ponen de manifiesto su enfoque fundamentalmente económico: la priorización y concreción de la acción relativa a la economía circular, que considera el centro de la "Estrategia económica de Escocia" y el Plan de Acción de la Industria que desarrolla en cinco áreas prioritarias: la reducción de los residuos de alimentos y el crecimiento de la bio-economía; la reutilización de la infraestructura energética en los sectores renovables y de petróleo y gas; la reducción de los residuos, en especial en la construcción y edificios;

el fomento del sector de fabricación; la creación de entes intermedios en la cooperación tanto de carácter exclusivamente públicos como de colaboración sector público-privado.

³⁸ <https://www.gov.scot/Publications/2016/03/3178/3>

³⁹ Dentro de este campo de colaboración Administración -sociedad cabe también citar la entidad Scottish Funding Council, que en colaboración con los agentes sociales tiene por objeto mejorar la formación de profesionales en diferentes áreas de la economía y garantizar que Escocia tenga los profesionales necesarios para su planificación económica.

⁴⁰ Documento aprobado por resolución del Consejo de Ministros el 20 de octubre de 2015.

https://www.miiir.gov.pl/media/11579/Krajowa_Polityka_Miejska_2023.pdf

⁴¹ <http://asvis.it/public/asvis/files/Agenda-sviluppo-urbano-sost-02.pdf>

⁴² El documento plantea objetivos muy concretos en mucha de sus ejes temáticos. A título de ejemplo cabe citar el objetivo planteado en relación con el consumo de nuevo suelo, consistente en reducir el 20% "il proprio consumo netto da 2 a 1,6 mq/ab l'anno". Y en el apartado 3.3 dedicado a la política de vivienda y regeneración urbana plantea como objetivo para el año 2030 reducir la población que experimenta graves problemas de vivienda en dos tercios del 11,3% a un nivel inferior al 4% (la media de la UE 28 es del 4,8%). O en fin en el objetivo relativo a la eficiencia energética que plantea conseguir en el año 2030 "ridurre di almeno il 40% i consumi rispetto allo scenario tendenziale. Per il settore civile, comprendente i servizi e il residenziale del 20-25% rispetto al 2015".

urbano, y la tendencia hacia modelos de uso residencial de baja densidad ha llevado a las instituciones europeas a adoptar medidas de prevención del modelo de dispersión en el territorio. La existencia de un amplio consenso sobre los efectos negativos del desarrollo de este modelo en la pérdida de tierras agrícolas fértiles, la fragmentación del paisaje, el incremento de emisiones de gases de efecto invernadero, los mayores costos de infraestructura para el transporte, así como el uso ineficiente del agua y la energía eléctrica, entre otros, ha tenido su reflejo en los programas económicos de la Unión Europea, en especial en los programas vinculados al medio ambiente, y ha llevado a la Agenda Urbana a incorporar como un eje temático específico el objetivo de un uso sostenible del suelo fundado en una ciudad compacta.

El eje temático “Sustainable Use of Land and Nature-based Solutions” (SUL_NBS) plantea

“asegurar el uso eficiente y sostenible de la tierra y otros recursos naturales para potenciar la creación de ciudades europeas compactas, habitables e inclusivas para todos”.

Y para ello propone que, ante nuevas actuaciones económicas, se planteen soluciones que permitan una adecuada integración de la ciudad y su entorno natural; considerando la naturaleza y el paisaje como una herramienta para construir espacios urbanos sostenibles⁴³. Para ello propone que toda decisión de nueva ocupación de suelo exija un análisis de las alternativas y la adopción de la más adecuada y ajustada a un modelo de ciudad compacta.

El Plan de acción temático de la Agenda Urbana propone integrar el análisis de los problemas de ocupación de suelo en los procedimientos de evaluación existentes a fin de armonizar las formas en que los Estados miembros están integrando los criterios de ocupación de suelo. El objetivo consiste en plantear diferentes alternativas en la ordenación propuesta e incluso compensar, con intervenciones específicas de regeneración, aquellas decisiones que puedan suponer el vaciamiento de las áreas urbanas interiores, tales como la densificación en áreas de transición de la ciudad central, actuaciones sobre de espacios o áreas abandonadas, o incluso de forma más puntual, sobre locales y viviendas vacías existentes.

⁴³ <https://ec.europa.eu/futurium/en/sustainable-land-use/sustainable-use-land-and-nature-based-solutions-partnership-presents-final>.

Se trata, por tanto, de una perspectiva que se enmarca en sucesivos documentos y programas económicos ambientales de la Unión Europea en esta misma línea de fomento de la ciudad compacta. Constituye una política de propuestas innovadoras en algunas regiones y ciudades europeas, tanto en los planteamientos sobre nuevas ocupaciones de suelo, como en los de intervención en el tejido urbano existente.

3.2. Ejemplos de buenas prácticas en el contexto europeo

3.2.1. La limitación de nuevas ocupaciones de suelo en el planeamiento territorial. El caso de Plan Estratégico de Flandes⁴⁴

El Plan Estratégico de Flandes plantea una ambiciosa propuesta de cambio y transformación a largo plazo -año 2040- que garantice una alta calidad de vida y una posición relevante en el mundo globalizado. Para ello considera esencial conservar espacios suficientes para mantener la actividad agraria y la biodiversidad, así como potenciar un modelo de ciudad fundado en la cercanía de servicios y un transporte público que garantice una adecuada movilidad para los ciudadanos. El dato relevante no es su diagnóstico, ampliamente compartido, de potenciar el modelo de ciudad compacta, sino el planteamiento transversal de sus objetivos y la concreción de sus acciones.

Por una parte, se propone reducir en el año 2015 la media actual de 6 hectáreas por día de nueva ocupación a 3 hectáreas diarias, y en el año 2040 alcanzar el nivel de ocupación 0 de nuevo suelo. Para ello, se plantea dotar a los proyectos de expansión de un carácter excepcional e intentar que los nuevos proyectos se asienten en la ciudad existente, mejorando lo que denomina la eficiencia espacial. El Plan formula este objetivo bajo una mirada transversal, al entender que la limitación de nuevas ocupaciones únicamente será posible en caso de intervenir en la ciudad existente bajo el principio de eficiencia del uso del suelo. No se trata tanto de prohibir como de desarrollar políticas activas que permitan albergar nuevos usos.

⁴⁴ En Julio de 2018 el Gobierno de Flandes aprobó la estrategia cuyos contenidos están disponibles en <https://www.ruimtelijkeordening.be/Publicaties/articleType/ArticleView/articleId/9079>



Fig.2/ **Strategic visión. Flanders in 2050.**

Fuente: © Departament Omgevin. Vlaanderen

Para lograr dicha eficiencia en la ocupación del suelo plantea la combinación de diferentes medios: a) aumentar la capacidad para albergar viviendas y usos en la ciudad existente, entre los que cita el aumento de densidad, alturas, uso del subsuelo, etc; b) potenciar los usos mixtos, posibilitando el desarrollo de varias funciones, productivos y de equipamientos en un mismo espacio; c) potenciar la reutilización de edificios antiguos, vacíos urbanos y sitios abandonados o demolidos; y d) permitir el uso temporal en espacios, con usos diferentes a los previstos, permitiendo construcciones reversibles y adaptables, etc.

Se trata, por tanto, de medidas correctoras de un modelo previo disperso, en ciudades caracterizadas por la existencia de zonas de transición urbana de baja densidad que permiten una densificación en grandes áreas urbanas, pero otras resultan extrapolables a nuestro contexto urbanístico, tales como la actuación sobre vacíos, edificios abandonados o la potenciación de usos temporales que, como veremos a continuación con ejemplos concretos, exigen potenciar el urbanismo de pequeña escala y fortalecer la colaboración público-privada.

⁴⁵ El programa URBACT dentro del programa de Cooperación Territorial Europeo tiene por objeto mejorar el desarrollo urbano integrado sostenible en las ciudades europeas.

⁴⁶ En el proyecto Abracadabra se plantearon medidas de densificación como la previsión de nuevas plantas residenciales en edificios

3.2.2. Densificación del centro y planeamiento flexible

En los últimos años, ciudades de escala y situación coyuntural muy distintas han planteado políticas urbanas de densificación de los centros urbanos en zonas de transición y se han formulado propuestas de reutilización de edificios para albergar usos privados y públicos con el objeto de evitar la dispersión de la ciudad. A través del programa URBACT sub>urban se han planteado políticas de densificación con buenos resultados en ciudades tan distintas como Amberes, con un importante crecimiento de la población fuera del centro de la ciudad, Oslo que plantea una densificación de áreas industriales mono funcionales dentro de la ciudad, Brno en situación de estancamiento, o Casoria en situación de declive poblacional^{45, 46}.

Se trata, no obstante, de una política que no está exenta de debate y que requiere una planificación flexible (BERGEVOET & MAARTEN VAN TUJIL: 2016), una gestión compleja y medios financieros. Además, sus resultados no siempre responden a un equilibrio entre los aspectos ambientales y sociales, al conllevar en algunos casos procesos de gentrificación⁴⁷.

3.2.3. Intervenciones para la recuperación de usos de locales vacíos de los centros de las ciudades

En muchas ciudades europeas la crisis económica y el impacto de los nuevos modelos de comercio han conllevado un vaciamiento de la ciudad existente como centralidad comercial. Los programas para la implantación de usos en locales, en especial en las ciudades centro europeas, constituyen una innovadora política de intervención en la recuperación de la ciudad existente.

Las claves del éxito pueden atribuirse al esfuerzo en la elaboración de bases de datos inmobiliarios completas y detalladas; la creación de instrumentos de gestión para mediar entre propietarios y usuarios potenciales; la colaboración de ciudadanos y empresarios en la revitalización de propiedades vacías; la previsión de un tratamiento

públicos como escuelas o la ubicación de jardines en los tejados.

⁴⁷ El programa "URBACT Action Planning Network sub>urban" tenía por objeto analizar medidas de densificación en el centro de la ciudad: "Densification beyond the city centre: urban transformation against sprawl".

fiscal adecuado; la agilización en la tramitación de las autorizaciones; y la creación de fondos y préstamos (Daniela PATTI & Levente POLYAK: 2015).

Se trata nuevamente de adoptar en la gestión una aproximación integrada, liderada por la Administración a través de intervenciones de pequeña escala, incluso en el limitado espacio de una calle. La mayor dificultad se encuentra en los planes y normativas aplicables⁴⁸ que no siempre consideran compatibles estos usos y cuyas soluciones se plantean desde lo que en términos ingleses se denomina “legally twist”, es decir, desde la necesaria flexibilidad de la aplicación del plan.

La ciudad de Neunkirchen ubicada en la Baja Austria -11.600 hab. aproximadamente - llevó a cabo un interesante proyecto subvencionado por el gobierno regional –“Program of Community Renewal”- para la renovación de usos en locales vacíos, con la participación de la población local. El éxito del programa, tras un año en el que se implantaron diversas actividades⁴⁹, tuvo en su metodología la clave del éxito: una primera fase de análisis del estado de los locales, un cuestionario a los propietarios a los que se proponía el uso para fines no comerciales temporales en condiciones especiales (alquileres reducidos) y una posterior fase de intensa participación, que dieron como resultado el éxito de implantación de usos.

Por su parte, la ciudad de Bremen (Alemania) llevó a cabo el proyecto ZwischenZeitZentrale (ZZZ) dentro del proyecto TUTUR “Temporary Use as a Tool for Urban Regeneration”⁵⁰ que intervino en 50 propiedades vacantes de diferentes escalas y naturaleza lo que permitió recuperar las áreas industriales abandonadas junto al río Weser como consecuencia del cierre de los astilleros y el puerto viejo.

Y como modelo de gestión continuada ha tenido unos resultados importantes la Agencia Coopolis (Berlín), que tiene por objetivo el desarrollo urbano

⁴⁸ Dentro del programa Urbact, REFILL es una asociación de ciudades (Amersfoort, Athens, Bremen, Cluj, Ghent, Helsinki, Nantes, Ostrava, Poznan y Riga) de intercambio de experiencias sobre usos temporales en los centros urbanos. Sus trabajos han sido objeto de varios trabajos publicados diferentes números de REFILL MAGAZINE. El de noviembre de 2016 está dedicado al tema “Fitting temporary use in the legal framework”. El trabajo final está disponible en: https://urbact.eu/sites/default/files/media/refill_final_publication.pdf

⁴⁹ Actividades tales como organización de conferencias, tiendas pop-up, cursos de costura, guardería infantil, o sábados de compras.

⁵⁰ En tres años recibieron alrededor de 500 iniciativas para implantar actividades en oficinas vacías desde espacios de trabajo, culturales o actividades económicas con fines de lucro; y



FIG.3/ Urban labs and strategic temporary use.

Fuente: ©https://urbact.eu/sites/default/files/media/refill_magazine_6.pdf

cooperativo en Berlín, y lleva a cabo acciones para la reutilización de locales vacíos para usos temporales, ejerciendo una función de intermediación con los propietarios y potenciales usuarios en el proceso de recuperación de usos⁵¹.

4. La política de vivienda en marco europeo

4.1. La Vivienda digna y asequible como desafío europeo

La política de vivienda constituye uno de los desafíos más importantes de las políticas urbanas dadas las dificultades que, con carácter general, concurren en el acceso a una vivienda

recuperaron espacios de diferentes escalas y usos; desde pequeñas tiendas de 30 m² hasta áreas industriales de 4.500 m² o 10.000 m² de superficie en edificios y recuperaron 80.000 m² de espacios abandonados. Disponible en www.urbact.eu/tutur

⁵¹ Dentro de este objetivo ha logrado resultados efectivos en la revitalización de calles en declive, potenciando el uso temporal de propiedades vacantes en siete distritos de Berlín usando el modelo “zwischenutzungsagentur” (agencia para uso temporal), de manera que más de 250 empresas y autónomos se han establecido en varios lugares como parte de una serie de proyectos llamados “Gewerbeleerstand als Resource / zwischenutzungsagentur” (“espacio comercial vacío como recurso / agencia para uso temporal”). Disponible en: https://www.creative-city-berlin.de/en/network/member/coopolis_2/

asequible, bien en compra o en alquiler. La crisis económica ha dejado como uno de los sus efectos negativos más palpables el aumento de población con dificultades para acceder a una vivienda. De acuerdo con los datos ofrecidos por “Eurostat”, para el 1,4% de la población UE-28, la vivienda supone el 40% o más de sus “ingresos disponibles equivalentes”⁵².

Además del coste de compra y de alquiler se detecta la falta de financiación pública y privada, la presión que ello supone sobre la demanda de alquiler, la presión adicional en algunas ciudades del turismo, la existencia de un parque inmobiliario obsoleto en la ciudad central e ineficiente desde un punto de vista energético que obligan a superar las políticas tradicionales de construcción de vivienda social, o la intervención en barrios degradados o históricos para incorporar una línea de actuación en la vivienda más transversal tanto desde el punto de vista social, como económico y ambiental.

El impacto que tiene en la calidad de vida de los ciudadanos europeos ha llevado a incluir entre los ejes temáticos de la Agenda Urbana la política de vivienda a pesar de la falta de competencias en esta materia, por entender que el acceso a una vivienda asequible de calidad constituye un requisito necesario para garantizar los derechos de los ciudadanos europeos.

Así, el diagnóstico del Plan de Acción del Partenariado de vivienda recuerda que tras la crisis económica 82 millones de hogares -de un total de 220 millones- tienen un coste que califica de excesivo, en muchos casos con riesgo de exclusión por desalojo, entendiéndose que el umbral de referencia del costo total de la vivienda no debe ser superior al 25% de la renta disponible al calcular la tasa de sobrecarga de viviendas. Y recuerda que conlleva también un problema generacional, ya que el 48% de los adultos jóvenes viven con sus padres.

El diagnóstico común para todo el entorno europeo alcanza también al desafío de los nuevos fenómenos de alquileres a turistas, que supone una parte sustancial de las viviendas asequibles en muchas ciudades, así como de la existencia

de un gran parque inmobiliario construido en la década 1970 y 1980 que exige una renovación en muchos casos con medidas de mejora de la eficiencia energética.

La existencia de un fenómeno generalizado que afecta a la calidad de vida de los europeos explica la inclusión de la política de vivienda en la Agenda Urbana de la Unión Europea. Y para ello se propone no solo la construcción de viviendas asequibles, sino también la renovación de las existentes. Y no solo potenciar una vivienda de calidad y asequible, sino también la integración en vecindarios inclusivos.

La Agenda Urbana es consciente de la variedad de problemas y soluciones existentes en las políticas de vivienda llevadas a cabo todas las ciudades, regiones y países de la UE, con diferentes soluciones e intervenciones en el patrimonio inmobiliario, pero considera que existen determinados parámetros que pueden y deben ser promovidos desde la Unión Europea. De acuerdo con ello, las recomendaciones del Plan de acción se centran entre tres objetivos diversos que reflejan una triple visión social, económica y ambiental: a) la protección de grupos vulnerables; b) las medidas anti-especulación; y c) el fomento de la renovación del patrimonio edificado para la mejora de la eficiencia energética.

En concreto, el Plan de acción propone un conjunto de 13 acciones sustanciales y recomendaciones. Cabe destacar dos de ellas. Por una parte, la propuesta de ampliar el alcance de la calificación de la vivienda como Servicio de Interés económico General SIEG 2012, actualmente limitada a los “ciudadanos desfavorecidos o grupos socialmente menos favorecidos”⁵³, a fin de aumentar las ayudas económicas de la Unión europea en materia de vivienda a un espectro social más amplio⁵⁴. En segundo lugar, una guía para ayudas estatales con el fin de facilitar las medidas desde los Estados de acuerdo con las ayudas de la Unión europea (“Guidance Paper on EU regulation and public support for Housing”⁵⁵).

Desde la Agenda Urbana no se establecen criterios concretos dado que, como señala el propio documento, las tradiciones culturales en

⁵² Informe titulado “Affordability of Housing: A new stake for The Union” elaborado por Housing Europe, red europea constituida por diversas instituciones como “European Federation of Public” y “Cooperative and Social Housing”. Más información en: www.housingeurope.eu/file/616/download

⁵³ Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest. Official

Journal of the European Union 11.1.2012

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/j_23_05_12_en.pdf

⁵⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de fecha 27 de febrero del 2014 en el caso C-132/12 P, que anula la decisión adoptada por la Corte General con fecha 16 de diciembre del 2011 en el caso T-202/10 (Stichting Woolin y otros c. la Comisión Europea). <http://curia.europa.eu/juris/>

materia de vivienda varían enormemente dentro de la Unión Europea, si bien explora la variedad de problemas y soluciones existentes en el rico tejido de las políticas de vivienda en todas las ciudades, regiones y países de la UE.

Al igual que en otras materias, las soluciones planteadas en la escala local, desde la propia ciudad, constituyen el bagaje más importante para modular e impregnar las orientaciones y enfoques que deben plantearse las políticas económicas europeas, algunas de las cuales se describen a continuación a título de ejemplo dada la riqueza de situaciones y arquitectura que existe en esta materia.

4.2. Ejemplos de intervención en mejora de vivienda

La política de vivienda ha dado lugar a intervenciones de diferente alcance y naturaleza que pueden alimentar las líneas de actuación de la Agenda Urbana Española. La consecución de una vivienda asequible requiere la concurrencia de una mirada transversal, una visión de la vivienda como manifestación del derecho a la ciudad sostenible, es decir, económicamente accesible, ambientalmente adecuada, en especial eficiente energéticamente, en un entorno adecuado e integrada en la ciudad. En efecto, se trata de una política compleja pues no solo el urbanismo condiciona un buen resultado, sino también la intervención en el mercado, en la regulación de las relaciones privadas, en los precios la renta, o los límites en el precio venta cuyos resultados no siempre resultan proporcionados.

⁵⁵ EU Urban Agenda - Housing Partnership. Guidance Paper on EU regulation & public support for housing Document adopted at the 6th Partnership Meeting Brussels, 23 March 2017. Propone medidas legislativas de diversa naturaleza tanto encaminadas a proteger al inquilino, como para garantizar una adecuada política que garantice la construcción de viviendas sociales que la legislación española recoge en gran medida. Así, las medidas propuestas abarcan la regulación sobre alquileres (control de alquileres, seguridad de ocupación), protección jurídica contra los desalojos y medidas contra comportamientos antisociales de los propietarios a fin de evitar acciones con la intención de ahuyentar a los ocupantes la propiedad o aumenten los alquileres. Así mismo establece medidas que garanticen el acceso a la vivienda basados en los niveles de ingresos u otros requisitos para proporcionar una vivienda adecuada y una planificación urbanística para nuevos desarrollos que reserven cuota mínima de viviendas sociales.

⁵⁶ Se trata del resultado de una política continuada. Una política que se inició en el llamado período rojo de Viena bajo el control de los partidos socialdemócratas del período entreguerras e incluso anteriormente tuvo su antecedente en la protección de las mujeres de soldados en el frente en la primera guerra mundial para evitar su desalojo. Viena se convirtió en el promotor principal de nuevas viviendas que utilizó

El marco de intervención de las políticas nacionales y locales de la vivienda es ampliamente compartido. Las diferencias se encuentran en los resultados que en gran parte dependen la concurrencia de una serie de factores como: una política continuada, un fuerte liderazgo municipal, la existencia de amplios recursos económicos, un buen diseño arquitectónico y urbanístico, la integración social en la comunidad, una sociedad civil madura y una gestión fundada en una interacción sociedad-Administración.

4.2.1. Vivienda. El ejemplo por excelencia de política pública integrada de vivienda

Entre los ejemplos más reconocidos se encuentra la ciudad de Viena, que acuerdo con los datos ofrecidos por el Ayuntamiento sobre una población de 1.700.000 aproximadamente, 500.000 personas viven en viviendas municipales y el 76,70 por ciento viven en régimen de alquiler. El éxito de los resultados se funda en una política continuada a largo plazo desde los inicios del siglo pasado⁵⁶, un liderazgo de la Administración, una inversión pública muy relevante⁵⁷ y una intervención en el mercado de vivienda⁵⁸ incluida la regulación de las rentas de alquiler⁵⁹.

4.2.2. Ejemplos de enfoques innovadores en la política de vivienda

La vivienda no sólo ha sido objeto de una política general para garantizar un adecuado

de forma inteligente al contar para su diseño con Arquitectos reconocidos para los Proyectos de viviendas social.

⁵⁷ En total, la partida destinada a política de vivienda para 2019 será de 678,69 millones de euros, lo que supone un incremento del 41 % sobre los 481,46 millones de euros dedicados a esta materia en 2018, en tanto que el Estado español destinó en su presupuestos del año 2018 un importe de 446.952,67.

⁵⁸ Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz (Ley de Rehabilitación y Rehabilitación de Viviendas de Viena - WWVFG 1989). Contiene disposiciones para subsidiar nuevas construcciones residenciales, así como para la renovación de edificios y apartamentos residenciales existentes. Las leyes de los respectivos gobiernos locales determinan el tipo y el alcance del subsidio (préstamos subsidiados, subsidios de anualidades, contribuciones, etc.) y también los beneficios para el individuo (préstamos para fines personales, beneficios de vivienda). Disponible en <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011509>

⁵⁹ Mietrechtsgesetz. Regula los derechos y obligaciones de los propietarios e inquilinos. Y proporciona un marco legal seguro y regula la renta del alquiler en áreas definidas de vivienda. Disponible en: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002531>

acceso especialmente de los segmentos más vulnerables, sino que, en ocasiones, la política de vivienda ha tenido en cuenta por sus especiales circunstancias demográficas, enfoques específicos en sus políticas. La necesidad de mantener población en las ciudades centrales, de asentar población joven o profesionales formados en las propias universidades, han llevado a gestionar proyectos con enfoques específicos de algunas políticas urbanas, pero también en estos casos el liderazgo de la Administración ha sido clave en el éxito de los proyectos.

A. Proyectos de viviendas para jóvenes

La ciudad polaca de Poznan (Polonia) llevó a cabo el Proyecto “apartamento para graduados” en el año 2013 través de la sociedad municipal de vivienda -Poznań Social Housing Association (PTBS)- para dotar de vivienda asequible a jóvenes licenciados en la Universidad con el objeto de retener a jóvenes profesionales en la ciudad dada la falta de una vivienda adecuada para este segmento social que provocaba su salida de la ciudad. La construcción de los



Fig.4/ Proyecto de apartamentos para graduados en Poznan (Polonia)

Fuente: © Paznan Social Housing Association (PTBS)



Fig.5/ Título Proyecto de “Kompott” en Chemnitz.

Fuente: © <http://kompott.cc/im-kompott/>

apartamentos tenían una superficie y ubicación adaptada a sus necesidades y el arrendamiento tenía carácter temporal⁶⁰.

Como ejemplo de las nuevas fórmulas de copropiedad propuestas por la Agenda Urbana y de co-gestión tiene interés el proyecto liderado por el Instituto Federal alemán de vivienda y urbanismo (BBSR),⁶¹ en algunas ciudades de la antigua Alemania del Este, de rehabilitación de edificios vacíos para facilitar el acceso a jóvenes a un primera vivienda. La innovación de estos proyectos se encuentra en que la gestión de la rehabilitación se realiza a través de la participación directa en su gestión. Entre ellos, el Proyecto de "Kompott" en Chemnitz, que tenía por objetivo la rehabilitación con material de reciclaje de un grupo de cuatro edificios para un grupo de 20-30 jóvenes entre 16 y 35 años para apartamentos y espacios comunes, en que los estudiantes eran también los promotores.

4.2.3. Ejemplos de intervención en el mercado

Las medidas de intervención en el mercado contra el incremento de los precios de alquiler y de la vivienda mediante medidas de control del alquiler o sobre viviendas vacías han tenido respuesta en países como Francia, Alemania o el Reino Unido si bien con enfoques distintos dependiendo en muchos casos de las tradiciones jurídico-culturales de los distintos países europeos.

A. Intervención en el alquiler

En relación con la intervención en el alquiler, tanto Francia como Alemania han aprobado

⁶⁰ En concreto, los inquilinos se deben haber graduado en los últimos cinco años, ser menores de 36 años y no tener otro apartamento en Poznań así como trabajar y pagar sus impuestos en la ciudad. El plazo máximo previsto del arrendamiento es de 10 años ya que se consideró suficiente para dar estabilidad laboral y personal. <https://ptbs.pl/>

⁶¹ Más información en: <http://kompott.cc/im-kompott/>

⁶² Ley ALUR (Accès au Logement et pour un Urbanisme Rénové) du 24 mars 2014 que modificó la Ley de 6 de julio de 1989. La ley de 24 de marzo de 2014 establece como medida de protección de los inquilinos contra el incremento abusivo de las rentas de alquiler, que, al firmar un nuevo contrato de arrendamiento o una renovación, el alquiler de una casa no puede exceder la cantidad de un alquiler fijada por decreto prefectural de más del 20%, de la renta media de la zona que fija el Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (OLAP). Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028772256&categorieLien=id>

leyes que permiten establecer un sistema de control de las rentas mediante la limitación de las rentas máximas por áreas. En ambos casos su aplicación ha sido muy limitada por la complejidad del sistema de cálculo por zonas, por las dificultades del control de su efectiva aplicación por los propietarios y por la conflictividad judicial que ha generado. En el caso de Francia, la Ley que data del año 2014, ha tenido una aplicación limitada a París y Lille y sin resultados reseñables dada la suspensión de su aplicación acordada en sede judicial para el ámbito de Lille⁶².

Y en el caso alemán, la Ley de 2015⁶³ autorizó a los Estados alemanes para promulgar leyes con el objetivo de limitar las rentas de alquiler bajo determinadas condiciones⁶⁴. Berlín de forma pionera desarrolló la legislación básica aprobando su propia Ley si bien por las mismas razones de conflictividad social y judicial su incidencia en el mercado tampoco resulta reseñable.

B. Intervención en la vivienda vacía

El fenómeno de las viviendas vacías constituye un problema común a muchas ciudades europeas, si bien varían las medidas adoptadas para introducirlas nuevamente en el mercado inmobiliario. Entre ellas resulta interesante resaltar, con sus luces y sombras, las medidas de carácter público-tributario del sistema francés, así como las medidas previstas en la legislación británica que se han mostrado más eficaces, de fomento y asesoramiento individual, acompañadas de otras medidas complementarias de carácter coactivo en caso de comportamientos antisociales.

La política de intervención en Francia tiene su origen en la Ley 29 de julio de 1998⁶⁵ por la que se creó un impuesto sobre viviendas

⁶³ Disponible en: https://www.bundestag.de/resource/blob/545000/db0d80f0b566b6433b4f4790861b8ad2/littipp_mietpreisbremse-data.pdf

⁶⁴ El baremo para establecer el límite era de complejo cálculo ya que lo establecía en el 10% respecto a las que aplican las viviendas equivalentes de la zona excluyendo los pisos de nueva construcción puestos en alquiler por primera vez después del 1 de octubre de 2014 y aquéllos que hayan sido rehabilitados. La ciudad de Berlín aprobó una Ley con medidas específicas para las viviendas públicas y sociales. Disponible en: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/neues-wohnraumgesetz-fuer-berlin-senat-will-30-000-neue-sozialwohnungen-foerdern/12578902.html>.

⁶⁵ El artículo 51 de la Ley n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions estableció la "Taxe sur les logements vacants (TLV)". Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000206894>

vacías⁶⁶, con resultados efectivos al disminuir el censo de viviendas vacías de 180.000 viviendas en el año 1999 a 96.837 viviendas en el censo de año 2007, lo que pone de manifiesto un efecto directo sobre la incorporación de viviendas vacías al mercado de vivienda⁶⁷.

El modelo de intervención en el Reino Unido obedece a criterios más amplios con mayor intervención de la sociedad civil en la que tienen especial relevancia las propuestas y actividades que ejerce en este campo la entidad “Empty Homes Agency” hoy día denominada “Action on empty home”⁶⁸. Se trata de una agencia independiente creada en 1992 para proponer al gobierno soluciones al problema de las viviendas sin ocupar, incentivando a las autoridades locales a reducir su número y asesorando a los propietarios individuales sobre su reutilización con unos resultados generales relevantes⁶⁹.

El modelo británico prevé medidas, tanto coactivas o tributarias como de intermediación con los propietarios. Entre las de carácter coactivo la Ley de vivienda de 2004 -Housing Act 2004⁷⁰ establece la obligación de las entidades locales de publicar anualmente un listado de las viviendas privadas desocupadas y contempla penalizaciones a los propietarios, que discurren desde la pérdida de la posesión (“empty dwelling management orders”) hasta medidas más drásticas como la expropiación o la venta forzosa si bien con unos resultados escasamente relevantes. Mayores logros se han detectado en la gestión realizada a través de las estrategias aprobadas a escala municipal en los que se prioriza la gestión de intermediación con el propietario de manera que únicamente cuando se detecta

un comportamiento antisocial se adoptan las medidas coactiva⁷¹.

En definitiva, las medidas sobre viviendas vacías ha tenido una aplicación y resultados desiguales y también en este ámbito los instrumentos de mediación y asesoramiento frente a los meramente coactivos o tributarios se han revelado más eficaces y el pequeño municipio o barrio una escala más adecuada para aplicar estos instrumentos.

5. Transición energética

5.1. El diagnóstico de la Agenda Urbana. La necesidad de mejorar los resultados

5.1.1 La eficiencia energética en el contexto europeo, un objetivo por conseguir

La importancia de la escala local para llevar a cabo una transición real a un modelo energético sostenible ha tenido un amplio eco en la trayectoria de las políticas europeas desde el momento en que el 80% de la energía producida se consume en las ciudades. Se trata de una política que tiene ya un largo recorrido desde que la Comisión Europea lanzara en el año 2008 el Pacto de Alcaldes como vía de apoyo para la implantación de los objetivos de la Estrategia 2020 relativos a la «Energía y Cambio Climático», es decir la reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero y la elevación de la contribución de las energías renovables al 20 % del consumo, y mejorar la eficiencia energética en un 20 %⁷².

⁶⁶ Ley n° 2006-872 de 13 de julio de 2006 aplicable a las que hubieran estado durante dos años vacías en ciudades con más de 200.000 habitantes y posteriormente mediante la Ley de 13 de julio de 2006 denominada “Engagement National pour le Logement” amplió a ciudades de 50.000 habitantes. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000238980>

⁶⁷ Más información en el estudio publicado en la “FEANTSA and Fondation Abbé Pierre review” titulado “Access to dignified and affordable housing in Europe: Case studies and Innovative Solutions”. https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/long_version_en.pdf.pdf

Según indica dicho informe la vivienda vacante disminuyó más en las áreas urbanas afectadas por el impuesto que en el resto del país (particularmente la vacante a largo plazo de más de dos años): entre 1999 y 2005. La tasa se redujo entre un 12,5% y un 48% para las ocho áreas urbanas afectadas, mientras que solo disminuyó un 8,5% en Francia en general. ⁶⁸ <http://www.actiononemptyhomes.org/campaign-for-community-investment/>

⁶⁹ En Inglaterra en el año 2012 había 23.178.396 viviendas en Inglaterra de las cuales 710.140 estaban vacantes. A su

vez del total de viviendas vacantes, 259.842 lo estaban por un período superior a seis meses y según los datos del año 2018 las viviendas vacías en un periodo largo se habrían reducido a 216.000 viviendas.

⁷⁰ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/contents>

⁷¹ A título de ejemplo resulta de interés la estrategia aprobada por el Brentwood Brough Council, con buenos resultados por su escala pequeña y de las que cabe resaltar que con anterioridad a la adopción de cualquier medida se prioriza conocer las razones de los propietarios para no usar la vivienda de forma prolongada, a partir de lo cual asesora el Municipio sobre las diferentes alternativas y solamente cuando se comprueba la existencia de una actitud antisocial se actúa de forma coactiva. www.brentwood.gov.uk/pdf/27092017102821000000.pdf

En la misma línea cabe citar el Municipio Stoke-on-Trent que aprobó una estrategia similar denominada de Homes-teading & Empty homes strategy. En la vigente estrategia para el periodo 2014-19 se da cuenta del éxito de la anterior estrategia que de 574 viviendas vacantes por un periodo superior a seis meses existentes en los años 2013 y 2014, al menos 150 viviendas retornaron al mercado inmobiliario.

Los resultados no han sido generalizados como consecuencia de la escasa implantación por parte de los Ayuntamientos de los Planes de Acción de Energía Sostenible (SEAP abreviaturas en inglés) que asumen con su adhesión, ya que constituyen los instrumentos llamados a definir medidas y políticas a desarrollar para alcanzar los requisitos exigidos en relación con cuatro líneas de actuación (movilidad, edificios residenciales, producción local de energía y sectores productivos)⁷⁴.

La Agenda Urbana encuentra, por tanto, una situación que exige reforzar el apoyo a los Ayuntamientos, dado que la transición energética constituye todavía un objetivo pendiente. En este contexto, la Agenda Urbana sitúa los campos de acción en la ineficacia energética de los edificios que son responsables del 40% del consumo total de energía y del 36% de las emisiones de CO₂. De acuerdo con este objetivo de la Agenda Urbana, el correspondiente Plan de Acción del Partenariado de la AUUE propone un cambio estructural en el funcionamiento de los sistemas de energía en la escala local y en especial en la modernización de los edificios a través de la recuperación del calor residual, así como el aumento de las energías renovables⁷⁵.

El Plan de Acción del Partenariado de Transición Energética es consciente de las dificultades que ha entrañado la falta de resultados hasta la fecha pero insiste en considerar a los planes de energía en la escala local como el eje sobre el que se debe articular el cambio de paradigma que integre las previsiones sobre demanda y oferta de energía y previsiones de nuevas demandas, así como posibles alternativas para establecer un sistema de energía alternativo a medio y largo plazo⁷⁶. Y para lograr unos resultados más allá de

la mera planificación, plantea desarrollar acciones para apoyar la carencia de recursos personales y económicos de los Ayuntamientos en esta materia.

Considera, en concreto, que debe reforzarse la herramienta existente "Reference Framework for Sustainable Cities (RFSC)"⁷⁷, creada con el objetivo de ayudar a las ciudades y los municipios a mejorar el enfoque integrado de las estrategias de desarrollo local y mejorar la gestión y el acceso a la financiación por parte de los Ayuntamientos mediante las oficinas de asesoramiento "Deployment Desks"⁷⁸. Y por último, plantea acercar las líneas de financiación europeas a estas necesidades (en especial a través de la "Energy Efficiency Financial Institutions Group" (EEFIG) con el objeto de solventar el problema de la financiación que actúa como elemento más importante en la mejora de la eficiencia energética de los edificios dados los altos costos iniciales y rendimiento a largo plazo. Los problemas de la falta de información, tanto de los Ayuntamientos como de los ciudadanos, así como las dificultades para encontrar una adecuada financiación aparecen como los problemas pendientes de solución.

5.2. Experiencias concretas de implantación

En el contexto de las políticas europeas, se han promovido buenas prácticas desde diferentes instituciones para implantar los objetivos de transición energética. Existen proyectos reseñables desarrollados tanto desde las ciudades como desde los Estados, y desde Unión Europea se ha promovido el intercambio de experiencias -el programa URBACT- que ha dedicado también sus esfuerzos a incentivar dicho intercambio en la

⁷² La Directiva 2012/27/UE, de eficiencia energética, obliga a que los Estados miembros establezcan, también, una estrategia 2020 a mejorar el rendimiento energético del conjunto del parque inmobiliario.

⁷³ Además del Plan de acción los Ayuntamientos se comprometen a preparar un inventario de emisiones (BEI Baseline Emission Inventory), publicar cada dos años una evaluación de los avances en la ejecución de los programas y los resultados, promover actividades, comprometer a sus ciudadanos, organizar jornadas energéticas locales y difundir el mensaje del Pacto de los Alcaldes,

⁷⁴ En el especial llama la atención la masiva adhesión de Municipios de Italia y España y la falta de desarrollo posterior de las obligaciones adquiridas en especial la implantación del necesario Plan de acción. De Acuerdo con los de diciembre de 2013 de un total de 5.092 municipios adheridos al Pacto de Alcaldes 2.637 eran municipios italianos y 1.465 eran españoles. Frente países con una mayor implicación en los desafíos relacionados con la transición urbana energética que como el caso de Alemania únicamente se habían adherido 53 municipios.

⁷⁵ Como objetivos concretos propone mejorar la eficiencia energética urbana través de la recuperación y el uso del calor residual y la intervención en los edificios; fomentar enfoques innovadores para el almacenamiento y suministro de energía (por

ejemplo, sistemas locales); y aumentar la cantidad de energía local y renovable.

⁷⁶ La necesidad de adoptar un enfoque integrado de las acciones sobre transición energía y urbanismo es una constante en las propuestas de la Asociación.

⁷⁷ Se trata de una herramienta "on line" para asesorar a las autoridades locales estén dispuestos a iniciar un proceso de desarrollo urbano integrado y sostenible no sólo limitado a la energía sino en el conjunto de las acciones urbanas a las que se refiere la Carta de Leipzig.

<https://urbact.eu/reference-framework-sustainable-cities>

⁷⁸ En el campo concreto de la intervención en edificios para su renovación energética se plantean los problemas actuales de falta de asesoramiento adecuado de municipios y propietarios. Funcionaría principalmente como unidades de desarrollo de proyectos, para asesoramiento a los municipios y propietarios. En definitiva, oficinas públicas dedicadas, a nivel local o regional, a impulsar la regeneración urbana y la modernización de la energía con una gestión amplia, incluida la mediación para llegar a acuerdos (edificios de viviendas con diferentes dueños), asesoramiento sobre soluciones técnicas, gestión de ayudas públicas, control de calidad de las obras, ayuda para obtener préstamos bancarios favorables, etc.

búsqueda de soluciones, en especial para la mejora de la eficiencia energética de los edificios. Desde diferentes instituciones privadas se han promovido premios a las buenas prácticas⁷⁹. Y el éxito de los proyectos muestra la importancia del ejercicio integrado de las competencias relativas tanto a la planificación como en la gestión en la materia de urbanismo, vivienda y energía; la importancia de superar la escala de edificio para actuar en el distrito o barrio; y la necesidad de un liderazgo público en la función de intermediación, asesoramiento y financiación individualizada; y, en fin, la relevancia de la colaboración público-privada.

5.2.1. Las medidas de mejora de la eficiencia energética

A. La visión integrada del planeamiento urbanístico, vivienda y energía. Las acciones a escala de barrio o distrito

Como señalaba anteriormente, las ciudades que han llevado a cabo con éxito los objetivos de transición energética han partido de una visión de la planificación y gestión integrada del urbanismo, vivienda y energía; y su mirada no se ha limitado a la escala de edificio sino a la de barrio y distrito, dado que sólo en esta escala cabe actuar de una forma integral en la implantación de sistemas alternativos de energía. Planteamientos que resultan más factibles de llevar a cabo en ciudades pequeñas e intermedias.

Montmélian, una ciudad pequeña francesa de 4.000 habitantes en la región de Combe de Savoie, está reconocida por constituir un escenario experimental para las nuevas tecnologías solares⁸⁰ cuyo Plan urbanístico aprobado en 2012, incrementó en un 20% los requisitos estándar nacionales y previó el suministro del 50% de su energía primaria a partir de fuentes de energía renovables, especialmente a partir de energía solar⁸¹.

⁷⁹ Cabe resaltar el estudio-informe elaborado dentro del programa titulado: Building energy efficiency in European cities. Cities of Tomorrow – Action Today. URBACT II. May 2013. Más información: <http://urbact.eu>

⁸⁰ En 2007, Montmélian recibió el sello europeo Cit'ergie, el premio europeo de la energía y en el año 2014 el "10th European Urban and regional Planning Awards" por demostrar cómo una pequeña ciudad puede ser un ejemplo para otros en la generación y el uso de energía renovable. La ciudad tiene 390 m² por cada 1.000 habitantes de paneles solares térmicos, diez veces más que el promedio nacional francés.

⁸¹ Se trata de un ejemplo que –como en todos estos casos– cumple con los requisitos de buena gobernanza multinivel, liderazgo público y una política a largo plazo, como lo demuestra que su situación es el resultado de un compromiso solar que comenzó hace más de 30 años. Cuenta con un planeamiento integral que incluye la ordenación urbana, energía, vivienda bajo un enfoque integrado. La escala en la que se trabajó de barrio permitió el establecimiento de una red de distribución de calor e instalaciones de almacenamiento para



FIG.6/ Sonderborg Masterplan 2029.

Fuente: © www.projectzero.dk

Con similar enfoque, la ciudad danesa de Sønderborg (con una población de 76.000 habitantes aproximadamente) lanzó en el año 2007⁸² el ProjectZero⁸³ con éxito, ya que ha conseguido en la ciudad el ambicioso objetivo de reducir en -25 % la emisión de CO₂ en el año 2015. El éxito se debió, en esencia, a la concurrencia de tres líneas de actuación: la superación de la escala del proyecto de edificio para intervenir en áreas, distritos o barrios interviniendo en las redes, y la producción de energía⁸⁴; además, su gestión integral permitió integrar a empresas, ciudadanos y Administración a través de un modelo de partenariado público-privado. Medidas que fueron completadas con la formación específica de los ciudadanos a través de un programa "Family econ" y con un esfuerzo de gestión individualizada lo que implicó la visita personal a 1.200 propietarios⁸⁵.

garantizar un suministro de calor suficiente durante la temporada de invierno. Y en fin, la participación e implicación de los ciudadanos fue básica a fin de garantizar un convencimiento indispensable sobre las metas planteadas y su gestión documento de planificación de la ciudad.

⁸² El Proyecto que incluyó además de Sønderborg las ciudades de Nordborg, Broager y Sydals, tenía por objetivo convertir en carbono cero para el 2029. Su éxito se encuentra en plantearlo como una empresa conjunta entre la población, los políticos y las empresas del municipio.

⁸³ Más información en: <https://urbact.eu/sonderborg>

⁸⁴ La intervención no se limitó a los edificios, sino que abarcó la escala de barrio, de manera que no solamente se mejoró el aislamiento de los edificios sino que se intervino en las redes, se sustituyó el gas natural en la calefacción por energía geotérmica, solar, biomasa, etc. La producción de biogas fue parte esencial del proyecto a partir de estiércol de cerdo, orgánico residuos y cultivos energéticos.

⁸⁵ Más información en: <https://urbact.eu/cash-cities-action-sustainable-housing>

Revolving fund

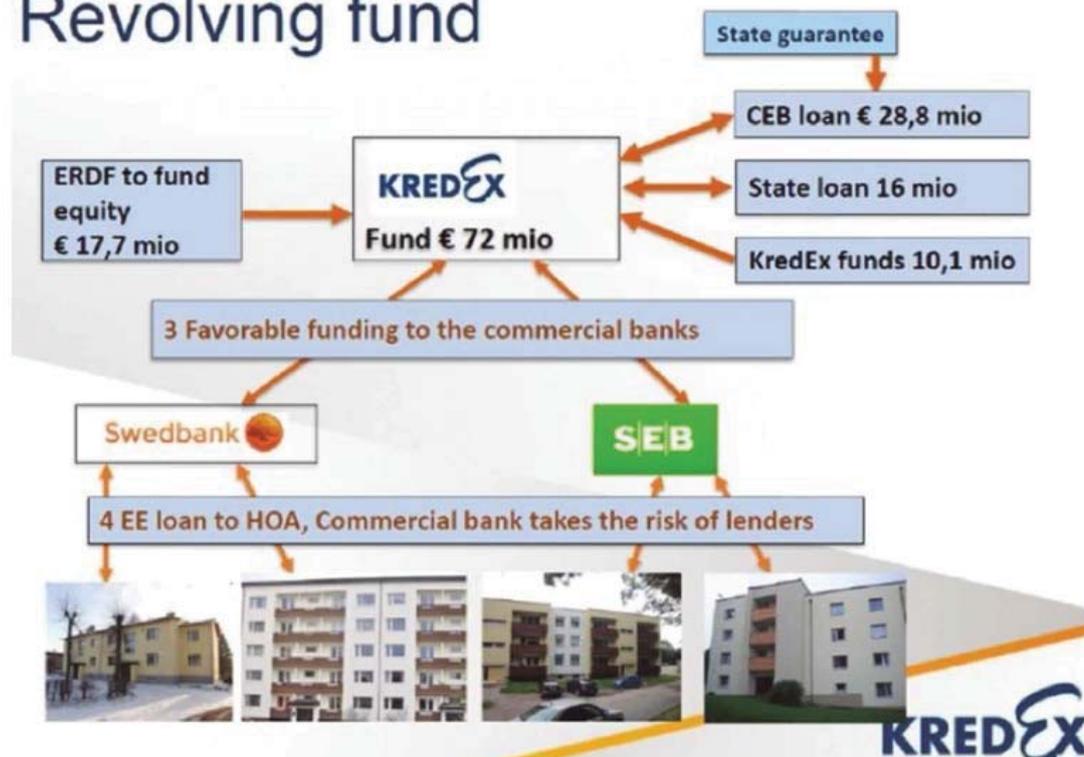


Fig.7/ Esquema de inversiones.

Fuente: © www.KredEx.ee

La visión integrada en la escala local necesita no obstante una visión paralela en las escalas de la Administración regionales y estatales como lo acredita el cantón de Ginebra (Suiza) en el que las materias de vivienda, energía y planeamiento urbano están integradas en un mismo departamento⁸⁶, lo que ha permitido elaborar un planeamiento integrado del urbanismo y energía, y de esta manera, gestionar de forma coordinada diversos proyectos desconectados en el espacio y con planteamientos urbanos distinto⁸⁷.

B. Las difíciles soluciones para su financiación

Posiblemente el mayor escollo que encuentra la implantación generalizada de la ejecución de las medidas relacionadas con la eficiencia energética se encuentre en las dificultades para gestionar la

financiación de la ejecución de las obras necesarias ante la falta de una financiación privada suficiente para lograr objetivos a gran escala, a lo que se debe añadir la edad de los propietarios y la falta de una cultura energética sobre el beneficio de la implantación de estas medidas.

Ejemplo de fomento de la financiación a través de inversores privados es el denominado “Earn back model” llevado a cabo en el proyecto “Manchester’s Low Carbon Hub” (Lewis&Ní Hógáin&Borghi: 2013) en el que la ciudad establece ayudas para obras de eficiencia energética por la vía de reducción de impuestos. -Claudia Fruhmann and Nina Knittel (2016) -, o el caso del conocido programa estatal de Reino Unido, Green Deal-UK⁸⁸ que prevé el descuento en la factura energética de manera que

⁸⁶ La denominación completa es: DALE - Département de l’Aménagement, du Logement et de l’Energie. Más información en: <https://www.genie.ch/company/h/etat-de-geneve--dale.html>

⁸⁷ En concreto, el plan conjunto ha permitido ejecutar el “Projet GéniLac ©” para la generación de energía geotérmica en el lago Léman conectado con el proyecto de la “Jonction ferroviaire”, un tercer proyecto en la zona industrial de Plan-les-Ouates y el cuarto proyecto de viviendas des Cherpines que si bien todos ellos se encuentran ubicados en diferentes lugares del Cantón responden a un plan coordinado de implantación de energías renovables. Más información en:

https://www.ge.ch/parcourir#territoire_et_environment-energie
Por su innovador planteamiento organizativo y de coordinación de proyectos fue reconocido por The Xth European Urban and Regional Planning Awards 2014. Más información en: <http://www.ectp-ceu.eu/index.php/en/awards/2014-awards>

⁸⁸ Entre sus objetivos se encuentra la ayuda a realizar obras para la mejora de ahorro de energía y generación de energía renovable, como paneles solares o bombas de calor en la vivienda y ayuda y asesora sobre la mejor manera de financiarlas, para lo que cabe solicitar un asesor y evaluador que en algunos casos debe ser abonados por el interesado. <https://www.gov.uk/energy-grants-calculator>

son los inversores privados quienes financian el capital necesario, recuperando su dinero por medio de la factura de energía bajo la regla básica de que el ahorro en la factura debe ser siempre igual o mayor al coste de las reformas⁸⁹.

Pero lo cierto es que todavía, hoy día, los buenos resultados que incidan en un efecto cambio de paradigma, dependen en gran medida de la financiación pública en los proyectos que actúan a gran escala. Ejemplo de esta escala de intervención es el proyecto Fund KredEx⁹⁰ en Estonia (LEWIS&NÍ HÓGÁIN&BORGHÍ: 2013). Dicho fondo fue creado en el año 2001 por el Estado con el propósito de mejorar la financiación de las empresas, y permitir a las personas construir o renovar su vivienda. Incluía tanto la mejora del aislamiento y del sistema de calefacción como la inclusión de dispositivos de energía renovable. Su éxito, como adelantaba, se debió a la escala de intervención, que fue posible por contar con la financiación europea mediante el plan de préstamos del Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB) y subvenciones a cargo del FEDER por un importe de 36 millones €⁹¹.

5.2.2. Nuevas formas de colaboración en la producción de energía

Uno de los objetivos más importantes y más complejos de los nuevos modelos de ciudad sostenible se sitúa en convertir a los vecinos en consumidores y productores de energía. En esta dirección se encaminan los denominados “Community energy projects” en los que los ciudadanos son propietarios o participan en la generación de energía sostenible, de manera que la energía renovable generada por tales proyectos se vende colectivamente a los servicios públicos de energía locales, y las ganancias se dividen entre los ciudadanos participantes (ROBERTS & BODMAN & RYBSKI:2014).

⁸⁹ Más información en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/47978/1010-green-deal-summary-proposals.pdf

⁹⁰ Fund KredEx fue fundado en el año 2001 por el Ministerio de Asuntos Económicos y Comunicaciones con el propósito de mejorar las posibilidades de financiación de las empresas, administrar los riesgos crediticios relacionados con la exportación, permitir a las personas construir o renovar su hogar y desarrollar una forma de gestionar de forma eficiente el uso de la energía. A lo largo de los años, KredEx se ha convertido en un gestor-mediador entre las instituciones financieras de Estonia y los solicitantes de préstamos, los exportadores y los compradores extranjeros.

⁹¹ En el año 2012, 420 edificios o aproximadamente 15.500 apartamentos habían solicitado préstamos. Un ahorro de energía de 36,5% se logró en los apartamentos reformados.

⁹² Más información en: <https://www.iea.org/policiesandmeasures/pams/denmark/name-24649-en.php>

⁹³ El 50% del parque eólico de Middelgrundens (20 turbinas,

Aunque existen abundantes ejemplos puntuales de gestión colaborativa en la escala de comunidades de propietarios en países en los que la Administración ha desarrollado una política estable durante décadas, promueve la participación del ciudadano en la generación de energía, interviene a escala de barrio o de ciudad, y tiene una larga tradición de gestión colaborativa Administración-sociedad civil.

Por ello los ejemplos más relevantes se encuentran en países como Dinamarca o Alemania en los que concurre el conjunto de estas circunstancias. En el campo de la energía eólica, Dinamarca ha desarrollado una política estable desde la década de 1970, recientemente renovada con la reciente Ley de promoción de Energía Renovable⁹² de 2019 que requiere que al menos el 20% de la población local participe como propietaria de todos los proyectos eólicos nuevos, todo lo cual posibilita ejemplos como el parque eólico de Middelgrundens en el que la entidad gestora del parque eólico es coparticipada por el Ayuntamiento y los vecinos en un 50% respectivamente (FRUHMANN & KNITTEL: 2016)⁹³.

Alemania también constituye un ejemplo con buenos resultados ya que el Gobierno Federal, desde principios de los años 90⁹⁴, viene desarrollando una política de fomento de generación de energía renovable de propiedad de las comunidades locales. En el año 2014 el 50% de la generación renovable era de propiedad comunitaria (ROBERTS & BODMAN & RYBSKI:2014). Ello hace posible ejemplos de gestión colaborativa entre los vecinos y la empresa pública como el del pequeño Municipio de Dardesheim (Sajonia-Anhal)⁹⁵. Se trata de un buen resultado que nuevamente encuentra su explicación en la concurrencia de un claro liderazgo de la Administración y una fuerte sociedad civil que articula sus intereses comunes de forma colaborativa.

2 MW cada una) es propiedad de la empresa de servicios públicos local de la ciudad de Copenhague, y el otro 50% es propiedad de los miembros de Middelgrundens Vindmøllelaug I / S. que es una asociación de ciudadanos.

⁹⁴ Del año 1991 la Ley de suministro de energía eléctrica renovables (Stromeinspeisegesetz, StrEG), modificada por la Ley de fuentes de energía renovable Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG) del año 2000, que han fomentado el desarrollo de las energías renovables durante estas décadas.

⁹⁵ Aunque son muchos los ejemplos de ciudades alemanas con buenas prácticas, Windpark Druiberg en Dardesheim, es un ejemplo interesante como ciudad que ha desarrollado proyectos comunitarios de energía ya que en el año 2014, aproximadamente el 90% de los residentes de Dardesheim estaban implicados en el proyectoFuera del núcleo urbano, se han instalado 31 aerogeneradores (66 MW) desde principios de los años 90 y la propiedad de las acciones de los parques eólicos se limita a los residentes locales de manera <http://www.go100re.net/properties/dardesheim/>

6. Valoración final

La Agenda Europea Española constituye una oportunidad para impulsar desde el Estado el desarrollo de políticas urbanas de acuerdo con los parámetros del ODS 11 de la Agenda 2030, aunque lo cierto es que su implantación no está exenta de dificultades. En efecto, se exige un esfuerzo importante dado que afecta a un gran elenco de materias, que inciden de manera transversal y vertical en las competencias de diversas Administraciones y en la actividad de la sociedad civil, pero que puede convertirse en una ocasión para innovar en la forma de aproximarse a la cuestión urbana y ejercer las competencias inherentes a las políticas urbanas.

La Agenda Urbana europea aparece como una referencia importante por su innovadora metodología fundada en los principios de la gobernanza multinivel; y las Agendas de otros países europeos pueden aportar enfoques novedosos por la concreción de los objetivos y su vinculación con los programas económicos que dota a estos documentos de un carácter práctico y eficaz.

Por otra parte, el impulso desde las instituciones europeas y españolas de un modelo de ciudad sostenible constituye una oportunidad para implantar Agendas Urbanas locales como documentos llamados a estructurar una visión integrada de las políticas urbanas locales a partir del cual desarrollar los diferentes planes de urbanismo, movilidad, energía, vivienda, medio ambiente y economía.

La ciudad del siglo XXI deberá enmarcarse en el ODS 11, es decir, “inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” y sus políticas deberán ejercerse en el marco de la Agenda Urbana Española y europea dentro de los programas económicos de la Unión Europea y del Estado, todo lo cual conllevará como efecto una previsible limitación del ámbito de discrecionalidad de las políticas urbanas locales en la determinación de las prioridades que en cada momento la ciudad establezca de conformidad con las necesidades y agenda política de la ciudad.

Las ciudades españolas constituyen en muchos aspectos una referencia en el contexto europeo por su tradicional modelo de ciudad compacta, y una larga tradición de planeamiento y política urbanística que ha permitido actuar con rigor en la regeneración de centros y reforma interior. Incluso en la última década algunas ciudades han llevado a cabo intervenciones ejemplares en movilidad e infraestructura verde. El reto pendiente de las

ciudades españolas, se encuentra en adecuar su planificación y gestión urbana a una visión más transversal e integrada, con mayor dosis de interacción con la sociedad, adecuada a unas necesidades y exigencias en campos de acción como la vivienda y usos de locales, la transición energética o la economía circular. Las propias experiencias y ejemplos descritos en el contexto comparado europeo muestran la relevancia que tiene una adecuada planificación y gestión en la consecución de resultados.

En efecto, los desafíos de la ciudad del siglo XXI, tales como el cambio climático o la transición energética, la economía circular, las relaciones complementarias campo-ciudad o las intervenciones en el tejido urbano, la recuperación de usos en edificios, locales o viviendas, exige un cambio de paradigma en la planificación y gestión, dada la complejidad y transversalidad de los objetivos y la necesaria implicación de la sociedad civil en la consecución de los objetivos. En definitiva, constituye un escenario necesitado de un liderazgo de la Administración que ejerza un rol activo en la coordinación y gestión de los proyectos, vinculado a una función de intermediación y actividad colaborativa con la sociedad civil.

Junto a ello, la política urbana necesita estrategias estables a largo plazo y planes con enfoques integrados y acciones concretas vinculadas a programas económicos que garanticen su efectiva implantación y permitan una evaluación de resultados en el tiempo. En definitiva, la aplicación de los principios de una adecuada gobernanza multinivel.

Los proyectos descritos ponen de manifiesto que es necesario un planeamiento urbano flexible en el detalle que permita la reutilización de vacíos urbanos u edificios obsoletos y la revitalización de calles, espacios públicos y edificios en declive, con usos temporales que permitan la recuperación de los usos comercial y residencial de la ciudad central.

Los éxitos analizados en la política de vivienda se han fundado en una política continuada a largo plazo, importantes recursos económicos y humanos y un liderazgo municipal claro tanto en la planificación como en la función de intermediación. Las nuevas formas de co-propiedad y tenencia permiten enfocar las políticas para segmentos específicos de la sociedad, como son los jóvenes, o profesionales jóvenes como parte de una política urbanística de revitalización de los centros de las ciudades.

Y en relación con las intervenciones en el campo de la transición energética, sus buenos resultados han partido de una planificación integrada estatal, regional y local de la energía junto con el urbanismo y la vivienda. Junto a ello aparecen como garantes del éxito la localización de los recursos energéticos en el entorno de los núcleos e incluso en los vacíos urbanos para evitar los costes del transporte, la intervención de forma integral desde el aislamiento, hasta las redes de suministro a escala de distrito o de barrio y la potenciación de la participación de los ciudadanos como productores de energía renovables.

Todo ello pone de manifiesto, en definitiva, que para alcanzar los retos de la ciudad del siglo XXI es preciso superar la todavía visión de la administración “weberiana” con escasa interconexión con la sociedad civil, así como el tradicional particularismo que limita la actividad colaborativa de la sociedad. Posiblemente el logro de estos retos exigiría un replanteamiento de la formación, no solo en el ámbito de la función pública sino también en el de los ciudadanos.

Bibliografía

- AGENDA URBANA DE HOLANDA –Urban Stad.
www.urbanagenda.nl
- AGENDA URBANA DE POLONIA -Krajowa Polityka Miejska 2023-https://www.miir.gov.pl/media/11579/Krajowa_Polityka_Miejska_2023.pdf
- BRENTWOOD BROUGH COUNCIL STRATEGY
www.brentwood.gov.uk/pdf/27092017102821000000.pdf
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest. Official Journal of the European Union 11.1.2012 http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/j_23_05_12_en.pdf
- COMMISSION TO THE COUNCIL ON THE URBAN AGENDA FOR THE EU. BRUSSELS, (20.11.2017)
<https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu-report-commission-council-urban-agenda-eu>
- COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES — Evaluación de la aplicación de la Agenda Urbana de la UE (2018/C 387/03). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IR6120&from=EN>
- DE SANTIAGO E. (2017): The development process of the Urban Agenda of the EU: from the Toledo Declaration to the Pact of Amsterdam// processo di sviluppo dell'agenda urbana dell'UE: dalla dichiarazione di Toledo al patto di Amsterdam. Territorio della Ricerca Su Inseguimenti E Ambiente International Journal Of Urban Planning. – Vol. 10-1 June, 2017.
- DIJKSTRA L. (2016): Cities leading the way to a better future State of European Cities Report, DG Regional and Urban Policy European Commission.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/cities-report/cityreport_pres.pdf
- EUROPEAN URBAN AGENDA:
<https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>
- FRUHMANN C.& KNITTEL N. (2016): “Community Energy Projects: Europe’s Pioneering Task”, Climate Policy Info Hub, 03 March 2016. <https://climatepolicyinfohub.eu/community-energy-projects-europes-pioneering-task>
- Guidance Paper on EU regulation & public support for housing Document adopted at the 6th Partnership Meeting Brussels, 23 March 2017.
https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/housing_partnership_-_guidance_paper_on_eu_regulation_and_public_support_for_housing_03-2017.pdf
- INTEGRATED PLANS. CASH network. Urbact program.
<https://urbact.eu/cash-cities-action-sustainable-housing>
- HOUSING EUROPE. The State of Housing in the EU 2017. Housing is still Europe’s challenge. Brussels, (publicado: 17-10-2017). <http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>
- INTEGRATED PLANS. CASH network. Urbact program.
<https://urbact.eu/cash-cities-action-sustainable-housing>
- LIBRO BLANCO del Comité de las Regiones Sobre La Gobernanza Multinivel (2009/C 211/01)
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:ES:PDF>
- OWEN J. & NI HÓGÁIN S.& BORGHI A. (2013) Building energy efficiency in European cities. Cities of Tomorrow – Action Today. URBACT II Capitalisation. May 2013 <http://urbact.eu>
- PATTI D. & POLYAK L. From practice to policy: frameworks for temporary use Eutopian Association, Budapest, Hungary | Published online: 25 Feb 2015.
https://www.researchgate.net/publication/276836238_From_practice_to_policy_Frameworks_for_temporary_use
- POTJER S. & HAJER M. (2017): Learning with cities, learning for cities The Golden OPPORTUNITY OF THE URBAN AGENDA FOR THE EU: Urban Futures Studio. Utrecht The Netherlands. <https://www.uu.nl/ufs>
- ROBERTS J.&BODMAN F.& RYBSKI R. (2014): “Community Power: Model Legal Frameworks for Citizen-owned Renewable Energy”,
https://www.academia.edu/37019807/Community_Power_Model_Legal_Frameworks_for_Citizen-Owned_Renewable_Energy
- REFILL URBACT PROGRAM. Temporary use in the legal framework. <https://refillthecity.wordpress.com/media/magazines/fitting-temporary-use-in-the-legal-framework/>
- TÖDTLING SCHÖNHOFER H& FRANGENHEIM A. & HAMŽA CH. PUCHER J.,& SCHAUSBERGER W. (2016): The growth potential of an integrated EU Urban Agenda. European Union.
- BERGEOET T. & VAN TUIJL, M. (2016): The Flexible City - Sustainable Solutions for A Europe in Transition, nai010 publishers
- WHITE PAPER ON THE BRV - Policy Plan for Town & Country Planning in Flanders
<https://www.ruimtelijkeordening.be/Publicaties/articleType/ArticleView/articleId/9079>
- URBACT TUTUR Temporary Use Agencies from around Europe. www.urbact.eu/tutur