

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 567-582

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.17.1>

CC BY-NC-ND



## La nueva Carta de Leipzig 2020: activando el poder transformador de las ciudades europeas

Eduardo DE SANTIAGO-RODRÍGUEZ

Consejero Técnico. Subdirección General de Políticas Urbanas.  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

**RESUMEN:** El día 30 de noviembre de 2020 se celebró la Reunión Informal de Ministros de la UE responsables de Desarrollo Urbano, en la que se aprobó la Nueva Carta de Leipzig 2020 (NCL 2020). Este documento tiene como objetivo salvaguardar y reforzar la calidad de vida de las ciudades y pueblos europeos, para lo cual asume como principio básico la búsqueda del bien común usando el poder transformativo de las ciudades. De forma resumida, la NCL 2020 apuesta por el lema de una ciudad “más justa, verde y productiva” (“just, green, productive”), para lo cual se requieren recursos, un buen liderazgo y una sólida gobernanza urbana, incluyendo el apoyo de todos los niveles administrativos y de todos los agentes implicados en el desarrollo urbano. Se refirma que es necesario el apoyo a estas transformaciones mediante enfoques que tengan carácter integrado, espacializado (“place based”), multinivel y participatorio. Finalmente, se reconoce el importante papel de la Política de Cohesión en el apoyo al desarrollo urbano sostenible e integrado en Europa, así como de la Agenda Urbana de la UE establecida en el Pacto de Amsterdam de 2016.

**PALABRAS CLAVE:** Desarrollo Urbano Sostenible; Europa; Política de Cohesión; Agenda Urbana Europea.

### The new Leipzig Charter 2020: activating the transformative power of European cities

**ABSTRACT:** On November 30th, 2020, the New Leipzig Charter 2020 (NCL 2020) was approved at the Informal Meeting of EU Ministers responsible for Urban Development. This document aims to safeguard and reinforce the quality of life of European cities and towns, for which it assumes as a basic principle

the search for the common good using the transformative power of cities. In summary, the NCL 2020 is committed to the motto of a “more just, green and productive” city which requires resources, good leadership and solid urban governance, including support of all administrative levels and of all stakeholders involved in urban development. It affirms that it is necessary to support these transformations through integrated, place based, multilevel and participatory approaches. Finally, it recognizes the important role of Cohesion Policy in supporting sustainable and integrated urban development in Europe, as well as the importance of the EU Urban Agenda established in the 2016 Amsterdam Pact.

**KEYWORDS:** Sustainable Urban Development; Europe; Cohesion Policy; European Urban Agenda.

## 1. Introducción

A pesar de que no existe un marco competencial (formal) directo para las políticas urbanas a nivel europeo<sup>1</sup>, ni un enunciado explícito de las mismas, diversos autores (ATKINSON, 2001; ATKINSON & ROSSIGNOLO, 2009; PURKARTHOFFER, 2019) han coincidido en señalar su carácter informal o implícito. De este modo, en la práctica se ha ido configurado de manera progresiva una “soft policy” que constituye una verdadera “política urbana europea” –eso sí, de tipo indirecto–, resultado tanto de las actuaciones e iniciativas desarrolladas directamente por la Comisión Europea (entre ellas, la Política de Cohesión y los fondos destinados al desarrollo urbano) como de la cooperación informal intergubernamental entre los Estados Miembros.

El recorrido de estas dos líneas es largo, sinuoso y complejo (DE SANTIAGO, 2017a; PAZOS VIDAL, 2020), hasta su convergencia final en el Pacto de Ámsterdam de 2016, que supuso la carta de nacimiento de la Agenda Urbana de la UE.

Su último episodio hasta la fecha, tuvo lugar el día 30 de noviembre de 2020, cuando –bajo la Presidencia Alemana del Consejo de la Unión Europea– se celebró –de forma virtual– la Reunión Informal de Ministros de la UE responsables de Desarrollo Urbano, en la que se aprobó la Nueva Carta de Leipzig 2020 (NCL

2020). El siguiente día, 1 de diciembre, se celebró la Reunión Informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial, cuyo fruto fue la Agenda Territorial 2030 (que se analiza en el artículo siguiente de esta revista). El 14 de diciembre, se elevaron las principales conclusiones de estas dos reuniones al Consejo de Asuntos Generales de la UE<sup>2</sup>.

Aunque los Ministros reconocieron que la Carta de Leipzig, aprobada en el año 2007 (coincidiendo con la anterior Presidencia Alemana) ha sido un documento muy útil e inspirador de las políticas urbanas europeas durante muchos años y que su mensaje fundamental sigue siendo válido hoy día<sup>3</sup>, sin embargo han surgido nuevos retos que hacen necesaria su actualización. Por ejemplo: el Cambio Climático, la pérdida de biodiversidad, la crisis económica y la escasez de recursos, las migraciones, el cambio demográfico, o, más recientemente, la pandemia del Covid 19. Mención aparte merecen las innovaciones en las tecnologías digitales, que –por un lado– generan oportunidades y beneficios sociales, económicos y ambientales, pero que –por otro– también abren nuevos retos como la brecha digital, la privacidad, o la seguridad. Todos estos cambios han tenido y tienen un fuerte impacto en nuestras ciudades, que –además– tiende a intensificar las desigualdades previamente existentes.

<sup>1</sup> Al no existir una base jurídica para las políticas urbanas en los tratados de la Unión Europea (UE), éstas no constituyen parte de ninguna de las formaciones específicas sectoriales del Consejo de la UE.

Sin embargo, el Tratado de Lisboa ya añadió la cohesión territorial a la cohesión económica y social, como competencia compartida entre la UE y los Estados Miembros (Art.4.2.c del Tratado de Funcionamiento de la UE).

<sup>2</sup> “Annex the Council Conclusions on urban and territorial development, as approved by the Council on 14 December 2020”. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13923-2020-INIT/en/pdf>

Esta inclusión de los temas urbanos en el Consejo de Asuntos Generales (que ya contaba con el precedente del Pacto de Ámsterdam en 2016) es un pequeño nuevo paso en la dirección la formalización de la cooperación intergubernamental.

amental.

<sup>3</sup> La Carta de Leipzig de 2007 incluía dos grandes ejes de recomendaciones:

a) 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.

b) 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.



FIG. 1/ Portada de la Nueva Carta de Leipzig 2020.

Fuente: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Ministerio Federal del Interior, Construcción y Comunidades).

También durante todo este tiempo transcurrido ha habido importantes avances y nuevos compromisos políticos. En la escala global, la Agenda 2030 de Naciones Unidas ha apostado por el desarrollo sostenible; en particular el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11 se refiere a la necesidad de impulsar ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. En el mismo sentido, hay que mencionar la Nueva Agenda Urbana aprobada en Habitat III (2016), el Acuerdo de París (2016) o el Green Deal de la Comisión Europea, que pretende hacer de Europa el primer continente climáticamente neutral en el año 2050.

Por todo ello, la Nueva Carta de Leipzig debe proveer un marco político para afrontar estos nuevos retos y hacer realidad en la escala urbana los acuerdos tomados en las escalas europea y global.

## 2. Las 3 dimensiones del desarrollo urbano integrado y sostenible: la “ciudad justa, verde y productiva”

La NCL 2020 pretende activar el poder transformador de las ciudades europeas, basándose en la integración de las 3 dimensiones del desarrollo urbano sostenible, combinadas de forma equilibrada: la dimensión social, la ambiental y

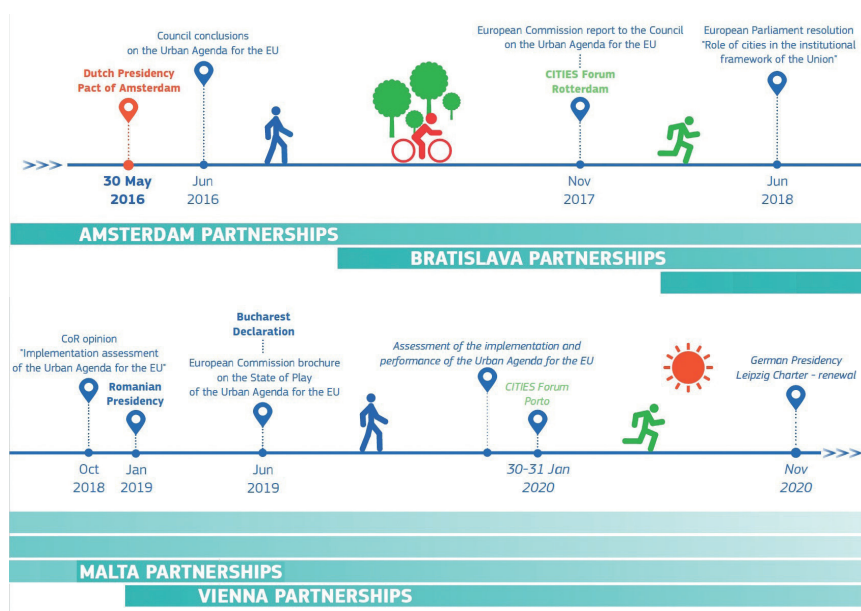


FIG. 2/ Línea del tiempo y principales hitos entre el Pacto de Amsterdam (2016) y la Nueva Carta de Leipzig (2020).

Fuente: European Commission Directorate General for Regional and Urban Policy (2019): “Urban Agenda for the EU: Multilevel governance in action”.

la económica. Esto se traduce en el lema: la “ciudad justa, verde y productiva”.

## 2.1. La ciudad justa

Una ciudad justa debe brindar oportunidades para que todos se integren en la sociedad, sin importar el género, el estatus socioeconómico, la edad o el origen, y sin dejar a nadie atrás.

Todos los grupos sociales –incluidos los más vulnerables– deben tener igual acceso a los servicios públicos de interés general, incluyendo la educación, los servicios sociales, la atención de la salud y la cultura. El acceso a una vivienda digna, asequible, accesible y segura y el suministro de energía deben ser capaces de satisfacer las necesidades de los diferentes grupos de la sociedad, incluida una población cada vez más envejecida y también más diversa, las personas con discapacidad, los jóvenes y las familias.

Para promover la integración de todos los grupos sociales, étnicos y generacionales, los barrios deben ser seguros, estar socialmente equilibrados y tener un carácter mixto. En este sentido, se recuerda que las zonas urbanas con un alto porcentaje de inmigrantes necesitan políticas integrales de integración y anti segregación.

Finalmente, se destaca el papel de la educación. Todos los ciudadanos deben estar motivados para educarse y adquirir nuevas habilidades: ello requiere educación preescolar y escolar de alta calidad, asequible y accesible, formación para los jóvenes, así como oportunidades de aprendizaje permanente, en particular para afrontar la digitalización y las novedades tecnológicas.

## 2.2. La ciudad verde

Las ciudades deben contribuir a combatir el calentamiento global y conseguir altos niveles de calidad en el uso del aire, el agua, y el suelo. Entre las acciones para reducir significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero y ayudar a las ciudades europeas a adaptarse a los impactos del cambio climático están el uso de energías renovables y climáticamente neutras y la implementación de medidas de eficiencia energética, para lograr una edificación neutra en emisiones, como ya han puesto en marcha de forma pionera algunas localidades.

La transformación hacia una ciudad más ecológica no sólo requiere inversiones en nuevas tecnologías innovadoras y eficientes, sino también cambios fundamentales en la producción y en el consumo, que permitan el establecimiento de economías circulares asegurando un uso sostenible de los recursos, al tiempo que se consiga reducir de forma significativa los residuos y las emisiones de carbono.

Las ciudades deben proteger y regenerar los ecosistemas en peligro y sus especies, y utilizar soluciones basadas en la naturaleza. En este sentido, unas infraestructuras verdes y azules bien diseñadas, gestionadas y conectadas son una condición previa para lograr entornos de vida saludables, adaptarse al cambio climático y preservar y desarrollar la biodiversidad en las ciudades.

Los sistemas de movilidad y transporte urbano deben ser eficientes, neutros en carbono, seguros y multimodales. Deben promoverse formas de movilidad y logística activas y bajas en carbono, incluyendo un cambio modal hacia el transporte público, y a los modos peatonal y en bicicleta. El transporte público debe ser accesible, asequible, limpio, seguro y atractivo para todos. Para reducir las necesidades de transporte y movilidad, el modelo policéntrico de asentamientos debe ser lo más compacto y denso posible, al mismo tiempo que variado con usos mixtos como vivienda, comercio, y actividades económicas.

## 2.3. La ciudad productiva

El poder transformador de las ciudades se debe basar en una economía diversificada que genere puestos de trabajo mientras al mismo tiempo garantiza una base sólida de financiación para el desarrollo urbano sostenible. Las ciudades –como ubicaciones atractivas, innovadoras y competitivas para los negocios y las empresas– necesitan mano de obra cualificada, infraestructuras sociales, técnicas y logísticas, así como espacios asequibles y accesibles para su implantación, que deben ser garantizados por la planificación urbana.

Además de la industria tradicional, muchos otros sectores económicos están cambiando cada vez más hacia una economía digital orientada a los servicios y con bajas emisiones de carbono, construida sobre una sociedad basada en el conocimiento y en las industrias culturales.

Es posible estimular las pequeñas empresas, la producción de bajas emisiones y la agricultura

urbana para reintegrar estas formas de producción en las ciudades, posibilitando y promoviendo nuevos barrios residenciales con usos mixtos.

El comercio minorista en las ciudades europeas está cambiando, como resultado de la creciente digitalización. Sin embargo, los productos básicos y especialmente los alimentos deben seguir siendo localmente accesibles para ofrecer una buena calidad de vida y contrarrestar los efectos adversos del cambio demográfico. Los centros urbanos también deben seguir siendo espacios atractivos de carácter multifuncional con usos mixtos de vivienda, trabajo, comercio y ocio.

## 2.4. La digitalización

La digitalización merece una especial atención dentro de la NLC 2020, como un aspecto de carácter transversal o intersectorial que afecta a todas las dimensiones del desarrollo urbano, y que constituye una importante dinámica transformadora que ofrece, en muchos sentidos, grandes oportunidades para la transformación urbana. Las nuevas soluciones digitales pueden ofrecer servicios innovadores y de alta calidad al público y a las empresas, como una movilidad urbana inteligente, una mayor eficiencia energética, unas viviendas más sostenibles, el acceso a los servicios públicos y la gobernanza cívica, el comercio y el suministro de bienes diarios. Pero, al mismo tiempo, la digitalización también puede plantear ciertos riesgos para la protección de la privacidad o provocar una mayor brecha espacial y social, por lo que –en todo caso– la digitalización debe configurarse de manera ambientalmente sostenible, inclusiva y justa.

En un panorama más amplio, la soberanía digital europea es clave para la competitividad futura de la UE, y las ciudades –con su poder para desplegar las nuevas soluciones digitales y adaptarlas a las condiciones locales– pueden contribuir significativamente a este objetivo.

## 3. Los principios clave para una buena gobernanza

A través de la NCL 2020, los Ministros reconocen que las transformaciones equilibradas e integradas de las ciudades y regiones europeas necesarias para afrontar los complejos desafíos urbanos a que nos enfrentamos en la actualidad así como para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los del Green Deal,

sólo tendrán éxito si los actores gubernamentales y no gubernamentales de todos los niveles y sectores –incluyendo también a la sociedad civil y al sector privado– trabajan juntos, partiendo de una serie de principios estratégicos compartidos.

Estos principios también configuran los elementos básicos para el desarrollo e implementación la Agenda Urbana para la UE, así como las bases de las dimensiones urbana y territorial de la futura Política de Cohesión y son los 5 siguientes:

### 3.1. El bien común como objetivo de las políticas urbanas

Las administraciones públicas deben actuar en interés del bienestar público, proporcionando servicios e infraestructuras para el bien común, que deben ser inclusivos, asequibles, seguros y accesibles para todos, incluidos los grupos más débiles y vulnerables de la sociedad, en particular los que viven en pueblos y ciudades en declive demográfico o en áreas remotas. Estos servicios deberían cubrir la atención médica, los servicios sociales, la educación, los servicios culturales, la vivienda, el suministro de agua y energía, la gestión de residuos, el transporte público, las redes digitales y de información. Según se afirma en la NCL 2020, una buena gobernanza urbana también puede equilibrar los intereses públicos y privados con los mecanismos del mercado.

### 3.2. El enfoque integrado

Las ciudades necesitan establecer estrategias de desarrollo urbano integrado y sostenible donde todas las dimensiones de las políticas urbanas se coordinen de manera espacial, sectorial y temporal. El enfoque integrado se basa en la consideración simultánea y justa de todas las preocupaciones e intereses relevantes para el desarrollo urbano. Por lo tanto, este enfoque debe poner en común y equilibrar los diferentes intereses de los actores urbanos –que pueden estar incluso en conflicto–, así como tener en cuenta los efectos mutuos y las interrelaciones entre las diferentes actuaciones.

### 3.3. Participación y co-creación

La participación pública en los procesos de desarrollo urbano debe involucrar a todos los



actores urbanos –desde la ciudadanía en general, a los agentes sociales o económicos interesados–, pues también así se fortalece la democracia local. Siempre que sea posible, los ciudadanos deben tener voz en los procesos que impacten en su vida diaria; para ello deben fomentarse y mejorarse nuevas formas de participación, incluida la co-creación y el co-diseño en cooperación con los habitantes, las redes y el tejido asociativo de la sociedad civil, las organizaciones comunitarias y las empresas privadas. Experimentar con nuevas formas de participación puede ayudar a las ciudades a gestionar los intereses en conflicto, a compartir responsabilidades formando nuevas alianzas y a encontrar soluciones innovadoras.

### 3.4. Gobernanza multinivel

De acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, cada nivel gubernamental –local, regional, metropolitano, nacional, europeo y global– tiene sus correspondientes responsabilidades y competencias específicas para contribuir a mejorar el futuro de nuestras ciudades. Según lo recomendado por el Pacto de Amsterdam y la Nueva Agenda Urbana, la cooperación vertical y horizontal, multi-nivel y multi-agentes, tanto de abajo hacia arriba como de arriba hacia abajo, es clave para una buena gobernanza urbana.

### 3.5. Políticas territorializadas (Place based approach<sup>4</sup>)

Los lugares deben considerarse como puntos de referencia clave para un enfoque horizontal y verticalmente integrado. Las estrategias urbanas y sus correspondientes instrumentos de financiación deben basarse en un análisis sólido de las situaciones locales concretas, sobre todo de los beneficios y riesgos potenciales, y de los actores involucrados, siguiendo un enfoque territorializado específico para cada lugar.

Este enfoque espacializado permitirá que las transformaciones urbanas tengan un carácter endógeno que facilite la reducción de las desigualdades socioeconómicas locales. Para ello, deben proponerse los instrumentos apropiados –de carácter formal e informal– que cubran todos los niveles espaciales, desde el vecindario hasta el nivel municipal o el de las áreas funcionales, incluido el nivel metropolitano.

## 4. La importancia de articular bien las diferentes escalas espaciales

En este sentido, la NCL 2020 destaca la necesidad de tener en cuenta 3 escalas o niveles espaciales, articulándolos de modo adecuado: el barrio, el nivel municipal y las áreas funcionales.

- El nivel del barrio es importante porque los grandes retos urbanos se terminan materializando de forma concreta sobre el espacio, en la pequeña escala: algunos barrios tienen problemas ambientales o sociales –como la pobreza urbana o una especial concentración de la inmigración– mientras en otros se producen fenómenos de gentrificación o falta de vivienda asequible, etc. Toda esta variedad de circunstancias pone de manifiesto la necesidad de plantear políticas y programas diseñados a medida para cada barrio.
- La escala municipal es habitualmente la que ostenta la responsabilidad administrativa y las competencias para el desarrollo urbano local, por ello resulta ser la dimensión en la que se suelen plantear las directrices estratégicas y las operaciones específicas para todo el municipio como conjunto. Conviene entenderla como una escala intermedia en la que se deben articular las acciones territorializadas en la escala inferior de los barrios y en la superior de las áreas funcionales. También se destaca la importancia de tener en cuenta las relaciones con el entorno natural y con las áreas rurales, así como las

<sup>4</sup> Para contribuir al debate sobre la futura política de cohesión, la Comisaria Danuta Hübner ha pedido al Dr. Fabrizio Barca (Director General, Ministerio de Economía y Finanzas, Italia) que prepare un informe independiente que contenga una evaluación de la eficacia de la política de cohesión hasta la fecha, así como una serie de propuestas sobre cómo reformar la política de cohesión para el período posterior a 2013.

En este contexto, el Sr. Barca ha organizado, durante el último año, ocho audiencias y seminarios con expertos académicos y responsables políticos. Los resultados de estas discusiones, los de diez documentos de trabajo preparados para el informe y una revisión de la literatura económica y la

evidencia empírica sirvieron de base para la elaboración de los hallazgos del informe.

El informe analiza la justificación económica y la motivación de una política de desarrollo de la UE basada en el lugar y ofrece una evaluación de la política de cohesión de la UE. Además, identifica un número limitado de prioridades básicas en las que centrar la política de cohesión.

AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY

A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)

especificidades de las ciudades pequeñas y medianas y el reto de la despoblación.

- Finalmente, estarían las áreas urbanas funcionales. El desarrollo urbano siempre tiene lugar en un contexto regional o metropolitano, donde existe una compleja red de interdependencias y relaciones, como ejemplifica el concepto de “área funcional” de la Agenda Territorial 2030<sup>5</sup>. Bajo esta idea se hace necesaria la coordinación de los instrumentos y políticas de las ciudades con los de su entorno suburbano o rural, en relación con las

políticas de vivienda, comercio, movilidad, servicios, infraestructura verde y azul, flujos de materiales, alimentación, energía, etc.

El esquema inferior de la FIG. 3 resume los 5 principios clave para una nueva gobernanza según la NCL 2020, las 3+1 dimensiones de la ciudad sostenible, y los 3 niveles espaciales para su despliegue e implementación, así como los 3 pilares fundamentales para su implementación: una sólida gobernanza urbana, la política de suelo y el planeamiento urbanístico, y unas políticas urbanas y una financiación adecuadas.

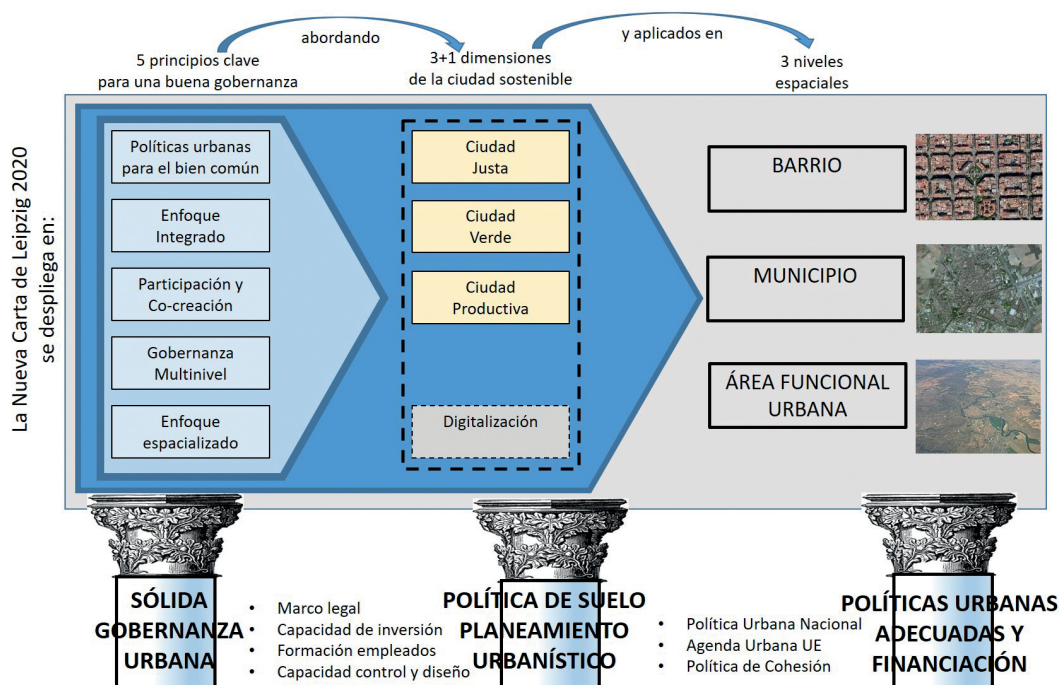


FIG. 3/ Esquema conceptual de la Nueva Carta de Leipzig 2020.

Fuente: Elaboración propia a partir de Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Ministerio Federal del Interior, Construcción y Comunidades).

## 5. El empoderamiento de las ciudades para su transformación

La NCL 2020 reconoce un papel destacado a las autoridades locales, por ser las más cercanas al ciudadano y, por tanto, las que están en un contacto más directo con su vida y sus necesidades diarias. La responsabilidad de las ciudades en la provisión de servicios públicos

que permitan a la ciudadanía ejercer sus derechos fundamentales y participar en la sociedad otorga a las autoridades locales un papel crucial para garantizar y representar el interés público general.

Para que las ciudades puedan liberar su poder transformador, respondiendo dinámicamente al contexto global y brindando una alta calidad de vida a sus ciudadanos, necesitan:

<sup>5</sup> <https://www.territorialagenda.eu/home.html>

### 5.1. Reforzar la gobernanza urbana para asegurar el bien común

Para ello, y teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, las ciudades requieren:

e.1.1. Marcos legales adecuados en todos los niveles administrativos, basados en el principio colaborativo del trabajo conjunto, e integrados en un sistema de gobernanza multinivel.

e.1.2. Capacidad de inversión, generada a través de sus propios ingresos y de las asignaciones de los niveles nacional y regional, así como de los correspondientes programas de financiación específicos de la UE.

e.1.3. Empleados adecuadamente capacitados y en permanente actualización para mantenerse al día con los desafíos futuros y los retos tecnológicos. Deben ser capaces de integrar las distintas políticas y planes sectoriales, así como promover y moderar procesos complejos, participativos y de abajo hacia arriba.

e.1.4. Capacidad de control y diseño de las infraestructuras, servicios públicos y del bienestar (servicios de salud, asistencia social, educación, cultura, suministro de agua y energía, gestión de residuos, transporte público, redes digitales, etc.).

### 5.2. La importancia de las políticas activas y estratégicas de suelo y planeamiento urbanístico

Con el fin de garantizar un desarrollo urbano sostenible, las autoridades locales deben poner en marcha políticas de suelo y de ordenación urbanística sostenibles, transparentes y equitativas. Algunos elementos clave para lograrlo son:

- Fomentar estructuras policéntricas, con la compacidad y la densidad adecuadas, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, con conexiones óptimas dentro de las ciudades para minimizar las distancias entre las zonas residenciales, el empleo, los

equipamientos y las funciones de ocio, comercio local y servicios. De este modo, se puede minimizar el tráfico y las necesidades de movilidad.

- Reducir el consumo de suelo, combatiendo la dispersión urbana y priorizando la renovación y la regeneración urbana integrada.
- Equilibrar la densidad urbana, favoreciendo las infraestructuras verde y azul, aumentando la biodiversidad.
- Impulsar un desarrollo urbano climáticamente neutro, resiliente y ambientalmente racional, así como una mejor calidad del aire.
- Diseñar unos espacios públicos seguros y accesibles, que proporcionen entornos de vida saludables para todos los ciudadanos, que funcionen como lugares vivos y se conviertan en elementos catalizadores del intercambio la interacción y la integración social.
- Prever áreas suficientes para satisfacer las necesidades de vivienda, que debe ser adecuada, segura, bien diseñada y asequible, en vecindarios vitales y socialmente mixtos, evitando también la especulación del suelo.
- Fomentar espacios de uso mixto para promover nuevas formas de producción y actividades económicas en el marco de una economía verde, creativa y de servicios.
- Tener en cuenta el entendimiento holístico del término “Baukultur”<sup>6</sup>, como la base del planeamiento integrado y la intervención sobre el entorno construido.
- Apostar por la flexibilidad como forma de respuesta a los eventos externos disruptivos y los retos estructurales a largo plazo, siendo capaz de aprender del pasado y del presente de otras ciudades, así como de una gobernanza urbana flexible. En este sentido, debe haber políticas predictivas y preventivas; y los planes y proyectos deben incluir escenarios diversos para anticiparse a los retos ambientales y climáticos, a los ciclos económicos, a los problemas sociales y a los retos sanitarios.

<sup>6</sup> Los días 21 y 22 de enero de 2018, antes de la Reunión Anual del Foro Económico Mundial, los Ministros de Cultura europeos adoptaron una declaración conjunta –la Declaración de Davos– que destaca los caminos para promover política y estratégicamente el concepto de una Baukultur de alta calidad en Europa. <https://davosdeclaracion2018.ch/>

El término Baukultur es una palabra alemana que se traduce por “cultura del entorno construido” y abarca todas las

actividades humanas que modifican el entorno construido. Este concepto debe ser entendido como una entidad única, incluyendo todos los valores diseñados y construidos que se insertan y se relacionan con el medio natural. El concepto de Baukultur comprende los edificios existentes, incluyendo monumentos y otros elementos del patrimonio cultural, así como el diseño y construcción de edificios modernos, infraestructuras, espacios públicos y paisajes.



- Impulsar la cooperación más allá de las fronteras administrativas y la coordinación de la ordenación territorial en áreas urbanas funcionales más amplias, teniendo en cuenta los vínculos urbano-rurales.

### 5.3. Las políticas de impulso a la transformación digital

Hoy en día, la digitalización de los procesos urbanos y la gestión de las ciudades es clave para un desarrollo urbano integrado; aunque esta transformación digital debe entenderse como un medio y no como un fin en sí misma. Para garantizar que nadie se quede atrás, la digitalización debe poner el centro en el ser humano y basarse en valores como la inclusión y la transparencia, así como ser conforme con el derecho internacional y las políticas de privacidad. En particular, las ciudades pueden dar forma a la transformación digital mediante:

- El desarrollo e implementación de Estrategias de Ciudad Inteligente, orientadas al bien común, de carácter integrado e inclusivo, y que incluyan evaluaciones de impacto de sus efectos a largo plazo.
- La mejora en la toma de decisiones y de los servicios públicos digitales, de manera que los datos puedan utilizarse para el bien común, garantizando de forma ética y responsable su acceso, uso, intercambio y gestión.
- La implementación de una potente y completa infraestructura de datos de carácter público.
- La promoción de herramientas de aprendizaje permanente para empoderar a los ciudadanos y las administraciones públicas, fomentando las habilidades digitales y asegurando la cohesión digital.

### 5.4. Asegurando unas políticas adecuadas y financiación para las ciudades

Para lograr poner en marcha todo lo anterior y despertar el poder transformador de las ciudades europeas, las autoridades locales necesitan un marco propicio que, respetando el principio de subsidiariedad y en línea con las competencias de cada nivel, apoye la implementación de políticas urbanas integradas para el bien común. En particular, la NCL 2020 destaca dos

instrumentos: una Política Urbana Nacional fuerte y una regulación europea y unos instrumentos de financiación coherentes entre sí.

#### 5.4.1. Una Política Urbana Nacional fuerte

La NCL 2020 acuerda impulsar –dentro de las respectivas responsabilidades y capacidades nacionales, y de acuerdo con las correspondientes regulaciones presupuestarias– la continuación y el establecimiento de políticas urbanas nacionales o regionales para:

- Permitir el intercambio de experiencias y conocimientos entre ciudades y otros actores en los niveles regional, nacional, transnacional y de la UE para fortalecer la capacidad de aplicar estrategias de desarrollo urbano integradas y sostenibles;
- Actuar como plataformas para el diálogo entre los actores urbanos y todos los demás agentes para garantizar una gobernanza multinivel a través de diferentes medios, incluidos los partenariados multinivel;
- Apoyar el desarrollo de programas de financiación nacionales o regionales para los retos urbanos más importantes y facilitar la cofinanciación con fondos europeos, como instrumentos importantes para poner en marcha estrategias y proyectos de desarrollo urbano integrados y sostenibles;
- Proporcionar incentivos para proyectos de innovación y experimentación que aborden los desafíos actuales y futuros del desarrollo urbano sostenible.

#### 5.4.2. Una regulación europea y unos instrumentos de financiación coherentes entre sí

A nivel europeo, la NCL 2020 destaca dos elementos para contribuir a materializar sus objetivos: por un lado, la Agenda Urbana para la UE, y, por otro, los instrumentos de financiación de la UE y más particularmente, la Política de Cohesión.

##### a) La Agenda Urbana de la UE

Como es sabido (DE SANTIAGO, 2017 a y b, PURKARTHOFFER, 2019), la Agenda Urbana de la UE se puso en funcionamiento a partir del Pacto

de Ámsterdam (aprobado en la Reunión Informal de Ministros de 2016) y sigue en marcha desde entonces hasta la actualidad, tras el respaldo recibido en 2019 a través de la Declaración de Bucarest. Su objetivo fundamental es fortalecer la dimensión urbana tanto de las políticas nacionales como de las de la UE iniciando un proceso de gobernanza multinivel mediante la cual las instituciones de la UE, los Estados Miembros, las ciudades y otros actores interesados pudieran trabajar en conjunto para mejorar la posición de las ciudades en la legislación y formulación de políticas a nivel europeo.

Para ello se pusieron en marcha 14 Asociaciones Temáticas o Partenariados multinivel, con el fin de mejorar la regulación, la financiación y el conocimiento a nivel de la UE. Se conocen de forma agrupada según la ciudad sede de la reunión en que fueron aprobados: los 4 Partenariados aprobados en Ámsterdam (2016) versan sobre: Calidad del aire, Vivienda, Pobreza y Regeneración urbana, e Inclusión de refugiados y migrantes; los 4 de Bratislava (2017) sobre Transición digital (Smart Cities), Movilidad urbana, Economía circular y Empleo y capacitación en la economía local; los 4 de Malta (2017) sobre Contratación pública innovadora y responsable, Uso sostenible del

suelo y soluciones basadas en la naturaleza, Transición energética y Adaptación al Cambio Climático; y, finalmente, los 2 de Viena (2018) sobre Cultura y Patrimonio Cultural y Seguridad en los Espacios Públicos.

Cada uno de estos grupos de trabajo o Partenariados está formado por 4 ó 5 Estados Miembros, varias ciudades, la Comisión y otros actores. Su concepción persigue una nueva gobernanza multinivel mediante la integración de las políticas sectoriales de las diferentes áreas de gobierno (cooperación horizontal) y de los distintos niveles de gobierno (cooperación vertical). Su función es la identificación de los problemas y la propuesta final de un Plan de Acción con soluciones y propuestas concretas en relación a cada tema sobre cómo conseguir que las políticas comunitarias alcancen una mejor regulación, una mejor financiación, y un mejor intercambio de conocimiento (DE SANTIAGO, 2017 a y b, PURKARTHOFFER, 2019). Normalmente, los Partenariados han dedicado en torno a los 2 ó 3 años de trabajo hasta la publicación de su correspondiente Plan de Acción; y, posteriormente han pasado a la fase de implementación las acciones recogidas en éstos, cuyo estado se puede seguir en la página web de la Comisión<sup>7</sup>.

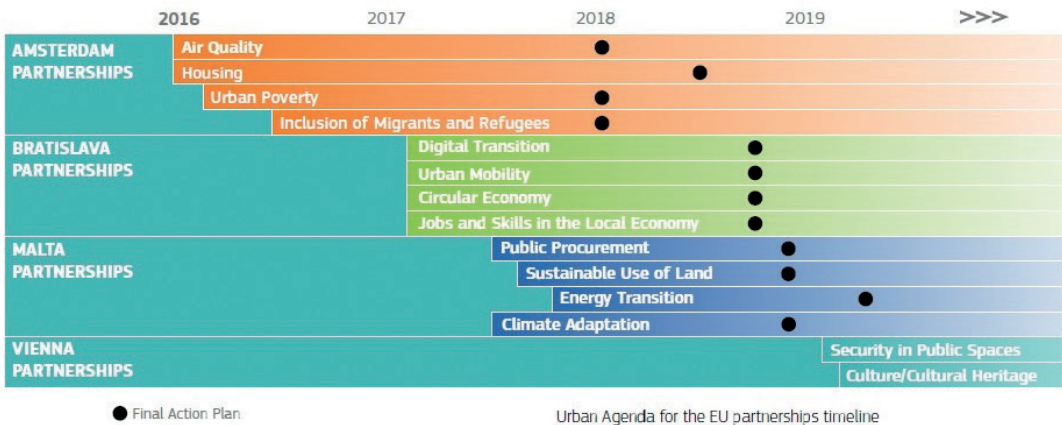


FIG. 4/ Calendario de desarrollo de los Partenariados de la Agenda Urbana Europea (2016-actualidad).

Fuente: European Commission Directorate General for Regional and Urban Policy (2019): "Urban Agenda for the EU: Multilevel governance in action". Pág. 8.

La Comisión Europea ha realizado una evaluación la implementación la Agenda Urbana de la UE entre 2016 y la actualidad (EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE GENERAL FOR

REGIONAL AND URBAN POLICY, 2019), en la que se han puesto de manifiesto sus logros, pero también algunos retos pendientes. En este sentido, se reconoce como logro clave la oportunidad

<sup>7</sup> La denominada Monitoring Table of Actions, actualizada periódicamente, permite ver el seguimiento de las acciones de los Planes.

<https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda/monitoring-actions>

brindada por la Agenda Urbana a las autoridades locales y regionales de debatir con las instituciones europeas, los gobiernos nacionales y otros actores sobre los temas urbanos prioritarios, identificando conjuntamente las posibilidades en las que mejorar la complementariedad y la coherencia de las políticas europeas que afectan a las ciudades y fortalecer su dimensión urbana. Se

valora cómo el trabajo de los Partenariados ha contribuido a aumentar la coherencia del marco normativo de la UE sobre temas urbanos y a mejorar el desarrollo de las políticas con dimensión urbana a nivel de la UE, perfeccionando y ajustando los instrumentos de financiación, así como mejorando la base de conocimiento común sobre cuestiones urbanas en Europa.



FIG. 5/ Esquema resumen de los principales resultados de la Agenda Urbana de la UE.

Fuente: European Commission Directorate General for Regional and Urban Policy (2019): "Urban Agenda for the EU: Multilevel governance in action". Pág. 37.

Por ello, en la NCL 2020 se ha acordado continuar, reforzar y mejorar la Agenda Urbana para la UE, según las directrices del documento "Implementing the New Leipzig Charter through multi-level governance. Next steps for the Urban Agenda for the EU" también aprobado en la Reunión Ministerial de Leipzig de 2020 que se comenta más adelante.

## b) El futuro de la Política de Cohesión

El 2 de mayo de 2018, la Comisión Europea adoptó una propuesta para el próximo marco financiero plurianual correspondiente al período 2021-2027, que incluye el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> COM (2018) 372 final 2018/0197 (COD) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo

al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

En el artículo 9 de esta propuesta se desarrollan las previsiones respecto al Desarrollo Urbano Sostenible de la Política de Cohesión, estableciéndose que el FEDER apoyará un desarrollo territorial integrado basado en estrategias territoriales y centrado en las zonas urbanas (“Desarrollo Urbano Sostenible”) dentro de los programas en el marco de los dos objetivos a los que se hace referencia en el artículo 4, apartado 2, de dicho Reglamento. Para ello se destinará al menos el 6 % de los recursos del FEDER a nivel nacional<sup>9</sup> en el marco del objetivo de inversión en empleo y crecimiento, que no sean para asistencia técnica, en forma de desarrollo local participativo, inversión territorial integrada u otro instrumento territorial.

La NCL 2020 destaca la importancia de que esta dimensión urbana reforzada de la Política de Cohesión se alinee con sus principios conceptuales, y promueva la idea de las áreas funcionales cuando sea relevante, fomentando así un desarrollo armonioso y equilibrado.

Además, el artículo 10 se dedica a una nueva iniciativa, denominada “European Urban Initiative (EUI)” o “Iniciativa Urbana Europea”, que en buena medida todavía a fecha de hoy permanece sin concretarse completamente en sus aspectos prácticos. El artículo tiene el siguiente tenor literal:

“1. El FEDER apoyará asimismo la Iniciativa Urbana Europea, que será aplicada por la Comisión mediante gestión directa e indirecta. Esta iniciativa abarcará todas las zonas urbanas y apoyará la Agenda Urbana de la Unión.

2. La Iniciativa Urbana Europea constará de los tres capítulos siguientes, los cuales se refieren al desarrollo urbano sostenible:

- a) apoyo al desarrollo de capacidades;
- b) apoyo de actividades innovadoras;
- c) apoyo al conocimiento, la elaboración de políticas y la comunicación.

A petición de uno o más Estados miembros, la Iniciativa Urbana Europea también podrá apoyar la cooperación intergubernamental sobre cuestiones urbanas”.

<sup>9</sup> En el anterior período 2014-2020 el porcentaje obligatorio fue del 5%.

<sup>10</sup> Dando continuidad a los programas previos URBACT I (2003-2006) y URBACT II (2007-2013), URBACT III es el programa europeo de intercambio y aprendizaje para la promoción del desarrollo urbano sostenible que permite a las ciudades europeas crear redes temáticas para trabajar conjuntamente en el desarrollo de soluciones a los problemas urbanos y compartir buenas prácticas, lecciones y experiencias. Se enmarca dentro del programa de Cooperación Territorial Europea (2014-2020), con financiación conjunta de la UE, alcanzando los 96,3 millones de €. Engloba a más de 550 ciudades, de 29 países y con 7.000 agentes locales activos.  
<http://urbact.eu/>

A pesar de la falta de concreción, de la redacción puede deducirse que además de incluir algunos instrumentos e iniciativas de la Comisión ya existentes —como el programa URBACT<sup>10</sup> o las Urban Innovative Actions<sup>11</sup>—, la nueva European Urban Initiative también destinará fondos para apoyar la Agenda Urbana de la UE y la cooperación intergubernamental en asuntos urbanos, así como para fortalecer el enfoque integrado y participativo y el fomento de la coherencia entre las políticas, programas e iniciativas de la UE en el ámbito del desarrollo urbano sostenible.

## 6. La implementación de la Nueva Carta de Leipzig 2020 a través de la gobernanza multinivel: los próximos pasos de la Agenda Urbana de la UE

Como se ha avanzado más arriba, además de la NCL 2020, en la Reunión Ministerial también se aprobó otro documento, de carácter no ya conceptual, sino operativo, titulado “Implementing the New Leipzig Charter through multi-level governance. Next steps for the Urbana Agenda for the EU”. En él se describen de forma concreta los próximos pasos de la Agenda Urbana de la UE y se adelantan importantes novedades en su funcionamiento, así como en el desarrollo de la Política de Cohesión y sus instrumentos para el próximo período de programación 2021-2027. Estas acciones se concretan en 4 grandes líneas, que se analizan detalladamente a continuación:

### 6.1. Acciones para mantener y reforzar la cooperación multinivel y multi-agentes

En el análisis realizado por la Comisión Europea sobre el desarrollo y puesta en práctica de la Agenda Urbana de la UE (European Commission Directorate General for Regional

<sup>11</sup> Las Innovative Urban Actions constituyen una iniciativa de la Comisión Europea introducida en el período de programación (2014-2020), que proporciona a las áreas urbanas europeas la financiación y los medios necesarios para experimentar y poner a prueba soluciones urbanas innovadoras, de las que no existan experiencias previas, con el objetivo de abordar los principales desafíos que tienen en el presente las ciudades, y así contrastar su funcionamiento en la práctica. Se ha desarrollado mediante convocatorias específicas, en las que se han seleccionado las acciones más innovadoras presentadas por las ciudades. El presupuesto asignado para el período 2014-2020 ha sido de un total de 372 millones de €.

<https://www.uia-initiative.eu/en>



and Urban Policy, 2019), se ha identificado el enfoque multinivel y multiagentes como su principal fortaleza, al ofrecer una oportunidad única para las autoridades locales y regionales de participar en el diálogo multinivel. En este sentido, se reafirma el interés de los Partenariados/Asociaciones temáticas como el mecanismo clave de desarrollo de la Agenda Urbana de la UE, aunque se abre la posibilidad de considerar

“otras formas de cooperación alineadas con los principios del enfoque multinivel y multiagentes que contribuyan al desarrollo urbano sostenible”.

En cualquier caso, se propone una mayor flexibilidad en términos de duración y composición de los Partenariados, y, al mismo tiempo, una mayor transparencia. Para ello se realizará la selección de los miembros participantes a partir de una evaluación ex ante, intentando asegurar un adecuado nivel de experiencia y un alto grado de compromiso por parte de los participantes. Se buscará también dotar a los Partenariados de los recursos necesarios para su funcionamiento, al tiempo que se reducen y simplifican los procedimientos administrativos para su creación y desarrollo. Finalmente, se propone el agrupamiento temático de los Partenariados como una buena herramienta para reforzar las sinergias entre ellos.

En cuanto a los nuevos temas de los Partenariados, se adelanta que deben estar alineados con las prioridades de las políticas de la UE, como el Green Deal, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Estrategia Digital Europea, el Plan de Recuperación para Europa, así como con las prioridades globales señaladas en la Agenda 2030 y en la Nueva Agenda Urbana.

## 6.2. Acciones para alcanzar una mejor regulación, mejor financiación y mejor coherencia política

Como se ha señalado, el Pacto de Amsterdam de 2016 planteaba 3 objetivos para la Agenda

Urbana de la UE: “Better Regulation, Better Funding, Better Knowledge Exchange”, traducidos como mejorar la regulación, la financiación y el intercambio de conocimiento. Sin embargo, el análisis realizado por la Comisión Europea sobre su desarrollo (EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE GENERAL FOR REGIONAL AND URBAN POLICY, 2019) ha puesto de manifiesto que ha habido pocas acciones referidas a la mejora de la regulación y la financiación, necesitándose una íntima conexión entre estas acciones y los procesos e instituciones formales ya existentes donde se configuran las políticas y la financiación a nivel europeo.

Dadas las dificultades experimentadas para poner en marcha las propuestas de los Planes de Acción de los Partenariados sobre “better regulation” y “better funding”, los Ministros expresan en la NCL 2020 su petición a la Comisión Europea para que apoye –del modo que sea relevante– la implementación del conjunto de acciones y recomendaciones derivadas de estos Planes de Acción, considerando su discusión en los correspondientes grupos expertos relacionados con la legislación existente o nueva y también para que alinee sus propias actuaciones en relación con la dimensión urbana de las políticas europeas con la Agenda Urbana, en particular su programa de prioridades políticas, programa de trabajo anual (Annual Work Programme), paquete legislativo, y consultas previstas.

En este sentido, se enfatiza la necesidad de dar soporte legal y procedimental para que los Partneriados puedan efectivamente llevar a cabo las acciones planteadas sobre mejora de la regulación y la financiación, siendo imprescindible establecer conexiones entre ellos y la Better Regulation Agenda<sup>12</sup>, incluyendo la Fit for the Future Platform<sup>13</sup>.

Se recomienda, por tanto, relacionar las acciones sobre mejora de la regulación y la financiación con el Annual Work Programme y tener en cuenta las reglas de procedimiento de la Fit for the Future Platform. Además, la futura Agenda

<sup>12</sup> El Programa Better Regulation Agenda (Mejora de la Legislación) pretende elaborar y evaluar las políticas y la legislación de la UE de forma transparente, basándose en pruebas, y con el respaldo de las opiniones de los ciudadanos y las partes interesadas. Abarca todos los ámbitos políticos y quiere conseguir una normativa específica que no vaya más allá de lo necesario para lograr sus objetivos y aportar ventajas al mínimo coste posible.

[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_es)

<sup>13</sup> Plataforma Fit for the Future Platform (F4F: Preparados para el Futuro).

[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/fit-making-eu-law-simpler-](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/fit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_es)

[less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/fit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_es)

La Plataforma Fit for the Future Platform es un grupo de expertos de alto nivel que ayudará a la Comisión en sus esfuerzos por simplificar la legislación de la UE y reducir los costes innecesarios asociados a ella. Estos esfuerzos forman parte del programa Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT).

F4F examinará si las leyes existentes pueden alcanzar sus objetivos eficazmente al tiempo que se afrontan los nuevos retos como la digitalización. La Comisión tendrá en cuenta los dictámenes de la Plataforma para garantizar que la legislación de la UE ayude, y no obstaculice, a las personas y a las empresas, en particular a las pequeñas y medianas.



Urbana de la UE debe dar apoyo legal especializado a los Partenariados temáticos –o a los instrumentos similares que se desarrollen bajo su paraguas– para llevar a cabo las recomendaciones y propuestas legislativas correspondientes.

Por su parte, los Ministros se comprometen a que sus respectivos Estados Miembros –por supuesto, teniendo en cuenta la distribución competencial y los principios de subsidiariedad y complementariedad– involucrarán a los agentes relevantes en todos los niveles de gobierno para el desarrollo e implementación de la Agenda Urbana de la UE y que apoyarán, cuando corresponda, la puesta en marcha de las acciones y recomendaciones que emanen de ésta. Del mismo modo, también se comprometen a considerar, cuando corresponda, los resultados y recomendaciones de los Planes de Acción de los Partenariados, tras su paso por el DGUM, para su posible discusión en las correspondientes formaciones del Consejo de la UE cuando se refieran a legislación nueva o existente.

### 6.3. Acciones para asegurar un mejor conocimiento y una comunicación reforzada

En relación con el punto “Better Knowledge Exchange” de la Agenda Urbana de la UE, el análisis realizado ha puesto de manifiesto que hay dos elementos clave en la mejora del conocimiento: por un lado, las bases o la creación de nuevos contenidos y, por otro, su difusión e

intercambio, que deberían recibir un tratamiento diferenciado y específico.

Con respecto a las bases de conocimiento, se indica que deben explorarse las ya existentes: las unidades de conocimiento dentro de las Direcciones Generales (Directorate General) de la Comisión Europea, el JRC Joint Research Centre de la Comisión<sup>14</sup>, Eurostat<sup>15</sup>, ESPON<sup>16</sup>, la JPI Urban Europe<sup>17</sup>, EUKN<sup>18</sup> y otros programas y redes de conocimiento.

Por su parte, el intercambio de conocimiento y las acciones de creación de conocimiento y capacidades (“knowledge and capacity building”) deberían estar respaldados por los nuevos programas e iniciativas de la Política de Cohesión, en particular, por la futura Iniciativa Urbana Europea y el programa URBACT. En general, las múltiples actividades de investigación e innovación que apoyan la cooperación entre ciencia y política ofrecen un gran potencial y deberían considerarse en la futura Agenda Urbana de la UE.

Dada la necesidad de una sólida alineación estratégica entre la Agenda Urbana para la UE, la Agenda Territorial 2030, la dimensión urbana de la Política de Cohesión, y los marcos nacionales de las políticas urbanas, se considera que la existencia de “centros de comunicación” (“community hubs”) puede ser fundamental para respaldar las actividades de capitalización y difusión del conocimiento. Por tanto, y salvaguardando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y evitando la duplicación de estructuras, la NCL 2020 propone el establecimiento de los denominados NCP “National Contact Points” o Puntos Nacionales de Contacto.

<sup>14</sup> El JRC es el servicio de ciencia y conocimiento de la Comisión Europea, que emplea a científicos para llevar a cabo proyectos de investigación con el fin de proporcionar asesoramiento científico independiente que sirva de base y apoyo a las políticas de la UE.

<https://ec.europa.eu/jrc/en>

<sup>15</sup> Eurostat es la Oficina Estadística de la Unión Europea.

<https://ec.europa.eu/eurostat>

<sup>16</sup> ESPON 2020 (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion, en español: Red Europea de Observación para el Desarrollo Territorial y la Cohesión), es un programa financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional-Interreg que tiene como objetivo promover y fomentar la dimensión territorial europea en el desarrollo y la cooperación, para lo cual recoge, analiza y compara datos estadísticos sobre las tendencias del desarrollo y la cohesión territorial en Europa. Fue lanzado por la Comisión en 2004, y el programa actual para el período 2014-2020 cuenta casi con 50 millones de € de financiación europea.

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

<sup>17</sup> La JPI (Joint Programming Initiative) es un instrumento que fue lanzado por la Comisión Europea en 2008, y

diseñado para la implementación del European Research Area (ERA) (Espacio Europeo de Investigación), cuyo objetivo fundamental es promover la cooperación estratégica entre los estados europeos (miembros de la UE y asociados) en materia de investigación. La JPI está diseñada para evitar la fragmentación de la investigación, al tiempo que se refuerzan proyectos de investigación e innovación conjuntos. JPI Urban Europe es el nombre de la JPI que se refiere a investigación sobre temas urbanos.

<https://jpi-urbaneurope.eu/>

<sup>18</sup> La Red Europea de Conocimiento Urbano (EUKN) es la única red independiente impulsada por los Estados Miembros de la UE en el campo de la política, la investigación y la práctica urbanas. EUKN está profundamente involucrada en la formulación de políticas a nivel europeo y lleva más de 10 años proporcionando conocimiento urbano estratégico y asistencia en investigación a los Estados Miembros, por ejemplo, dándoles soporte durante sus respectivas Presidencias de turno. Está financiado sólo por los gobiernos participantes y tiene la forma jurídica de una EGTC (European Grouping of Territorial Cooperation).

<https://www.eukn.eu/>

#### 6.4. Acciones para mejorar la gobernanza de la Agenda Urbana para la UE, con estructuras eficaces para la toma de decisiones

Siguiendo lo establecido en la Declaración de Riga suscrita en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de 2015, se reconoce el papel de las estructuras ya establecidas a nivel europeo para la cooperación intergubernamental en asuntos urbanos como las óptimas para seguir discutiendo y dirigiendo la Agenda Urbana de la UE. Tal y como se describe en el Pacto de Ámsterdam de 2016, estas estructuras son: la Reunión de Directores Generales responsables Asuntos Urbanos de cada uno de los 27 Estados Miembros (DGUM), como órgano central de coordinación y toma de decisiones de la Agenda Urbana, y el UDG (Urban Development Group, Grupo de Desarrollo Urbano)<sup>19</sup> como órgano de asesoría y apoyo técnico del DGUM. Además, ambos grupos se benefician de los trabajos preparatorios realizados por el Grupo Técnico Preparatorio de la Agenda Urbana (UATPG).

En un futuro, los Estados Miembros y la Comisión Europea prepararán las convocatorias pertinentes de nuevos Partenariados, realizando previamente evaluaciones ex ante, realizarán el seguimiento de los avances que se vayan produciendo y capitalizarán las experiencias y resultados obtenidos, todo ello de forma transparente. Estos nuevos Partenariados requerirán mejorar la comunicación y coordinación entre ellos, y necesitarán apoyo administrativo y de gestión.

Al mismo tiempo, la cooperación intergubernamental en temas urbanos, en línea con las prioridades de cada Trío de Presidencias, requerirá un apoyo específico, para facilitar el análisis estratégico, la coherencia, la continuidad entre los sucesivos programas de cada Trío, y la interrelación con el DGUM y el UDG.

Para todo ello se acuerda que lo que mejor puede dar respuesta a estas múltiples demandas es la creación de una nueva estructura de apoyo, por lo que se decide trabajar

para establecer un Secretariado de la Agenda Urbana de la UE, que asuma estas funciones y se ubique bajo el paraguas de la European Urban Initiative.

## 7. Conclusiones

Aunque desde el punto de vista conceptual, la Nueva Carta de Leipzig se mantenga dentro del marco del desarrollo urbano sostenible y, por tanto, no aporte novedades significativas en este plano, desde el punto de vista práctico supone un nuevo paso en la senda de consolidación de la Agenda Urbana Europea.

En primer lugar, y ante las incertidumbres surgidas tras el final de los Partenariados que se habían creado bajo el paraguas del Pacto de Ámsterdam (una vez elaborados sus respectivos Planes de Acción y desarrolladas –con mayor o menor fortuna– las acciones en ellos propuestas), la Nueva Carta de Leipzig manifiesta el interés de los Estados Miembros y la Comisión Europea por seguir trabajando con la metodología de los Partenariados, abriéndola también a otras formas de gobernanza multinivel.

Al mismo tiempo, se reconocen las dificultades que han encontrado los Partenariados –como estructuras informales– para llevar a cabo sus acciones, en particular las relacionadas con la “mejora de la regulación” y la “mejora de la financiación” a nivel europeo, donde las estructuras de trabajo tienen un rígido carácter formal dentro de los estrechos márgenes de la comitología. Para ello, se propone como solución vincular estas acciones con las iniciativas de la Plataforma Fit for the Future Platform y la Better Regulation Agenda.

Otro aspecto importante desde el punto de vista operativo es la relación de la Agenda Urbana de la UE con la política de cohesión, a través del artículo 10 del Reglamento del FEDER sobre la “European Urban Initiative (EUI)” o “Iniciativa Urbana Europea”. En este sentido, además de contribuir con financiación, se plantea la creación de 2 nuevas estructuras: un Secretariado

<sup>19</sup> El UDG (Urban Development Group), es el grupo técnico permanente de la UE que trabaja sobre los temas urbanos a nivel europeo y –cuando es el caso–, prepara a nivel técnico las reuniones de Directores Generales y Reuniones Informales de Ministros responsables de desarrollo urbano, preparando y discutiendo los borradores de los documentos a aprobar. En el UDG están representados además de los 27 Estados Miembros, los Estados asociados (Noruega, Suiza) y candidatos, la Comisión Europea, el Parlamento

Europeo, el Comité de las Regiones (CoR), el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), otras instituciones comunitarias con relevancia europea en temas urbanos (el BEI: Banco Europeo de Inversiones, la Agencia Europea de Medio Ambiente), las asociaciones europeas de ciudades (CEMR Consejo Europeo de Municipios y Regiones, EUROCITIES), y otros stakeholders (ECTP-CEU Consejo Europeo de Urbanistas, EUKN, URBACT, etc.). La representación de España en este grupo corresponde al MITMA.

para Temas Urbanos, que apoye el proceso de la Agenda Urbana de la UE, y una red de Puntos Nacionales de Contacto, cuya configuración y funcionamiento aún están por definir. La representación gráfica de estas estructuras se presenta en el esquema adjunto de la FIG. 6, donde puede verse cuáles son existentes y de nueva creación, así como sus interrelaciones.

Sin duda, la definición de estos puntos pendientes será una prueba de fuego del ajuste entre procedimientos formales e informales y de la efectividad de los mecanismos de gobernanza multinivel que se han puesto en marcha —en este caso, entre los Estados Miembros y la Comisión— y, que constituyen la base y el fundamento de la Agenda Urbana de la UE.

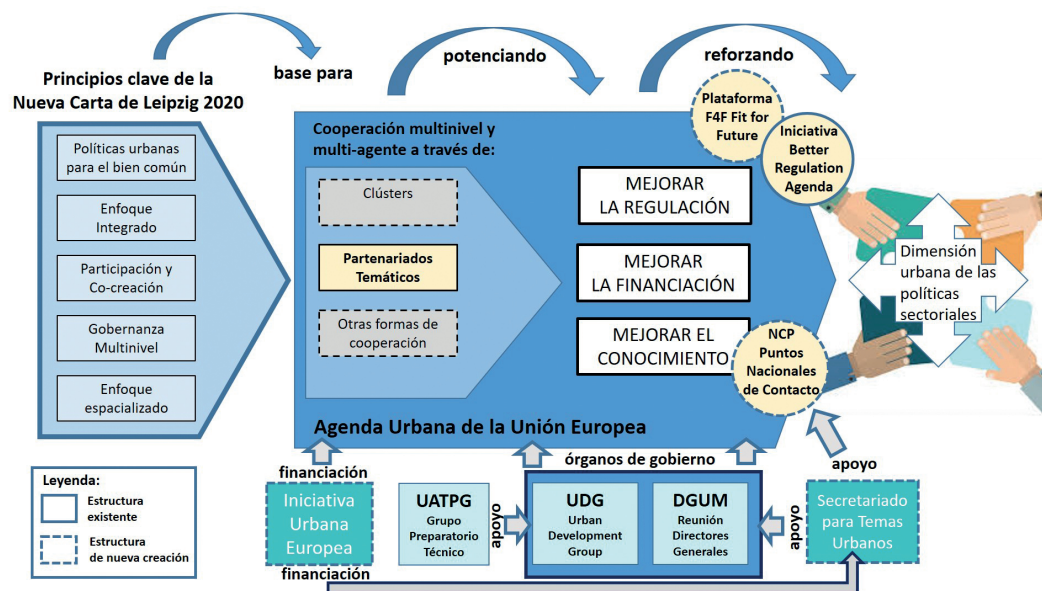


FIG. 6/ Desarrollo operativo futuro de la Agenda Urbana de la UE.

Fuente: Elaboración propia a partir de Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Ministerio Federal del Interior, Construcción y Comunidades).

## 8. Bibliografía

- ATKINSON, Rob (2001): "The Emerging "Urban Agenda" and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?". *European Planning Studies*, vol. 9, n.º 3 (2001), p. 385-406.
- & ROSSIGNOLO, Cristiana (2009): "An "explicit" EU urban policy alter a "learning" phase?". Ponencia presentada en la II Conferencia internacional de la Asociación Europea de Investigación Urbana (EURA). Madrid: 2009.
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, Eduardo (2017 a): "El proceso de construcción de la Agenda Urbana de la Unión Europea: de la Declaración de Toledo al Pacto de Amsterdam". *Revista TRIA Territorio della Ricerca su Insediamenti e Ambiente*, n.º 18 (2017) Monográfico "Rigenerazione Urbana nell'UE". DOI: <https://doi.org/10.6092/2281-4574/5308> <http://www.serena.unina.it/index.php/tria/article/view/5308>
- (2017 b): "El pacto de Ámsterdam y la Agenda

Urbana de la Unión Europea". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 49 (191), 151-161. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76533>

- EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE GENERAL FOR REGIONAL AND URBAN POLICY (2019): "Urban Agenda for the EU: Multilevel governance in action". DOI: 10.2776/14095 [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/brochure/urban\\_agenda\\_eu\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/urban_agenda_eu_en.pdf)
- PAZOS-VIDAL, Serafín (2020): «Del Pacto de Amsterdam a Leipzig 2.0: continuidades y nuevos comienzos de la Agenda Urbana Europea». En *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: transformaciones, desafíos e instrumentos*. María Rosario Alonso Ibáñez (Directora); Sonia de Gregorio Hurtado, Moneyba González Medina (Coordinadoras). Editorial Reus.
- PURKARTHOFFER, Eva (2019): "Investigating the partnership approach in the EU Urban Agenda from the perspective of soft planning". *European Planning Studies*, 27:1, pp. 86-105. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1527294>