



# **MASTER EN UNIÓN EUROPEA**

**Trabajo Fin de Máster**

**Especialidad en Derecho**

**Convergencia de las ciudades  
europeas: la política urbana de la  
Unión Europea entre normativa,  
cohesión social y construcción de una  
ciudadanía europea**

**Lucía Linares Diamant**

**Tutor: Fernando Luis Ibáñez López-Pozas**

**2023**

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Objetivos.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Líneas de investigación.....</b>	<b>7</b>
<b>1.3 Metodología.....</b>	<b>8</b>
<b>1.4 Hipótesis de trabajo.....</b>	<b>10</b>
<b>1.5 Valoración crítica de las fuentes.....</b>	<b>11</b>
<b>2. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE LA UE EN TÉRMINOS DE DESARROLLO URBANO.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 La definición de una política urbana: aproximaciones conceptuales y paradigmas ante una planificación urbana integral.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 Evolución de las competencias de la UE: los planteamientos del derecho urbanístico global.....</b>	<b>22</b>
<b>2.3 Introducción a la norma urbanística española: nuevas tendencias y puntos de vista frente al marco urbanístico europeo.....</b>	<b>30</b>
<b>2.4 Ampliación del concepto de ciudadanía desde su creación hasta la actualidad visto desde la integración europea.....</b>	<b>37</b>
<b>3. DERECHO COMPARADO: ENTRE LAS FORMAS DE HACER DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO DE LA UE.....</b>	<b>43</b>
<b>3.1 Desde la planificación y regulación centralizada a una descentralización por regiones: casos comparados.....</b>	<b>45</b>
<b>3.1.1 Caso de Finlandia.....</b>	<b>48</b>
<b>3.1.2 Caso de Francia.....</b>	<b>51</b>
<b>3.1.3 Caso de Polonia.....</b>	<b>56</b>
<b>3.1.4 España, canalizador de los casos comparativos.....</b>	<b>61</b>
<b>3.2 Desde el sentimiento de pertenencia urbana: el desarrollo de una nueva ciudadanía vinculada a su ciudad.....</b>	<b>66</b>
<b>3.3 Desde la ordenación urbana nacional al desarrollo de un proyecto común con la UE.....</b>	<b>72</b>
<b>3.3.1 Los programas europeos.....</b>	<b>72</b>
<b>3.3.2 Las Agendas Urbanas.....</b>	<b>76</b>
<b>3.3.3 La captación de fondos europeos.....</b>	<b>79</b>

<b>4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PROPÓSITO DE LA POLÍTICA URBANA EUROPEA.....</b>	<b>84</b>
<b>4.1 La participación ciudadana desde las recomendaciones y propuestas europeas: las distintas expresiones de ciudadana.....</b>	<b>86</b>
<b>4.2 La política de la UE desde la regulación en otros temas conexos.....</b>	<b>90</b>
4.2.1 <i>Mejorar el acceso a la educación.....</i>	<i>91</i>
4.2.2 <i>El derecho a la vivienda: un tema controvertido de grandes consecuencias.....</i>	<i>92</i>
<b>4.3 Los servicios públicos: acercamiento a la rutina del ciudadano.....</b>	<b>93</b>
4.3.1 <i>La ciudad inteligente: un nuevo modelo de gobernanza.....</i>	<i>93</i>
4.3.2 <i>Regenerar los servicios públicos, las prácticas europeas que repercuten en la normativa nacional.....</i>	<i>95</i>
<b>5. SINERGIA ENTRE REGULACIÓN Y PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA MEJORA DEL ESPACIO.....</b>	<b>100</b>
<b>5.1 ¿Tiene que ser la participación ciudadana más ambiciosa que las medidas reglamentarias?.....</b>	<b>101</b>
<b>5.2 ¿Podemos avanzar a nivel europeo sin haber desarrollado un consenso a nivel nacional?.....</b>	<b>104</b>
<b>6. CONCLUSIONES.....</b>	<b>107</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>109</b>
<b>8. ANEXOS DE LEGISLACIÓN.....</b>	<b>118</b>
<b>9. ANEXOS.....</b>	<b>121</b>
ANEXO 1. Modelo de agenda urbana - Elaboración propia a partir de la publicación de 2019 de la Diputación de Barcelona, “ <i>Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa</i> ” y del libro <i>Urbanisme et Aménagements – Théories et Débats</i> de Armand Colin.....	121
ANEXO 2. Proyecto visual de EuropaCity en las afueras de París, publicado el 13 de agosto de 2019 por el periódico “ <i>Le Grand Continent</i> ”.....	121
ANEXO 3. Ejes de Economía Inteligente para la ciudad de Bilbao publicados por el Ayuntamiento de Bilbao la Memoria Propositiva - Avance del Plan de Ordenación Urbana de Bilbao.....	122

ANEXO 4. Government's Commitment and Efforts for the SDGs Score (pilot version) versus SDG Index Score, issued by Cambridge about the Sustainable Development Report 2022.....	122
ANEXO 5. Implementación de los objetivos de la política urbanística polaca en la National Urban Policy 2023.....	123
ANEXO 6. Lógica estratégica de la European Urban Initiative publicada en la página web del proyecto.....	123
ANEXO 7. Coste anual por alumno de primaria por país y grado de urbanización en 2020, publicado por la OECD en su informe para la Comisión Europea sobre el acceso y costes de los servicios educativos y sanitarios.....	124
ANEXO 8. Datos económicos del proyecto urbanístico de Madrid Nuevo Norte publicado por el periódico Cinco Días el 31 de diciembre de 2021.....	124

## LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ADEME	Agencia para el Desarrollo Sostenible y el Uso de la Energía
AGE	Agenda Urbana española
ANCSE	Agencia Nacional para la Cohesión Social y la Igualdad de Oportunidades
ANRU	Agencia Nacional para la Renovación Urbana
CCAA	Comunidades Autónomas
CIV	Consejo Interministerial para las Ciudades
COP	Conferencia de las Partes
CreaMNN	Crea Madrid Nuevo Norte
DPMT	Dominio Público Marítimo y Terrestre
EFUS	Foro Europeo para la Seguridad Urbana
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
EUI	European Urban Initiative
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
IHEDATE	Instituto de Altos Estudios sobre Desarrollo y Planificación de los Territorios en Europa
JPI Europe	Join Programming Initiative Urban Europe
LBA	Land Use and Building Act
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local
NAU	Nueva Agenda Urbana
NAS	Polish National Strategy for Adaptation to Climate Change with the 2030 perspective
NPNRU	Nouveau Programme de Renouveau Urbain
NUP	National Urban Policy
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de Naciones Unidas

PG	Plan General
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
POM	Plan Ordenación Municipal
PPPs	Public Private Partnerships
RAE	Real Academia Española
REACT-EU	Fondo de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa
RFSC	Marco Común Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible
SDSN	Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible
TC	Tribunal Constitucional
TIC	Tecnología de la Información y de la Comunicación
TUE	Tratado de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZFU	Zonas Francas Urbanas
ZRU	Zonas de Dinamización Urbana
ZUS	Zonas Urbanas Sensibles

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 Objetivos

Esta investigación se centra en cuestiones relativas a la política urbana. En primer lugar, queremos mostrar cómo los principios e iniciativas que viene teniendo la UE en desarrollo urbano son relevantes para ayudar en la convergencia entre la regulación nacional y la europea. En segundo lugar, necesitamos investigar y comparar el estado del arte de la política urbana en los países miembros ya que en cada uno hay dimensiones de visión, de legado e identidad, de ejercicio del poder, o de innovación y posicionamiento de la marca-ciudad. Todos influyen en la regulación y en la convergencia con el propósito de la UE. En tercer lugar, está la cuestión de la involucración y la participación ciudadana en la política urbana, la de cocreación entre muchos de la visión compartida para su ciudad; en este punto, el de la participación ciudadana, es donde más contradicciones hay que superar: entre el deseo de la UE de avanzar hacia una democracia participativa y una democracia representativa presente en los países miembros, entre las exigencias y quejas de los ciudadanos y la evitación de su responsabilidad, entre la atomización socio-política en pequeños partidos políticos y la consolidación de un sentido de pertenencia e identidad europea.

Al incorporar fenómenos cada vez más conexos entre sí como pueden ser la segregación, el derecho a una vivienda digna o a una seguridad pública urbana, y al plasmar realidades territoriales distintas entre Estados miembros, el Derecho urbanístico se enfrenta a más dinámicas y replanteamientos. Con cambios necesarios en los ordenamientos jurídicos nacionales, perspectivas diferentes entre Estados miembros al contar con un reparto de competencias y de unidades territoriales y administrativas, la UE se enfrenta a homogeneizar un Derecho urbanístico a través de sus proyectos y normativa propia<sup>1</sup>. Conciliar una ordenación urbana con un proyecto europeo, a la par que los actores movilizados son cada vez más numerosos (gobiernos locales, asociaciones de vecinos, regiones, administraciones estatales, individuos, empresas...), desvela un reto cada vez mayor para la UE. Sobre todo, cuando los fenómenos de integración europea se fragilizan y la ciudadanía cree cada vez menos en un proyecto europeo común caracterizado por su unión y solidaridad.

---

<sup>1</sup> Julia Ponce Solé, "El derecho a la ciudad: elementos para superar la gestión neoliberal del espacio público", Comunicación presentada en el 4º curso de Derechos Sociales del Observatorio DESC, ponencia realizada el 13 de mayo de 2009.

## 1.2 Líneas de investigación

En nuestra investigación analizamos las sinergias que tienen lugar entre tres grandes dinámicas que marcan el ritmo de las ciudades europeas: la regulación, la ciudadanía y la construcción de un espacio urbano europeo movilizado por el sentimiento de integración. Tras las distintas épocas que marcaron la construcción tanto urbana como sociopolítica de las ciudades<sup>2</sup>, nos enfrentamos ahora a una nueva era propia de las ciudades europeas en la que la gobernanza se multiplica entre distintos actores, y en la que se pretende abordar la gestión urbana desde la política pública europea. Estamos reconstruyendo las relaciones para que cada actor tenga su responsabilidad en la acción a llevar a cabo ¿Quién es el verdadero protector de las ciudades?

Para entender cómo estamos conociendo y viviendo la nueva era de las ciudades europeas, debemos primeramente aclarar los conceptos que estructuran el contenido de nuestro trabajo. No solamente en términos de definiciones, qué es y qué no es, sino también para entender la legitimidad que la UE pretende otorgarse en términos de competencias y gestión de las políticas públicas urbanas. La estructuración de la UE como sistema de organización internacional nos da luz sobre la globalización de las cuestiones urbanas y la necesidad que se esconde de compartir conocimientos y velar por respaldar una identidad europea.

Después de entender la terminología de uso de este trabajo y la estructuración de la política sectorial urbana desde la cúspide europea, analizaremos con más profundidad la normativa urbana. Desde la perspectiva estatal, veremos la sinergia entre la organización territorial de un país y su legislación vigente en Derecho urbanístico, incidiendo de esta forma en la planificación urbana de un Estado miembro. Tomaremos como ejemplo cuatro países (España, Francia, Polonia y Finlandia). Dependiendo de la legitimidad

---

<sup>2</sup> Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes* (Paris : SciencesPo. Les Presses, 2011), 54. El crecimiento que han conocido las distintas ciudades y metrópolis del mundo vienen marcadas por largos procesos históricos. Destacamos, por ejemplo, la construcción regional y político-administrativa de los núcleos urbanos así como el establecimiento de capitales por su poderío comercial, marítimo o industrial. La historia urbana analiza justamente esas transformaciones sociales que marcan los ritmos urbanos y ponen la luz sobre la legitimidad del Estado en construir “ciudades-Estados”. Siguiendo los períodos históricos podríamos destacar tres grandes eras que conformaron las ciudades. La ciudad medieval, la ciudad de la Era Moderna marcada por un planeamiento urbano racional y arquitectónico y la ciudad de la Era Contemporánea. Esta última se caracteriza por la extensión de la morfología urbana ante cada vez más movimientos migratorios y una racionalización de los espacios privados y públicos. Como bien podemos constatar, los procesos urbanísticos categorizaron los grandes hitos, estructurando la morfología de las ciudades. Este trabajo destaca la nueva relación y urbanización que se está creando entre las ciudades europeas, analizando de esta forma las relaciones de poder entre el Estado, la UE y las dinámicas urbanas. Por ello, hablamos de una nueva era en nacimiento.



nacional y la local, y de la confianza otorgada en la ciudadanía para incidir en la planificación urbana. Los países cuentan con una normativa inconexa entre ellos. Cada una influye, de manera diferente, en el sentimiento de pertenencia hacia el espacio comunitario. El estudio de la normativa de algunos países miembros nos dará pie a entender cómo se estructura el proyecto urbano europeo y cómo inciden dichos proyectos en el qué hacer de las ciudades.

Seguido del análisis de la legislación de la planificación urbana, presentaremos el peso que tiene la ciudadanía en cocrear nuevas prácticas o relaciones sociales y políticas con las entidades locales, estatales y europeas, propiciando una forma emergente de reapropiación de lo urbano. Esto nos permitirá entender la importancia del punto de vista de la ciudadanía para las instituciones europeas. El interés es cada vez mayor en la UE, esta siente la importancia de reforzar el contacto con una ciudadanía que no se siente perteneciente al espacio comunitario ni entiende la importancia de alzar su voz para luchar por el reconocimiento de sus derechos en la ciudad.

Finalmente, como punto de debate de este trabajo, abordaremos dos cuestiones que nos permitirán preguntarnos si hay suficiente apertura para un tipo de planificación urbana distinto, en la que compartan espacio todos los agentes involucrados en el proceso.

### **1.3 Metodología**

Más allá de desarrollar los núcleos urbanos, la UE busca redimensionar la planificación urbana desde una solidaridad basada en compartir conocimientos entre las ciudades europeas, resaltando las implicaciones que tienen las ciudades en diseñar una nueva gobernanza comunitaria. Para entender la hoja de ruta que la UE ya ha iniciado en términos de políticas urbanas, debemos entender el círculo virtuoso a través del cual se mueven los cuatro grupos de interés involucrados en el proceso:

- **El Estado miembro:** a través de la legislación propia de su ordenamiento jurídico, es el regulador principal de todas las competencias relacionadas con el desarrollo territorial y el urbanismo; siendo así el principal actor en patentar el diseño y la planificación urbana tanto para la gestión de los suelos como para la ordenación territorial. Como constataremos en este trabajo, la legislación estatal podrá verse atomizada o expandida entre las regiones que conforman el territorio de un Estado miembro, planteando la duda sobre la existencia de un modelo de gobernanza nacional claro y homogéneo.

- **Las instituciones europeas:** no constan en los Tratados originarios las competencias sectoriales específicas para las políticas urbanas. A pesar de ello:
  - Se ha acelerado el intercambio y la cooperación conjunta entre Estados miembros en la materia.
  - La UE deja su huella desde la defensa de principios fundamentales como la transición ecológica, la cohesión territorial o la participación ciudadana en los artículos de los Tratados.
  - Se viene reforzando la presencia de las instituciones en las distintas actividades, iniciativas y proyectos que van floreciendo en el espacio comunitario.
- **La ciudadanía:** la mejora de la calidad de las ciudades para futuras generaciones, las relaciones y prácticas que marcan el latido de las dinámicas urbanas resaltando vulnerabilidades, desigualdades e inseguridades, así como la falta de compromiso y escucha hacia la gobernanza pública y las instituciones, determinan el trabajo que tanto interés presta la UE hacia la ciudadanía. Con el tiempo, nos hemos percatado de la importancia de entender y trabajar conjuntamente el espacio de convivencia entre la ciudadanía, el tejido urbano, y el Estado. La UE legitima su presencia en las cooperaciones urbanas con el propósito de crear mejores espacios de convivencia y de fomentar mayor participación de la ciudadanía en asuntos europeos. Este interés creciente de la UE en mejorar el sentimiento de agencia de los ciudadanos representa una nueva forma de hacer y pensar la política, favoreciendo la creación de una nueva identidad colectiva interesada y movilizadora por la transformación de las ciudades europeas y, por ende, en una nueva gobernanza multinivel.
- **Agentes, entidades y organizaciones locales:** movilizados con el propósito de introducir un cambio estructural en la ciudad. Cabe prestar mayor atención al ecosistema de agentes locales (empresas públicas de prestaciones de servicios, gobiernos locales, propietarios de suelos, agentes inmobiliarios o plataformas vecinales, entre otros), unos más visibles y otros no tanto, unos más influyentes que otros, unos con intereses más ocultos y otros con intereses más explícitos. Todos buscan condicionar la innovación y la cohesión social.

¿Qué intereses propios tienen? ¿Cuáles son los propósitos en la implementación de sus respectivos objetivos? ¿Cuáles son las bases de un posible camino emprendido desde la

colaboración y la solidaridad? ¿Qué necesitamos hacer para que la ciudadanía sea parte activa del proceso de una nueva regeneración urbana? Son muchas preguntas y otras que planteamos en este trabajo. No pretendemos dar respuesta a todas ya que conlleva llevar una larga investigación, con observaciones y casos prácticos sobre el terreno. Al menos queremos trasladar en este trabajo el camino que viene emprendiendo la UE.

Por un lado, observamos que la población es cada vez más urbana y menos rural, las urbes contribuyen en gran medida al PIB del país. Por otro lado, observamos la existencia de amenazas globales, tales como el calentamiento del planeta, el déficit de soberanía alimentaria, el límite de las fuentes de energía fósil y su contribución a la emisión de gases contaminantes. La colaboración es condición necesaria para afrontar estas amenazas.

#### **1.4 Hipótesis de trabajo**

¿Quién no ha admirado una ciudad visitada en vacaciones? ¿Quién no imagina cómo sería vivir entre esas cuatro murallas, o esos rascacielos, e incluso se plantea mudarse al idealizar la calidad de vida en ese espacio? Las ciudades representan el ecosistema en el cual nos desenvolvemos, regulan nuestros intercambios tanto personales como profesionales. Adoptando una perspectiva histórica, podemos constatar que las ciudades siempre han sido un espacio de concentración de actividades, comercios, industrias y funciones político-administrativas. Hoy más que nunca conocemos el verdadero impacto que tienen al lidiar con una expansión urbana cada vez más presente y peligrosa, enfrentándonos al duro equilibrio entre crecimiento y sostenibilidad/viabilidad. Si investigamos las implicaciones que tiene vivir en una ciudad es porque los núcleos urbanos se han convertido en un nuevo desafío del espacio comunitario. La UE viene desplegando valores, propósitos y fondos para construir un espacio más solidario y sólido en su estructura.

La ordenación territorial y el urbanismo son políticas cada vez más estudiadas desde la normativa europea. Las políticas europeas tales como el acceso a un empleo de calidad, la mejora del bienestar social, de las prestaciones de servicios e infraestructuras, y la protección del medio ambiente, son los motores de un proyecto cada vez más relevante para la UE. Asimismo, la UE muestra un interés explícito en promover un mayor intercambio de conocimientos entre ciudades, una participación más fuerte de los núcleos

urbanos en proyectos y plataformas europeas, y una involucración de los ciudadanos en el desarrollo de su ciudad.

Como bien mencionó Mariya Gabriel, comisaria de Innovación, Investigación, Cultura, Educación y Juventud en la rueda de prensa sobre la participación de las cien ciudades en la misión de la UE para contar con ciudades inteligentes y climáticamente neutras de aquí a 2030: “Queremos que nuestra ciudadanía y nuestras regiones reciban beneficios concretos, a través de la innovación, facultando a ciudades grandes y pequeñas con diferentes niveles de experiencia y capacidades. Animo a todas las ciudades a ponerse en contacto con todas las partes interesadas, incluidos, por supuesto, sus ciudadanos, y a trabajar con ellas para alcanzar juntos nuestros ambiciosos objetivos»<sup>3</sup>.

¿Seremos capaces de crear una red de apoyo saludable para las ciudades? ¿Podremos construir una Europa compuesta por lazos, lugares y unidos por el interés de mejorar nuestros espacios? ¿Cuán importante es reflexionar sobre una nueva normativa urbana y de cohesión territorial? Hagamos un balance de nuestras ciudades para convertir la UE en una nueva unión urbana. Hagamos un balance, un inventario de todos nuestros problemas y conflictos para construir ciudades más resilientes.

### **1.5. Valoración crítica de las fuentes**

Con lo que hemos podido valorar y desde el eje poder-empoderamiento diremos que cuando deseamos transformar un sistema humano (país, ciudad) necesitamos activar palancas que ayuden al sistema en ese propósito. El poder se refiere, por ejemplo, al poder que tiene el político o el cargo electo para activar leyes de urbanismo, respecto al poder que tiene el ciudadano. El empoderamiento se refiere a la voluntad y capacidad que tiene el ciudadano para contribuir y colaborar en esa transformación. La mayoría de las fuentes consultadas están centradas en las figuras de poder, hablan como asesores de las figuras de poder, o bien muestran zonas de sombra sobre cómo mejorar el empoderamiento y la participación. Está claro que la mejora del rol de la ciudadanía se resalta cada vez mejor en los artículos académicos, inculcando la necesidad de innovar y crear nuevos lazos e, incluso, de actualizar el ordenamiento jurídico. Sin embargo, la perspectiva jurídica sigue necesitando de un fuerte respaldo social y democrático.

---

<sup>3</sup> Comisión Europea, “La Comisión anuncia las cien ciudades que participarán en una misión de la UE para contar con ciudades inteligentes y climáticamente neutras de aquí a 2030”, consultado el 20 de agosto de 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_22\\_2591](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_22_2591)

Desde el eje visión-cultura diremos que la visión mira hacia el futuro mientras que la cultura es la expresión del pasado en el presente. En nuestra investigación decimos que Finlandia mira al futuro en su política urbana, tiene una visión para las futuras generaciones, mientras que Polonia tiene un anclaje cultural por su legado. La mayoría de las fuentes plantean cómo incorporar correcciones a la identidad presente. Rara es la fuente que propone cómo hacer para reforzar la visión futura. No es el caso de la UE que parece tener claridad en sus propuestas de visión, la UE plantea sus iniciativas como un crecimiento, y asigna los fondos para reforzar tal crecimiento. En sus propósitos en la política urbana, la UE parece situarse más cerca de ayudar al ciudadano a crecer para que contribuya a la visión de su ciudad.

Usar fuentes extranjeras respalda la diferencia sociocultural del paradigma inicial: dependiendo del país de procedencia, habrá más autocritica nacional sobre el uso y camino a tomar del país. La cuestión analítica y reflexiva de la oportunidad relacional con la UE dependerá del éxito de los proyectos europeos llevados a cabo hasta ese momento en ese territorio. Asimismo, la hipótesis de mejora o actualización de la normativa dependerá del recorrido histórico que habrán conocido los países y que los académicos resaltarán en su trabajo descriptivo o analítico de la problemática.

Finalmente, cabe mencionar que hemos utilizado algunas fuentes de medios masivos para respaldar y recalcar la difusión cada vez más importante de la política urbana y del rol de la ciudadanía en esta última, demostrando la importancia que tiene para el conocimiento de un público no especializado.

## **2. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE LA UE EN TÉRMINOS DE DESARROLLO URBANO**

Los proyectos urbanos se estructuran en torno a retos que estimulan la realización de un propósito a largo plazo. Los llamamos retos y no objetivos ya que buscamos cambiar una actitud que va más allá de la lógica y de los hechos. Indagamos sobre la forma de readaptar la comodidad de los transeúntes, de frenar las consecuencias del cambio climático, de introducir la tecnología en nuestro transporte cotidiano. Son retos ya que conllevan una metamorfosis de nuestros usos y prácticas culturales, y hacia una sociedad más resiliente a los cambios urbanos que conllevan. Asimismo, la planificación integral del espacio urbano conlleva procesos que implican a numerosos actores: públicos y privados, institucionales e individuales. Debemos reflexionar sobre los riesgos de futuro, proponiendo una normativa que apoye los cambios y permita una participación ciudadana en la gestión urbana ¿Qué podemos hacer para asegurar una transversalidad ante los clivajes que se observan cada vez más en los núcleos urbanos?

En este capítulo veremos el estado del arte en que nos encontramos: desde los conceptos claves, necesarios para nuestro trabajo, hasta el preámbulo normativo europeo en materia de planificación urbana. Introducir el marco regulatorio europeo nos permitirá esbozar una comparación con el Derecho urbanístico español, poniendo luz sobre una posible planificación urbana integral desde la UE.

### **2.1. La definición de una política urbana: aproximaciones conceptuales y paradigmas ante una planificación urbana integral**

La página principal de la Comisión Europea, relativa al desarrollo regional y urbano, destaca los apartados que componen la planificación territorial: la inclusión social, el empleo y mercado del trabajo, el turismo, el transporte, la eficiencia de las administraciones públicas. Todo está sectorizado en distintos puntos, simplificando un camino cuyas ramificaciones se extienden más allá de la normativa urbanística y de la voluntad de diseñar una carretera o un parque sostenible en pleno núcleo urbano. Las páginas institucionales simplifican e incluso idealizan una política que involucra conceptos, recursos y métodos de trabajo. Las ciudades se definen por la calidad del aire, la vivienda de sus habitantes, o la inclusión de migrantes y refugiados en los espacios

privados y públicos<sup>4</sup>. La tipología de variables que afectan al diseño de la política urbana resulta cuando menos curiosa: solo somos capaces de describirla desde los distintos puntos de intervención y sobre la mejora esperada, como si el fin utópico legitimase el proceso y los medios empleados. Buscamos alinearnos con los compromisos fijados, delimitando una agenda urbana, desde las estrategias que nos van a permitir afrontar los retos, hasta los planes de acción concretos. Ejecutamos los compromisos adquiridos en forma de agenda urbana. Ojeando las páginas oficiales de las instituciones europeas, observamos que estas delimitan los retos de las ciudades sin aclarar las dos cuestiones siguientes: ¿Qué entendemos por planificación urbana? ¿La agenda urbana nace desde la voluntad de simplemente planificar, o más bien de coordinar y aunar los intereses de los distintos actores involucrados en construirla y replantearla?

La planificación urbana, vista desde una perspectiva integral, inclusiva y transversal, se entiende como la puesta en común de todos los conocimientos, proyectos, innovaciones e ideas que permitan nuevas prácticas urbanas. Ordenar una ciudad no significa solamente deshacernos de los residuos generados, construir una avenida más delineada, o mejorar la accesibilidad a un parque. Ordenar y reestructurar una ciudad implica más bien cambiar nuestras praxis, entender las interacciones urbanas y sociales que existen entre los diversos agentes, tanto de aquellos involucrados en el proceso de construcción física de espacios, como de aquellos -transeúntes, visitantes, residentes- que dan vida a las redes urbanas. Significa, por lo tanto, nutrirnos de las experiencias que construyen las ciudades, para establecer nuevas relaciones. Para elaborar una nueva praxis, debemos mostrarnos abiertos ya que, planificar nuevamente una ciudad, conlleva hacerlo desde nuevas aproximaciones y métodos de trabajo que tomen en consideración la interdependencia de dimensiones medioambientales, sociales, participativas, económicas...<sup>5</sup>

Según la RAE, la planificación es un “plan general organizado para obtener un objetivo determinado tal como el desarrollo armónico de una ciudad, la investigación científica o el funcionamiento de una industria”<sup>6</sup>. A nuestro entender, esta definición resulta un tanto simple y reduccionista. Nuestro punto de vista plantea el desarrollo urbano desde un enfoque multidisciplinar, multirrelacional, y por lo tanto sistémico. Ante prácticas

---

<sup>4</sup> Comisión Europea, “Ciudades y desarrollo urbano”, consultado el 19 de junio de 2022 [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development\\_es](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development_es)

<sup>5</sup> Diputación de Barcelona, *Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa*, Barcelona: Serie Administrativa Local, 8.

<sup>6</sup> Real Academia Española, “planificación”, <https://dle.rae.es/planificaci%C3%B3n>

insostenibles para los núcleos urbanos y sus habitantes, resaltamos la importancia de lograr una mayor participación ciudadana, y de adoptar soluciones coherentes para las instituciones, los individuos, la generación presente y las venideras ¿Qué propuestas e interacciones cabe proponer en la ciudad para que sus habitantes coproduzcan y diseminen belleza, funcionalidad y riqueza?

¿En realidad, qué necesitamos para relacionar la ciudad, tal cual la conocemos en términos de espacio de interacción, con una planificación y un diseño coherentes que una los elementos o dimensiones que la componen? Primero, debemos ser capaces de destacar los elementos que estructuran ese espacio y, de esta forma, plantear de forma colaborativa una planificación que se defina por ser el marco que seguir en el futuro ante ciudades cada vez más globales y complejas. Varios son los escenarios que hacen que las ciudades se reinventen constantemente, desde el medioambiental, hasta el de movilidad, pasando por la seguridad y la construcción de comunidad, la progresiva concentración de la población en las urbes, el teletrabajo, la anticipación de pandemias, o la seguridad alimentaria y de acceso a agua potable. Los elementos primordiales que las componen deben evolucionar tomando en consideración estos escenarios. Siguiendo la praxis de planificación urbana integral, mencionada en numerosos apartados de las instituciones de UE<sup>7</sup>, destacaremos cuatro propósitos interdependientes a lograr desde la participación democrática y ciudadana: la sostenibilidad, la habitabilidad, la innovación y la regulación. Estos cuatro propósitos son comunes en el modelo de planificación urbana que siguen las ciudades hoy en día, los desarrollamos a continuación y en el Anexo 1 de este trabajo.

El modelo representa el esquema sinérgico entre los cuatro propósitos, estructurantes del presente y futuro de las ciudades. Los vínculos causales entre los cuatro propósitos, y las actuaciones concretas a llevar a cabo para lograrlos, estimulan el debate de ideas. De esta forma, tomando en consideración las diversas perspectivas, haremos emerger una estrategia que podrá definirse en un contexto nacional y comunitario, dentro de un marco común de agenda urbana.

Desde el espacio en que vivimos, tomamos constancia de los elementos que fragilizan la sinergia entre el habitante y su entorno. Prestamos más atención a aquellas desigualdades

---

<sup>7</sup> Nos referimos a la planificación integral ya que, desde hace numerosos años, la Unión Europea busca unir conceptos medioambientales, sociales, demográficos, participativos y económicos para referirse a la nueva edificación y diseño de las ciudades europeas. Este nuevo método de trabajo se ve reflejado en numerosos planes estratégicos y agendas urbanas como bien veremos en este trabajo. Diputación de Barcelona, *ibid.*, 8-10.



y vulnerabilidades que ponen en cuestión nuestro sentimiento de adaptación y de pertenencia al espacio. Ser conscientes, por ejemplo, de los cambios que se podrían llevar a cabo para frenar las vulnerabilidades entre sostenibilidad<sup>8</sup> y habitabilidad. Poner fin a las desigualdades urbanas pasa también por analizar la pobreza y los parámetros de inequidad o vulnerabilidades sociales presentes. El acceso a una vivienda digna, los factores de seguridad urbana y de segregación de ciertas zonas urbanas, o la estigmatización social y sectorial, son dimensiones estimulantes y necesarias para construir un modelo de ciudad sostenible y habitable. Todo lo anterior conlleva regular de forma más ética y justa, proponer una nueva percepción de la gobernanza urbana. Construir un nuevo espacio urbano desde una óptica multidisciplinar, abordando desde distintas escalas lo urbano -ciudad, barrio, vivienda etc.-, debe garantizar la intervención de todos los agentes- administraciones, inversores privados, asociaciones, habitantes- que pueden cambiar la normativa y, por ende, el proceso.

La regulación debe evolucionar a la par que las necesidades urbanas y las aspiraciones ciudadanas. Los habitantes y sus espacios esperan que la innovación y la transformación formen parte del lema de las ciudades, esperan impulso y garantías del poder institucional y administrativo. Sin una modernización tanto del ecosistema, como de las instituciones que deben velar por ese cambio y afianzarlo, no se puede transformar el espacio urbano. Los cambios tecnológicos, económicos, culturales o arquitectónicos que sucedan, asegurarán una red de intercambio y colaboraciones entre los distintos agentes.

El modelo que impulsa las distintas propuestas que hacemos arriba, y que dará lugar a una agenda urbana coherente a largo plazo<sup>9</sup>, deberá ajustarse a una condición fundamental: la participación democrática y ciudadana. En todos los escenarios juega un papel fundamental la actitud y el comportamiento de los ciudadanos. Debemos romper los esquemas tradicionales de la planificación vertical donde unos pocos piensan para la mayoría, para activar formas de intervención participativas donde se de voz y voto a los ciudadanos. Se trata de buscar mayor equidad social y democrática, de otorgar una nueva

---

<sup>8</sup> La sostenibilidad debe verse como concepto amplio que una tanto los elementos de preservación ecológica, reducción de combustible fósil, así como la gestión de recursos disponibles con la creación de un modelo que se desarrolle a largo plazo y tenga sustancia para evolucionar de una forma innovadora y sostenible en el tiempo.

<sup>9</sup> Los elementos que componen los movimientos y dinámicas urbanas son los que hemos destacado en el Anexo 1. En realidad, dichos elementos componen una sinergia mucho mayor que, consideramos, es la influyente y característica del marco de una agenda urbana. Es decir, gracias al estudio y consideración de estos elementos somos capaces de elaborar una hoja de ruta estratégica para las acciones a llevar a cabo en núcleos urbanos locales.

forma de derecho y accesibilidad a la ciudad junto con otros actores y expertos como los técnicos, los arquitectos, los inversores, y las Administraciones locales.

Ante ciudades creadas con un objetivo tangible y económico, por agentes extraños a los espacios que han construido, es el momento de abrirnos a nuevos planteamientos en los que los ciudadanos puedan innovar, opinar y constituir espacios más justos e inclusivos, sensibles a las necesidades de todos los que viven y recorren sus calles. Diferenciamos entre vivir y recorrer porque debemos destacar dos tipos de ciudadanos que influyen en el diseño y la planificación de nuestras ciudades. Especialmente en Europa, cuyo intercambio de conocimientos entre núcleos urbanos es cada vez más potente, que viene influenciado por los modelos de ciertos países y por corrientes de pensamiento. Por ello, destacaremos dos tipos de ciudadanos que conforman el modelo que proponemos anteriormente y que muchas veces guían las orientaciones y actuaciones llevadas a cabo por las instituciones a la hora de planificar el espacio urbano:

- Agentes-habitantes: este tipo se corresponde con los ciudadanos que habitan, residen y conviven en los núcleos urbanos. Es decir, aquellos que están acostumbrados a utilizar los servicios provistos por la municipalidad, a recorrer los espacios y, sobre todo, a tener el privilegio de comprar o alquilar una vivienda. Las acciones llevadas a cabo por una agenda urbana y, como bien veremos, dentro de un plan estratégico europeo con vistas a mejorar la participación ciudadana, están orientadas hacia ese agente que conoce y busca transformar o mejorar su entorno y calidad de vida. Anticipamos una era innovadora en la concepción de la ciudadanía urbana. Entre el surgimiento de movimientos sociales y la necesidad de mejorar las condiciones de vida, las ciudades se han convertido en el espacio primordial para revisar la ciudadanía y su poder en el reclamo de sus derechos<sup>10</sup>. Las políticas urbanas se elaboran gracias a y para los agentes-habitantes ya que perciben y pueden participar con más facilidades en la esfera del espacio público y urbano.
- Agentes-visitantes: este tipo lo componen aquellas personas que recorren la ciudad ya sea por motivos turísticos, profesionales o académicos, aunque sin

---

<sup>10</sup> Luisa Rodríguez Cortés, “Revisitando la ciudadanía desde lo urbano: elementos para una discusión teórica”, en *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal*, coordinado por Ramírez, P, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Arquitectura, 2017, 567.

residir en ella o transitoriamente bajo la categoría de transeúnte. Con el peso creciente del turismo y con el interés de la UE de agilizar el mercado laboral y académico a través, entre otros proyectos, del Programa Erasmus+, nos encontramos un tipo de agente con un peso cada vez más creciente en la concepción y elaboración de las políticas públicas urbanas. Numerosas acciones que se pueden llevar a cabo, dentro de un marco de planificación urbana, no tienen por qué orientarse hacia ese público al no habitar de forma sostenida el espacio que se pretende remodelar o replantear. Sin embargo, cabe destacar que, algunos ejemplos que mencionaremos en este trabajo pueden tener un peso importante en la imagen y proyección de una ciudad hacia afuera, repercutiendo en sus transformaciones económicas, turísticas y ecológicas.

Los elementos primordiales que definen las dinámicas urbanas y la tipificación de los ciudadanos que orienta las estrategias y acciones, son importantes en un contexto global y compartido. La globalización no solamente afecta a los movimientos comerciales, financieros, tecnológicos o socioculturales. Nos encontramos también ante una mayor cooperación entre territorios que favorece un cambio de paradigma hacia nuevas formas de gobernanza y transversalidades. Asimismo, la competencia entre ciudades es cada vez más patente en un intento de transformarlas económicamente y hacerlas atractivas para diversos agentes (inversores, turistas, arquitectos, representaciones nacionales o comunitarias...).

Como ejemplo de planificación basada esencialmente en objetivos económico-financieros, retenemos el proyecto EuropaCity, que se pretendió llevar a cabo en el extrarradio de París (ver Anexo 2), liderado por Ceetrus, una promotora inmobiliaria francesa, y su socio chino, Wanda Group. EuropaCity debía ser el proyecto estrella francés de planificación urbana, con vistas a reocupar 80 hectáreas de suelo agrícola y convertirlas en espacios recreativos y comerciales. El proyecto contaba con numerosas propuestas culturales y lúdicas (salas de espectáculo, restaurantes, circos, hoteles, bares...), para convertirlo en la mayor fuente de ingresos y de visitas nacionales e internacionales de Francia a partir de 2027. El proyecto fue abandonado en 2018 tras numerosas demandas interpuestas por grupos ecologistas y asociaciones locales de vecinos ante el Tribunal de la localidad concernida, defendiendo el valor que tiene el

suelo agrícola como potencia económica y la necesidad de acomodarlo para potenciarlo desde un punto de vista sostenible y no financiero<sup>11</sup>.

Este proyecto resume a la perfección los debates que surgen entre modelos diferenciados de planificación urbana. Por una parte, tenemos el actual modelo urbanístico dominado por la voluntad de que espacios abandonados en términos de desarrollo económico se conviertan en áreas lúdicas y turísticas. Por otra parte, están los defensores de un modelo orientado a la preservación del ecosistema y al desarrollo del territorio o región con un propósito sostenible y ecológico. En cierta forma, se trata de un debate que opone dos corrientes lideradas, por un lado, por inversores privados y promotores inmobiliarios cuyo único propósito es impulsar espacios comerciales y estandarizarlos a la globalización. Como bien menciona el sociólogo francés, Michel Lussault en su libro, los espacios creados por los arquitectos hoy en día se transforman en súper-espacios (*hyper-lieux*, en francés), es decir, espacios que no tienen ninguna identidad colectiva, se acomodan a los requisitos de globalización caracterizados por una gran interacción y conexión, tanto física como tecnológica, con el único fin de vivir una experiencia única caracterizada por el consumo, el ocio y la cultura de masas<sup>12</sup>.

La oposición encontrada en el proyecto EuropaCity, nos recuerda que son numerosos los actores involucrados en anular la creación de los súper-espacios como proyectos únicos de reinención de las ciudades y del urbanismo. En realidad, ante el auge de los espacios recreativos y con claros objetivos económicos y de atraktividad de los núcleos urbanos, cabe preguntarnos cómo conciliamos los actores institucionales y privados dentro del respeto de la norma urbanística.

Con EuropaCity, constatamos que el respeto de las normas urbanísticas propias de un país miembro<sup>13</sup> pueden poner en duda la viabilidad del proyecto cuando los intereses entre los actores involucrados -públicos y privados- son divergentes. EuropaCity tenía como

---

<sup>11</sup> Clémence Pèlerin, “EuropaCity : un “hyper-lieux” pour l’Europe mondialisée ?”, *Le Grand Continent*, 2019. Consultado el 29 de junio de 2022. <https://legrandcontinent.eu/fr/2019/08/19/europacity-un-hyper-lieu-pour-leurope-mondialisee/>

<sup>12</sup> Michel Lussault, *Hyper-lieux – Les nouvelles géographies de la mondialisation*, Paris : Le Seuil, coll. «La couleur des idées», 2017, 45.

<sup>13</sup> En el caso de EuropaCity nos encontramos con el Código Urbanístico francés como principal normativa que fija el derecho a construir y edificar en suelo francés. Con la Ley SRU (loi n°2000-1208, du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain), los proyectos deben regularse directamente a través de los departamentos y comunas francesas, cumpliendo con los principios medioambientales y de desarrollo sostenible.

propósito convertirse en un espacio de ordenamiento concertado (*Zone d'Aménagement Concerté*, ZAC, en francés), es decir, en un proyecto de ordenamiento público, impulsado por un municipio o mancomunidad, empresa o institución pública, con vistas a concederlo a usuarios privados o públicos a largo plazo<sup>14</sup> (artículos L.311-1 a L.311-8 y R.311-1 a R.311-12 del Código Urbanístico francés). Nos encontramos ante un caso en el que una entidad pública con propósito comercial, denominada la Plaine de France, promocionó el proyecto para que inversores privados pudieran ejecutarlo con las empresas privadas encargadas de invertir los fondos necesarios. En 2018, el Tribunal administrativo de la comuna concernida por el proyecto, junto con asociaciones ecologistas y vecinales - locales y nacionales-, anuló el fallo de creación de la ZAC y, por ende, del proyecto, ante la falta de estudios sobre las posibles consecuencias medioambientales sobre la puesta en marcha y edificación del proyecto. El Estado francés, junto con la entidad Plaine de France, interpuso un recurso ante el fallo del Tribunal administrativo, con el propósito de seguir adelante con el proyecto ya que los estudios medioambientales anteriores a la aprobación del proyecto no revelaban ningún inconveniente ni impacto nocivo para habitantes o para el suelo afectado. Finalmente, el Tribunal de apelaciones de Versalles emitió un fallo a favor del proyecto, en contra del recurso interpuesto por la municipalidad y por las asociaciones ecologistas. En 2019, el presidente francés Emmanuel Macron anunció el fin del proyecto; posteriormente, se trasladó a las afueras de Londres.

Como bien podemos constatar, el proyecto nació de mutuo acuerdo entre los poderes institucionales franceses e inversores privados, con el fin de transformar un espacio esencialmente agrario en un área claramente identificado con actividades urbanas. Ante cada vez más críticas hacia la construcción de espacios con fines económicos, de ocio o turísticos, este proyecto nos demuestra la necesidad imperiosa que tienen los inversores de crear alianzas con actores institucionales para ganar más credibilidad en la sociedad. Así se orienta la creación de espacios públicos hacia fines comerciales y económicos: garantizando el apoyo institucional y el correcto cumplimiento de la normativa<sup>15</sup>. Con los recursos interpuestos para sacar adelante el proyecto y con la decisión final de cancelarlo,

---

<sup>14</sup> Derecho francés. Code de l'urbanisme, versión en vigor el 29 de diciembre de 2022, disponible en <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006074075/>

<sup>15</sup> Clémence Pèlerin, "EuropaCity : un "hyper-lieu" pour l'Europe mondialisée ?", *Le Grand Continent*, 2019. Consultado el 29 de junio de 2022. <https://legrandcontinent.eu/fr/2019/08/19/europacity-un-hyper-lieu-pour-leurope-mondialisee/>

constatamos que la realización de un proyecto de ordenamiento urbano conecta actores, principios y propósitos, lo que replantea la esencia de la normativa en derecho urbanístico.

La competencia entre ciudades, la creación de empleo de calidad, la captación de inversores y, de manera general, el crecimiento económico, son factores que determinan la inclusión de la planificación urbana dentro de las políticas públicas de un país<sup>16</sup>. La atraktividad y lo que representa como valor económico, se vuelve relevante en la transformación de los núcleos urbanos. La importancia del crecimiento económico dentro de la regeneración urbana estimula no solamente las políticas de desarrollo, sino que también impulsa nuevas medidas y regulaciones sobre edificaciones, servicios urbanos, o preservación de suelos, mejorando las dinámicas entre inversión privada y actualización de la normativa del Estado. Sin embargo, como veremos más adelante, admitimos que las políticas urbanas están cada vez más alejadas de las tendencias macroeconómicas de regeneración urbana.

Las agendas urbanas se construyen en los escenarios mundiales de organismos o agrupaciones de países y asociaciones, buscan entre otras cosas mejorar la cohesión social y la equidad espacial desde la defensa de los derechos de los ciudadanos, la reorganización territorial, y la lucha contra la segregación. El objetivo debe alejarse de una búsqueda de concentración de riquezas en espacios determinados sino también en mejorar los accesos urbanos, la movilidad y la diversidad de negocios y de recursos<sup>17</sup>. Para lograr el impulso económico, se hace necesario pasar por elementos primordiales que trasciendan las lógicas financieras de los promotores privados. Las instituciones europeas están cada vez más movilizadas en regenerar los espacios urbanos a través de otros prismáticos más sociales, ecológicos y culturales. Cabe analizar ahora el recorrido que han iniciado dichas instituciones para remodelar el propósito mismo de la planificación urbana, movilizarse y concebir nuevos procesos de integración y gobernanza.

---

<sup>16</sup> Bognon, Sabine, Magnan, Marion y Maulat, Juliette, *Urbanisme et Aménagement – Théories et Débats*, Paris : Armand Colin, 2020, 27.

<sup>17</sup> Ibid., 30-33.

## **2.2.Evolución de las competencias de la UE: los planteamientos del derecho urbanístico global**

En 2014, el 41,6% de la población europea vivía en una ciudad de la UE, y más del 70% vivía en áreas urbanas, según el último y mayor estudio llevado a cabo por las instituciones europeas sobre los núcleos urbanos y su desarrollo<sup>18</sup>. España fue el cuarto país de la lista en concentrar más habitantes en ciudades, después de Malta, Reino Unido y Chipre. En dieciséis países miembros, los ciudadanos que vivían en núcleos urbanos tenían más oportunidades laborales que en zonas rurales. Asimismo, las desigualdades económicas y sociales eran más pronunciadas en núcleos urbanos que en zonas rurales, reuniendo los dos extremos en un mismo espacio: personas con más ingresos frente a personas que no alcanzan ni el salario mínimo regulado por el país. Finalmente, el estudio revela que las condiciones de habitabilidad de los edificios en núcleos urbanos estaban en peores condiciones, motivando la segregación, la pobreza y la exclusión social de algunas áreas al constatar que los precios de alquiler y de compra de vivienda son más elevados que en zonas rurales.

En un Eurobarómetro realizado en 2015 por el Parlamento Europeo entre los ciudadanos y urbanitas, sobre la calidad de vida de las ciudades europeas, resaltamos algunos datos que respaldan la necesaria intervención y ordenación de algunos núcleos urbanos:

- El nivel de satisfacción de los ciudadanos sobre las ciudades en las que viven es superior al 80%<sup>19</sup>, excepto en seis ciudades europeas.
- Las ciudades de los países nórdicos destacan por sus altas puntuaciones (Oslo, Vilnius, Aalborg, Helsinki o Belfast).
- Zúrich, Aalborg, Helsinki, Copenhague o Berlín están entre las ciudades más persistentes en ofrecer gran calidad de vida.
- Marsella, Atenas, Nápoles o Roma, repiten un esquema de ciudad inviable tanto en términos de seguridad urbana como de calidad del aire y de los espacios verdes.

---

<sup>18</sup> Unión Europea. *Urban Europe – Statistics on cities, towns, and suburbs*, Luxembourg: Publications office of the European Union, 2016, 11.

<sup>19</sup> Comisión Europea, *Quality of life in European cities – Flash Eurobarometer 419*, Luxembourg: Publications office of the European Union, 2016, 8.

- A pesar de un alto nivel de satisfacción en transporte público y servicios de atención sanitaria, los porcentajes son muy bajos en un acceso garantizado a la educación y a la cultura.

Destacan los retos de acceso a una vivienda digna y a una planificación urbana sostenible e innovadora para habitantes y transeúntes. El informe confirma el peso cada vez más creciente que tienen las ciudades europeas, no solamente en el quehacer de los ciudadanos, sino también en la reputación nacional y en las transformaciones sociales emprendidas desde las instituciones europeas. Las ciudades se han convertido en un punto de inflexión y en un debate necesario ante el auge de las desigualdades, las preocupaciones medioambientales, y la innovación social y arquitectónica como vector de cambio. Desde los datos extraídos del informe, nos hacemos las dos preguntas siguientes: ¿cuánto influye en la planificación urbana la dimensión de la ciudad, el número de habitantes, o la densidad poblacional?, ¿cuánto influye la planificación urbana en los resultados de satisfacción de los ciudadanos? Las preguntas son pertinentes ante la participación cada vez más activa de la UE en la política urbana, y su voluntad de reducir las divergencias que puedan existir entre territorios europeos.

Leyendo el informe, observamos que las ciudades con mayor grado de satisfacción de sus ciudadanos son más pequeñas en términos de población frente a las ciudades con mayor número poblacional, que acumulan peores resultados. Por ejemplo, Oslo es una de las ciudades con mayor grado de satisfacción, y Atenas la ciudad con peores resultados en el informe. Según los datos censales recopilados oficialmente en 2015, Oslo capital constaba de una densidad poblacional de 1527,12 hab/km<sup>2</sup><sup>20</sup>, mientras que Atenas ciudad tenía 19133 hab/km<sup>2</sup><sup>21</sup> en 2012. La concentración de la población es muy dispar entre dos ciudades que siguen modelos de planificación urbana diferentes y que repercuten en la percepción que los habitantes tienen de ellas.

A modo de respuestas a las dos preguntas anteriores, en este epígrafe presentamos un estudio comparativo de distintos modelos urbanos desplegados en países europeos. Esta comparación nos ayudará a entender cuán importantes son los datos demográficos, la

---

<sup>20</sup> Statistics Norway, “Population, 1 January 2015”, consultado el 4 de octubre de 2022 <https://web.archive.org/web/20150924125714/http://www.ssb.no/en/befolkning/statistikker/folkemengde/ar/2015-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=218738>

<sup>21</sup> Hellenic Statistical Authority, “Demographic characteristics/2011”, consultado el 6 de octubre de 2022, <https://www.statistics.gr/en/statistics/-/publication/SAM03/->



normativa vigente, y la construcción de superficies habitables dentro de un núcleo urbano, para promover los cambios estructurales deseados.

En estos años, el espacio comunitario ha estimado su necesaria participación y regulación ante la diversidad y heterogeneidad de prácticas en cada país miembro. Los retos propuestos por los organismos internacionales son globales. Las ciudades se han convertido en espacios en los que la transformación y los nuevos planteamientos de ordenación urbana son prioritarios. El auge de la competición entre ciudades para figurar en los rankings mundiales y convertirse en ciudades pioneras, inteligentes y sostenibles nos demuestra que el escenario internacional es cada vez más propenso al intercambio de buenas prácticas y a una estandarización de éstas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. La UE, en su interés de repensar la acción urbana, busca, desde la mejora de la cohesión territorial y de la participación ciudadana, regenerar no solamente núcleos urbanos necesitados sino también revalorizar la reputación que tienen estas ciudades en el escenario internacional ante las pujantes innovaciones en metrópolis asiáticas o estadounidenses.

La fortaleza y la debilidad de la UE reside justamente en su naturaleza jurídica y en la capacidad que viene mostrando para ajustar el equilibrio entre la soberanía nacional y el ejercicio independiente de sus competencias. Sin llegar a ser un Estado completamente federal, la UE ha sabido respaldar los principios que rigen la supremacía propia de su Derecho. De esta forma, oscilando entre el exceso del poder de los Estados miembros y el equilibrio de su poder y actuación, el camino se ha trazado en torno a un delicado equilibrio en el que la UE ha ampliado cada vez más las competencias compartidas<sup>22</sup>; incidiendo en cada vez más ámbitos a medida que la estructura de la UE se ha visto cada vez más compleja en su intervención tanto dentro como fuera del espacio comunitario.

Cabe destacar que, al ser la UE una organización internacional, las competencias que le han sido otorgadas son específicas para lograr unos objetivos concretos y dentro de la atribución reconocida por los Estados miembros en los Tratados frente a las competencias de los Estados miembros que son generales dentro de su territorio<sup>23</sup>. Es decir, la UE consta de competencias que le han sido derivadas (en términos de ejercicio y no de titularidad)

---

<sup>22</sup> José María Beneyto y Claus Giering, “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”, *Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU*, nº3 (2002): 15.

<sup>23</sup> Araceli Mangas Martín, La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad, *Fundación Manuel Jiménez Abad y el Parlamento de Navarra*, 2008.

por las soberanías nacionales y reflejadas en los Tratados. El principio de atribución, fijado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE), es el que limita la concesión de competencias a la UE por parte de los Estados miembros dentro del cumplimiento de sus objetivos y en los ámbitos competenciales regulados de los artículos 2 al 6 del TFUE<sup>24</sup>. Las competencias no atribuidas en los Tratados recaen directamente en los Estados miembros al no cumplir una misión funcional dentro del espacio comunitario que pueda ser llevada a cabo por las instituciones europeas.

Actualmente, la categorización de competencias se estructura de la siguiente forma:

- Competencias exclusivas de la UE: son aquellas en las que “solamente la UE puede legislar y adoptar actos vinculantes. Los Estados miembros podrán hacerlo si la Unión los autoriza”<sup>25</sup>. Aunque sea una competencia exclusivamente de dirección por parte de la Unión, los Estados miembros seguirán teniendo poder de ejecución al tener que aplicar las normas en su territorio.
- Competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros: siguiendo lo fijado en el artículo 2 TFUE, son aquellas en las que tanto la UE como los Estados miembros tienen capacidad para legislar y adoptar actos vinculantes (artículo 4 TFUE). Por ello, ambos tienen la titularidad del ejercicio de la competencia y los Estados miembros podrán ejercer su propia competencia en las materias en las que la UE no ejerza o haya decidido no ejercer su titularidad. En caso de ser ejercida por la Unión, podríamos pensar que existe una limitación de la actuación de los Estados miembros. Sin embargo, el ejercicio de la Unión deberá atenerse a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad enunciados en los Tratados; garantizando una limitada privación de las competencias de los Estados miembros.
- Competencias de apoyo o coordinación de la UE: en estas, la UE se limita a una complementariedad de las acciones adoptadas por los Estados miembros, es decir, la UE no puede legislar y los actos adoptados no son de carácter vinculante ni necesitan de una armonización de leyes en el ordenamiento nacional (artículo 6 TFUE)<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Unión Europea, Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea firmado el 13 de diciembre de 2007, *Diario Oficial* n° C 326 de 26/10/2012, art. 5 TUE, p. 0001 – 0390.

<sup>25</sup> *Ibid.*, art. 2 TFUE, p. 0001 – 0390.

<sup>26</sup> *Ibid.*, art. 6 TFUE, p. 0001 – 0390.

Hablar de competencias es revolver un tema bastante incómodo: el poder y su control. Los Tratados pueden clarificar el reparto de competencias, estipular quién tiene la verdadera potestad en un ámbito concreto. Sin embargo, aunque se delimite el responsable en un ámbito y el verdadero propietario de esa competencia, siempre permanecerá la duda de si un Estado miembro puede recuperar la tutela de la competencia cedida a la UE. Lo que se planteó en el proceso post-Niza y más adelante en el fallido Tratado Constitucional es una carta de competencias que reconciliara los tres elementos que mencionamos en el punto 3.1: eficacia, transparencia y flexibilidad<sup>27</sup>. Desde el carácter funcional de la UE, se proponía equilibrar a duras penas entre un sistema federal o intergubernamental; planteando así el verdadero debate que subyace sobre la Unión, véase, su naturaleza cambiante ante los procesos de integración y las modificaciones de los Tratados para conciliar con el correcto equilibrio democrático y de poderes. Las distintas modificaciones llevadas a cabo en los Tratados y la última clarificación estipulada en el Tratado de Lisboa nos interpelan sobre la frágil frontera entre cesión de competencias y cesión de soberanía nacional.

Bien sabemos que, sin los Estados miembros, la esencia misma de la UE no existiría. Es gracias a la cooperación entre distintas naciones y heterogeneidades variables que se ha logrado construir un proyecto común. Un proyecto cuyas formas se han visto modificadas, ampliadas y reestructuradas a medida que los debates internos y las ampliaciones han transformado el consenso europeo. El verdadero propósito de la UE reside en las competencias que le han sido atribuidas; su misión no existiría de no ser por los Estados miembros que le han reconocido un ejercicio en ciertos ámbitos para lograr los objetivos de su proyecto.

Con el paso de los años y la evolución que ha marcado el cuerpo de la UE, los Tratados han sabido ser modificados para clarificar y garantizar un correcto reparto de ámbitos y competencias entre Estados miembros y el espacio comunitario. Los principios se han explicitado y la toma de decisiones se ha estructurado en torno a cada vez más instituciones europeas para garantizar el correcto respaldo de distintas visiones. La UE se ha vuelto más democrática en sus formas y el camino que ha sabido recorrer en las políticas han consolidado tanto su poderío como su originalidad en términos de

---

<sup>27</sup> José Martín y Pérez de Nanclares, “La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año n°6, n°12, 2022, 45.

organización internacional a quien se le reconoce el ejercicio de ciertas competencias. Al fijar un principio caracterizado por la atribución limitada de competencias, la UE se caracteriza por cumplir con una “finalidad funcional” al tener que cumplir con una serie de objetivos concretos enmarcados en competencias atribuidas que en una “finalidad integral” propia de los Estados miembros y marcada por poderes generales<sup>28</sup>.

Las políticas urbanas no son una competencia exclusiva de la Unión Europea. Es decir, siguiendo lo fijado por el artículo 2 del TFUE, no son una competencia que la UE pueda legislar y adoptar mediante actos vinculantes, como puede ser el caso en la regulación del mercado interior o en la política comercial común<sup>29</sup>. Se trata, de hecho, de una competencia difícil de definir ya que los elementos que caracterizan una política urbana se definen como competencia compartida o de apoyo.

En el caso de las competencias compartidas, la UE y los Estados miembros tienen capacidad para legislar y adoptar actos vinculantes (artículo 4 TFUE). Por ello, ambos tienen la titularidad del ejercicio de la competencia y los Estados miembros podrán ejercer su propia competencia en las materias en las que la UE no ejerza o haya decidido no ejercer su titularidad. Es el caso del medio ambiente<sup>30</sup>, del transporte, de la energía y de la política regional, véase la cohesión económica, social y regional incorporada como principio fundamental en los Tratados (artículo 42.C TFUE). En el caso de las competencias de apoyo, la UE se limita solamente a una complementariedad de las acciones tomadas por los Estados miembros. Por ende, la UE no puede legislar y los actos adoptados no son de carácter vinculante ni necesitan de una armonización de leyes en el ordenamiento nacional (artículo 6 TFUE).<sup>31</sup> Sin embargo, aunque no se trate de una competencia directa de las instituciones europeas, las iniciativas que desarrollaremos en este trabajo materializan la involucración creciente de la UE en el desarrollo urbano. De esta forma, las instituciones europeas fomentan una participación de los agentes involucrados en mejorar la cohesión urbana a través, no solamente de diversas actividades

---

<sup>28</sup> Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñán Noguerras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, (Madrid: Tecnos, 2020).

<sup>29</sup> Unión Europea, Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea firmado el 13 de diciembre de 2007, *Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 art. 2 TFUE*, p. 0001 – 0390.

<sup>30</sup> El desarrollo sostenible es un principio fundamental incorporado en los Tratados a través del artículo 3 TUE.

<sup>31</sup> Unión Europea, Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea firmado el 13 de diciembre de 2007, *Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 art. 6 TFUE*, p. 0001 – 0390.

y recomendaciones, sino también mediante la aprobación de fondos estructurales que determinan la inversión a largo plazo en los retos que afrontan cada vez más las ciudades europeas, tales como el desarrollo medioambiental, el cambio tecnológico-energético, la inclusión social, o la reestructuración institucional en torno a la gobernabilidad de los núcleos urbanos, fomentando de esta forma la racionalización de la gestión a nivel europeo<sup>32</sup>.

A pesar de la falta de competencias formales reflejadas en los Tratados, la UE adopta una postura cada vez más conciliadora ante estrategias que buscan maximizar la inclusión y la gestión eficaz del suelo urbano. Dichas prácticas impulsadas desde la UE tendrán un propósito no solamente de competencia de las ciudades europeas de puertas hacia fuera, sino también de conciliación con la ciudadanía, comprometida con el espacio en el cual vive, y mejorando su sentimiento de pertenencia a la UE. Los Estados miembros siguen siendo los claros prestadores de normas vinculantes en el ordenamiento urbano de sus territorios, regulando tanto la gestión de los suelos como la gobernanza de las prácticas urbanas como bien constataremos en el siguiente punto de este trabajo. Sin embargo, con un modelo estructurado en torno a tantos países, la Unión necesitaba poner en marcha un sistema que fuera innovador, dinámico y, sobre todo, sólido. No se trataba de yuxtaponer competencias nacionales en un rango europeo sino de fomentar una integración paulatina de las naciones hacia un único modelo de sociedad europea. Es decir, estructurar un poder europeo centralizado que fuera capaz de interactuar entre los distintos niveles a la par que se responsabilizaba y hacía suyos algunos ámbitos propiamente europeos.

Con las distintas crisis que ha enfrentado la UE en los últimos años y que siguen dividiendo el espacio comunitario, la cooperación entre los Estados miembros para encontrar soluciones comunes es más que necesaria ante un terreno cada vez más resbaladizo y cuestionable. En el Discurso de Jean-Claude Juncker, de 2018, sobre el estado de la Unión, el antiguo presidente de la Comisión Europea recalca la necesidad de “construir una Unión fuerte y unida en una geopolítica que nos indica que ha sonado la hora de la soberanía europea [...]. La soberanía europea dimana de la soberanía nacional de nuestros Estados miembros. No sustituye todos aquellos aspectos que son propios de

---

<sup>32</sup> Montserrat Termes Rife, “Los retos de la política urbana: una nueva agenda”, *Departamento de Políticas Económicas*, Universitat de Barcelona.

las naciones. Compartir nuestras soberanías, allí donde haga falta, fortalece a cada uno de nuestros Estados-nación”<sup>33</sup>.

La cuestión de la soberanía y del reparto de competencias entre Estados miembros y la UE es un debate necesario tratándose de las políticas urbanas ya que pueden convertirse en un puente de apertura hacia la conciliación entre instituciones y ciudadanos, planteando nuevas formas de gobernabilidad y de inversión gracias a los fondos europeos.

¿Hasta qué punto se pueden explicitar competencias a ceder a la UE sin un reconocimiento de cesión de soberanía? ¿Puede un Estado miembro recuperar dicha competencia por miedo a perder su soberanía en el ejercicio de sus funciones? Son cuestiones que no se explicitan en el camino histórico y evolutivo de la UE para construir su marco competencial y que, sin embargo, marcan el rumbo hacia el futuro que el espacio comunitario quiere construir.

La Unión sigue haciéndose y reformulándose a medida que pasan los acontecimientos. No estamos hablando de una estructura rígida que se mantiene firme en sus formas a lo largo de los años. Ni siquiera de una falta de voluntad por los miembros que constituyen la Unión de mantenerse iguales a medida que se desarrollan las nuevas orientaciones estratégicas. Todo lo contrario, estamos hablando de una estructura dinámica que plantea reformas de los Tratados, que nace de las prácticas institucionales y cuyas raíces se enraízan en las interacciones entre Estados miembros y ciudadanos, opiniones divergentes con necesidad de consenso. La delimitación del sistema competencial muestra la necesidad de replantear algunos aspectos de esta, aspectos que orientarán nuevos pasos a dar por la Unión a medida que se cuestiona su estructura.

Las políticas urbanas son el mejor camino para replantear y reformular una nueva relación entre las instituciones comunitarias y los países que han cedido parte de su soberanía a la UE. La concreción de acciones y políticas urbanas desde un punto de vista de gobernanza multinivel (comunitaria-nacional-local) asegura una participación colaborativa, no solamente con la ciudadanía, sino también con la Administración nacional y comunitaria, conectando una red poderosa de agendas y programas vinculados con otras estrategias a mantener e implementar a largo plazo. Si la UE no es una estructura rígida es justamente

---

<sup>33</sup> Comisión Europea, “Discurso sobre el estado de la Unión 2018: la hora de la soberanía europea”, consultado el 29 de septiembre de 2022, Disponible en [https://ec.europa.eu/info/priorities/state-union-speeches/state-union-2018\\_es](https://ec.europa.eu/info/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_es)

porque pretende cada vez más conectar con su ciudadanía, un agente cuya voz no se hizo demasiado escuchar en el hacer política.

Sumando cada vez más objetivos estratégicos que afectan las áreas urbanas, siendo el más importante el desarrollo sostenible como principio fundamental incorporado en los Tratados, la UE contribuye cada vez más a la elaboración de una agenda propia de actuación a la par que influye en el qué hacer y pensar de la agenda de los Estados miembros. El objetivo se ciñe sobre todo en respetar los objetivos primordiales fijados en los Tratados que, como bien desarrollaremos en el siguiente punto, se ven influenciados por otras organizaciones internacionales como pueden ser la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU). Establecer distintas prioridades para evitar los desequilibrios de las ciudades europeas; centrarse en un modelo de crecimiento sostenible, inteligente e integrado al resto del espacio comunitario, se convierte en una máxima de la UE, a la par que se respetan los principios básicos de subsidiariedad y de proporcionalidad de competencias atribuidas con el objetivo de integrar distintos agentes locales y nacionales en la implementación de una política urbana cohesionada<sup>34</sup>.

### **2.3.Introducción a la norma urbanística española: nuevas tendencias y puntos de vista frente al marco urbanístico europeo**

Las diferencias y similitudes entre las formas de concebir y estructurar la política urbana comunitaria de la nacional son la mejor forma para entender los puntos de vista que se aplican, ya sea desde un territorio o desde la UE. Lo que buscará cada uno será velar por unos intereses concretos, explicitados en sus objetivos estratégicos y en su praxis. La vinculación entre ambas políticas, construidas desde miradas y enfoques distintos, nos servirá para articular la coherencia entre ambas políticas y alcanzar la eficiencia de su contenido. El reto está en la conciliación entre ambas partes, sin invadir los propósitos del uno o del otro, sino entendiendo las acciones como una palanca común para alcanzar mejor los objetivos. De hecho, teniendo en cuenta que la política urbana es una competencia propia de los Estados miembros, el propósito de las iniciativas y programas europeos será facilitar la cohesión entre la normativa territorial y la puesta en común entre los Estados de una forma de percibir y construir la ciudad europea. Alcanzar la sinergia en un espacio comunitario marcado por la normativa propia de los Estados, con sus

---

<sup>34</sup> Diputación de Barcelona, *Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa*, Barcelona: Serie Administrativa Local, 22.

peculiaridades y formas de entender cómo se distribuye el espacio, es un reto que se ha atenuado al explicitar el rol de la UE en la gobernanza de las acciones urbanas. Si tomamos como ejemplo la política urbanística española, como elemento de comparación con la involucración creciente de la UE en un marco europeo urbano, diremos que existe una concordancia en las acciones promovidas.

En el ordenamiento jurídico español, las políticas de urbanismo y de ordenación del suelo se encuadran dentro de tres instancias definidas por la Constitución de 1978<sup>35</sup>, un ámbito estatal, uno autonómico y otro municipal, marcando el carácter descentralizado de la competencia en el territorio español:

- El Estado es el encargado de definir el marco común de uso del suelo y tiene competencias sectoriales que inciden en el tránsito y ordenación de estos (obras públicas de interés general, construcción de líneas de ferrocarril, puertos, aeropuertos, aguas de dominio público...), así como en la “ordenación de los registros e instrumentos públicos tanto de expropiación como de las operaciones urbanísticas”<sup>36</sup>. La legislación estatal se estructura en torno a la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) que también incorpora la Ley 8/2013, de 27 de junio de 2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas. Esta segunda disposición regula las condiciones para construir un núcleo urbano sostenible y competitivo, asegurando, ante todo, el acceso a una calidad de vida y el derecho a una vivienda digna y adecuada<sup>37</sup>.
- Las Comunidades Autónomas son las poseedoras exclusivas de la competencia en materia urbanística y, por ende, en la ordenación del suelo y de las viviendas. A pesar de establecer un marco único a través de la legislación estatal, la Constitución delimita y otorga la gestión y planteamiento urbanístico a las Comunidades Autónomas, siendo las reguladoras del planteamiento

---

<sup>35</sup> Los artículos 148, 149 de la Constitución Española (BOE, núm., 311, de 29/12/1978) así como el artículo de la normativa municipal que otorga atribuciones a municipios por ser los principales actores en materia urbanística mediante la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Regímenes Locales (BOE, núm. 80, de 03/04/1985) y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE, núm. 261, de 31/10/2015).

<sup>36</sup> El Sector Público, “Guía de la Política Pública Local”, consultado el 29 de octubre de 2022, Disponible en <https://www.elsectorpúblico.es/elsp/capitulo/1687922/1662143/ix-urbanismo-planificacion-y-gestion-urbanistica.html>

<sup>37</sup> Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (BOE, núm. 153, de 27/06/2013).



reglamentario y técnico en su respectivo territorio cumpliendo, eso sí, con lo provisto en el marco común estatal. Todas las Comunidades Autónomas cuentan con una reglamentación propia que asegura la vertebración territorial, urbana y de movilidad. Cada Comunidad Autónoma cuenta con su propia Dirección, Consejerías que se reparten las competencias dependiendo de los elementos que inciden en las regiones como pueden ser la vivienda, el medio ambiente, el paisaje, o la población.

- Si bien las Comunidades Autónomas son las encargadas de marcar el ritmo de la política urbanística, las administraciones locales tienen la competencia municipal de plasmarla, cumpliendo con la correcta y previa aprobación autonómica (artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en adelante LBRL). Como bien se menciona en el artículo 25 de la LBRL, “el municipio ejerce el planteamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación”<sup>38</sup>. Para poder cumplir con las competencias locales de ordenación urbanística mencionadas en el artículo, los municipios cuentan con un instrumento normativo que dicta la conducta a seguir. Dependiendo de las Comunidades Autónomas, todas las competencias municipales están recogidas en un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), Plan de Ordenación Municipal (POM) o Plan General (PG). Dichos planes ordenan cada municipio dentro del cumplimiento de sus objetivos urbanísticos. Tratándose de un instrumento técnico básico de planificación territorial del municipio, los planes ordenan las actuaciones para regular los suelos y su edificación dentro de la normativa establecida por la Comunidad Autónoma.

Si tomamos el ejemplo de la Comunidad de Madrid, la Ley 1/2020, de 8 de octubre, de la Comunidad de Madrid explicita lo siguiente: "El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en desarrollo de la previsión contenida en el artículo 148.1.3.<sup>a</sup> de la Constitución Española, atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de «Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». En ejercicio de esta

---

<sup>38</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Regímenes Locales (BOE, núm. 80, de 03/04/1985).

atribución, la Comunidad de Madrid dio su primera respuesta legislativa completa y propia a través de la actual Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo<sup>39</sup>”.

Teniendo en cuenta el gran desarrollo que ha conocido el núcleo urbano madrileño ante el desarrollo poblacional y la dinámica inmobiliaria, la Comunidad ha implementado su política urbanística en un contexto marcado por la clara rehabilitación de viviendas y cuyo impacto se ha denotado también en la regeneración de los barrios. En nuestro país, numerosas políticas están descentralizadas a nivel autonómico y local, influyendo en la forma que tiene cada Comunidad y municipio de concebir e intervenir su núcleo urbano. Siguiendo con el ejemplo de la Comunidad de Madrid, podemos destacar que la administración municipal ha cedido espacio a la responsabilidad regional en términos de mejora del suelo público y privado a lo largo de los años. A pesar de contar con proyectos y fondos propios como pueden ser el antiguo MAD-RE<sup>40</sup>, la municipalidad madrileña ha cedido muchas responsabilidades a la organización autonómica, incidiendo en la regeneración urbana y la aproximación conceptual de lo que definimos como ciudad.

Si mencionamos esta forma específica de actuar sobre la edificación de los suelos es porque, dependiendo de la gobernabilidad que exista en cada Comunidad Autónoma, la aproximación que exista hacia la ciudad y cómo queremos construir en su suelo, influye en su ordenamiento, eficiencia, accesibilidad y estrategia a largo plazo, alejándonos o aproximándonos de lo que pretende establecer la UE en este ámbito. Tomando como contraste otro gobierno e interés en la competencia urbanística, podemos ver que existe una clara diferencia entre la concepción madrileña (Madrid capital) y vasca (Bilbao):

- La mayoría de las intervenciones urbanas en Madrid se han centrado en la habitabilidad de la vivienda, es decir, en la relación inversión pública-privada para los edificios<sup>41</sup>.
- En Bilbao constatamos otra aproximación de lo que significa regenerar la ciudad. En el Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao de 2016,

---

<sup>39</sup> Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística (BOE, núm. 56, de 6 de marzo de 2021).

<sup>40</sup> El Plan MAD-RED surgió en el 2016 para diseñar ayudas y dotar la capital de mejores puntos de accesibilidad, eficiencia energética para así poder construir Áreas Preferentes de Impulso de la Regeneración Urbana (APIRU). Dicho plan consistía en dotar de subvenciones a los propietarios de viviendas para adaptarlas mejor y mejorar la calidad de vida de los vecinos. La última convocatoria finalizó en 2019.

<sup>41</sup> Francisco Javier González González, “Evolución de las políticas de rehabilitación y regeneración urbana en Madrid (1994-2018),” *Ciudades, Comunidades e Territorios*, 42, (2021): 3.

podemos destacar que la ciudad establece un paralelismo entre regeneración y renovación, es decir, marca sus puntos estratégicos entorno a la mejora del espacio público, de los espacios libres y verdes, así como de “la transformación hacia la ciudad inteligente, entendida esta como la ciudad que basa su economía y desarrollo en el conocimiento, la innovación y la creatividad como base de la competitividad para conseguir crecimiento económico y creación de bienestar”<sup>42</sup>. Como bien se menciona en la Memoria, los cuatro objetivos estratégicos deseados para la ciudad vasca en 2016 eran<sup>43</sup>:

- Ciudad polo de referencia a escala global.
- Ciudad en continua regeneración y renovación.
- Ciudad medioambientalmente sostenible.
- Ciudad socialmente equilibrada.

Frente a la Comunidad de Madrid, cuyos objetivos se centran sobre todo en mantener las actividades existentes en la ciudad o generar espacios atractivos para la nueva economía<sup>44</sup>, percibimos dos tendencias opuestas de actuación sobre el suelo de los municipios. El modo de intervención vasco se centra en habilitar un espacio inteligente en el cual la ciudad se convierta en un ecosistema económicamente autosuficiente y con una gran inversión pública y privada para mejorar muchos sectores de conocimiento, difusión de reputación, así como para dar servicios a la ciudad en años venideros (Anexo 3).

El reparto de competencias urbanísticas en España es un punto de enlace necesario para entender los propósitos del espacio comunitario. Cada núcleo urbano, acorde con sus competencias en la materia, la delimitación territorial y la legislación nacional vigente, percibirá la forma de invertir, diferenciar y resaltar su habitabilidad. Teniendo en cuenta que la UE no cuenta con competencias exclusivas en la política urbana, ésta debe aceptar las intervenciones, normativas y desarrollos propios de cada Estado miembro. El acercamiento europeo visto desde un punto de vista de intercambio de conocimientos entre Estados miembros, puesta en marcha de proyectos y acciones comunes, o difusión de fondos económicos, puede ser la puerta hacia el replanteamiento de la ciudad nacional como modelo propio. Sin embargo, esta postura conlleva cambiar de dimensión y pasar

---

<sup>42</sup> Ayuntamiento de Bilbao, *Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao*, Memoria propositiva – Tomo I, 2016, 8.

<sup>43</sup> *Ibid.*, 9.

<sup>44</sup> Subdirección General de Evaluación Urbana, *Estrategia Urbanística para la Actividad Económica de la ciudad de Madrid*, 2022.

de un modelo nacional a un modelo comunitario a través del cual pugnamos un marco homogeneizado de ciudad europea que respete los principios fundamentales de la UE y respalde la difusión de valores relativos a la cohesión, coordinación, política estratégica a llevar a cabo, y a la reducción de desigualdades en los núcleos urbanos.

Con el ordenamiento jurídico de los países miembros en el ámbito urbanístico entendemos su relación y coordinación con la política de las instituciones europeas. De esta forma, la normativa fijada en cada país miembro regula el reparto de competencias entre las autoridades locales, nacionales y demás agentes o interlocutores, demostrando que cada territorio tiene una concepción propia sobre su modelo de ciudad y cómo quiere regenerarla, regularla u optimizarla. El hecho de que cada país tenga su propio *modus operandi*, recalca la diferencia en la definición del urbanismo y en cómo cada núcleo urbano va a converger desde el desarrollo de este.

La legislación española regula la gestión, mercado y planificación de los suelos vistos como espacios de intercambio económico y de delimitación de espacios físicos para la correcta actuación de las administraciones públicas y de la relación entre inversores privados y públicos; praxis que se ha visto modificada con la nueva actualización de la Ley en 2015 (Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre)<sup>45</sup>, que plasma la necesaria intervención y control desde las administraciones locales y autonómicas de un urbanismo sostenible y de una vivienda digna y accesible. El principio del desarrollo sostenible, tal y como defiende la UE, nos muestra la convergencia cada vez más palpable de las ciudades europeas. Tomando como ejemplo la política urbanística francesa, el país se estructura en torno a una delegación de competencias de escala inferior a la de España. En un país organizado territorialmente por regiones, departamentos y comunas (o municipios), estos últimos son los encargados de responder y velar por el correcto mantenimiento de su política urbana, siguiendo los principios enunciados en los documentos básicos del Código de Urbanismo francés a través del cual el Estado se

---

<sup>45</sup> El artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE, núm. 261, de 31/10/2015) sobre el Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible estipula lo siguiente: “los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional”. Es decir, una aproximación conceptual de la regeneración urbana sostenible como percepción económica de mejora de la competitividad y de una planificación del suelo eficiente.

encarga de velar por el correcto cumplimiento de los objetivos y competencias delegadas a las comunas (artículo LI32-2 del Código de Urbanismo francés).

Si mencionamos ambos ejemplos -España y Francia- de actuación territorial y descentralización de competencias es para recalcar cómo un modelo normativo, cultural y socioeconómico propio puede influir en la gobernanza y en las acciones a tomar teniendo en cuenta los retos sociales y medioambientales que afectan cada vez más las intervenciones urbanas. Ante un modelo territorial que pretende velar adecuadamente por el ordenamiento urbano y teniendo en cuenta los intereses nacionales, el modelo europeo se enfrenta a una definición propia muy distinta a la que definen los países miembros, teniendo en cuenta de que no tiene actuación propia en términos de legislación para marcar el ritmo europeo. Con la incorporación de nuevos elementos internacionales en los documentos no vinculantes como la gestión energética eficaz del suelo, el desarrollo sostenible, la movilidad urbana o la creación de ciudades inteligentes, la política urbana de los países miembros se ha visto influenciada por numerosos objetivos y retos globales como los enunciados en la Agenda 2030 de la ONU<sup>46</sup>.

La definición que tiene la UE del hacer urbano puede entenderse desde las declaraciones y acuerdos no vinculantes firmados internacionalmente o dentro del espacio comunitario para fomentar la mejora del ecosistema y del hábitat urbano. Las nuevas dimensiones que se plantean desde la ONU o desde la UE vienen a complementar la normativa estatal de cada país, subrayando la dificultad que supone alinearse con una serie de desafíos que no figuran en la legislación vigente: ¿podemos marcar el carácter obligatorio y vinculante de unas dimensiones y principios cuyas políticas han sido diseminadas en forma de intercambio de conocimientos?, ¿hasta qué punto la implementación de un modelo sostenible, resiliente, ético, competitivo y de gobernanza global puede plasmarse en el concepto que tiene cada país de crear y dinamizar lo urbano? Muchos elementos pueden aprobarse y formar parte de la praxis municipal, regional o estatal y, de hecho, son

---

<sup>46</sup> Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por los líderes en la cumbre de la ONU en 2015 delimitan las metas y los objetivos globales a alcanzar como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de cara a quince años. Son acciones reconocidas a nivel mundial y que deben prestarse desde todos los niveles de actuación (sociedad civil, medios de comunicación, sindicatos, círculos académicos, instituciones y autoridades locales...) para favorecer de la mejor forma la transición en las políticas, marcos regulatorios y presupuestos. Desde la reducción de desigualdades hasta la vida submarina pasando por las ciudades y comunidades sostenibles, numerosos ámbitos buscan reposicionar el sistema tanto social como económico y medioambiental. En el caso del Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, se pretende mejorar las condiciones de hábitat de las viviendas en términos de eficiencia energética, uso de servicios y recursos, así como en el crecimiento urbano sostenible.

indicadores que ya forman parte de la conciencia urbana de muchas metrópolis que entienden necesaria la intervención desde un punto de vista de gobernanza transparente y de contacto directo con la ciudadanía. Sin embargo, la barrera con la normativa estatal de cada país miembro favorece los intercambios no formales y no vinculantes entre líderes y miembros de la sociedad civil, una conducta que plasma el cambio de mentalidad en la ciudadanía y en el proceso participativo de crear y mejorar los núcleos urbanos pero que también refleja la falta de competencias de carácter normativo del espacio comunitario en los distintos campos de actuación.

Un claro y reciente ejemplo de la gobernanza multinivel que se pretende implementar desde un punto de vista global, y que marca la cadencia de los modelos y agendas urbanos nacionales, así como de las propuestas comunitarias, es el de la Nueva Agenda Urbana (en adelante, NAU). Se trata de una hoja de ruta adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Viviendas y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, de Quito en 2016, la cual establece las prácticas a seguir para un desarrollo urbano sostenible, para todos los agentes involucrados en la mejora de los espacios urbanos. Cada vez son más las propuestas y oportunidades para crear documentos estratégicos y de adhesión voluntaria de cara a lanzar un proceso de colaboración entre los actores privados y públicos.

Ante la clara falta de competencias directas en las políticas de desarrollo urbano, la UE despliega su enfoque con vistas a mejorar la relación de las ciudades con sus ciudadanos, acentuando los procesos democráticos, participativos y los intercambios de conocimientos entre grupos de ciudadanos y líderes o autoridades políticas. Este acercamiento nos demuestra que la UE quiere nutrirse de la ciudadanía para mejorar su papel en las políticas urbanas nacionales, demostrando que lo que hemos construido es un espacio común y que la ciudadanía tiene que sentirse movilizada para el entorno en el que vive y, por extensión, hacia la UE.

#### **2.4. Ampliación del concepto de ciudadanía desde su creación hasta la actualidad visto desde la integración europea.**

Siguiendo lo definido en el Tratado de la Unión Europea, la ciudadanía europea es un estatuto jurídico y político dotado de un catálogo de derechos del que son titulares los ciudadanos de la Unión, que expresa el vínculo entre los nacionales de cada Estado miembro de la Unión con los otros Estados miembros y con la Unión. Ésta tiene como finalidad servir al ciudadano, que se constituye en objeto de integración europea, en el

objetivo encontrado de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa.<sup>47</sup> La ciudadanía europea se resume, como bien lo menciona el TUE, en “una ciudadanía común a los nacionales de sus países [...] que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”<sup>48</sup>. No se trata de analizar el estatuto jurídico de la ciudadanía europea como añadido a la nacionalidad, ni de estudiar los derechos y obligaciones jurídicas que en ella consta. Se trata de entender que, a medida que la integración europea se ha vuelto más compleja y dinámica, se han añadido preceptos claros de cómo tiene que movilizarse la ciudadanía para construir una Europa más sólida y unida. Al haberse implementado un decálogo de derechos y obligaciones sin autonomía de los reconocidos por los países miembros, la ciudadanía europea se ha visto cuestionada al vincularla automáticamente con la nacionalidad y, por ende, con una falta de espacio de constitucionalidad conocido en nuestras democracias.

Con el desarrollo de la tecnología, los replanteamientos tanto estructurales como conceptuales de las ciudades y la sucesión de crisis mundiales, asistimos a una vuelta de 360 grados en lo que la ciudadanía puede aportar. La concepción clásica de la ciudadanía ha dado un vuelco al verse influenciada por el desarrollo tecnológico, la dinamización de la democracia participativa y la forma en que podemos plasmar nuestros derechos. En un mundo globalizado y cada vez más digitalizado, se plantean dudas sobre cómo establecer una frontera entre el deber y el sentimiento de pertenencia, y los intercambios cada vez más intangibles que tienen lugar. Si nuestra forma de interactuar y ubicarnos en la sociedad cambia, debemos también replantear el concepto de ciudadanía. En un mundo en el que se están borrando las fronteras físicas, también debemos replantear la estructura de nuestras democracias y, por extensión, la perspectiva que tenemos de la ciudadanía<sup>49</sup>.

Ante un modelo competencial difícil de replantear y con la carga institucional y jurídica que supone modificar unos Tratados originarios que gozan de cierto estatismo y falta de autonomía, la UE estudia cada vez más plasmar su huella en ámbitos como el desarrollo sostenible, urbano, la participación ciudadana o la educación. Las ciudades no son una

---

<sup>47</sup> Alberto Delfín Arrufat Cárdua, “La construcción de ciudadanía europea como garantía de continuidad del proyecto europeo”, *La ciudadanía europea como labor permanente*, coord. por Delfín Arrufat Cárdua y Roberto Sanz Ponce, Tirant Lo Blanch. Valencia: 2019, 19.

<sup>48</sup> Unión Europea, Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea firmado el 13 de diciembre de 2007, *Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 preámbulo y art. 9 TUE*, p. 0001 – 0390.

<sup>49</sup> Pauline Türk, « La citoyenneté à l'ère du numérique ». *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, N°3, 2018, p. 623.

excepción y numerosos son los aspectos que permiten visitar la ciudadanía desde lo urbano. Al ser parte de su contenido, fluidez y movimiento, los ciudadanos somos los agentes más apropiados para luchar contra la segregación y la fragmentación de las ciudades y para relacionarnos con los responsables políticos, tanto locales como nacionales o comunitarios. Se pueden crear nuevos movimientos sociales que confluyen en torno a dos elementos: la proclamación de un nuevo paisaje urbano, y el diálogo/tensión/relación con los representantes políticos para luchar contra la jerarquía preestablecida de quien decide cómo se estructura una ciudad<sup>50</sup>.

Llegados a este punto, nos preguntamos si lo que vivimos es una adaptación o una expansión del concepto de ciudadanía europea<sup>51</sup>. Sin darnos cuenta nos hemos acostumbrado a vivir y usar todas estas herramientas que nos hacen sentirnos más fuertes porque somos capaces de expresarnos de forma más global y participativa a la vez, es decir, somos capaces de hacer política de forma completamente distinta. Con los años y la conformación de un espacio cada vez más complejo y transversal, la Unión Europea viene apostando por el refuerzo de la visión ciudadana para crear una Europa más fuerte y unida, sin subordinar la económica. Los habitantes de los Estados miembros se sentirán ciudadanos de la Unión si comparten un propósito común y un proyecto europeo. Como bien menciona Alberto Delfín Arrufat Cárdua en su artículo<sup>52</sup>, “desde 1992 pero, muy especialmente, a partir de la aprobación del Tratado de Lisboa las cuestiones relativas a la protección de los derechos humanos han mejorado en la Agenda de la Unión”. El Tratado de Maastricht reforzó la protección de los derechos mientras que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, adoptada en el año 2000 y elevada a la misma configuración jurídica que los Tratados con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, plasmó los derechos y libertades concretas de los ciudadanos.

Al tomar como referencia la ciudadanía a la hora de hacer más Europa, nos alejamos de los propósitos iniciales de integración económica para refugiarnos en un campo de verdadera acción política y social influenciada por los ciudadanos y al mismo tiempo,

---

<sup>50</sup> Luisa Rodríguez Cortés, “Revisitando la ciudadanía desde lo urbano: elementos para una discusión teórica”, en *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal*, coordinado por Ramírez, P, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Arquitectura, 2017, 567.

<sup>51</sup> Pauline Türk, « La citoyenneté à l'ère du numérique ». *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, N°3, 2018, p. 623.

<sup>52</sup> Alberto Delfín Arrufat Cárdua, “La construcción de ciudadanía europea como garantía de continuidad del proyecto europeo”, *La ciudadanía europea como labor permanente*, coord. por Delfín Arrufat Cárdua y Roberto Sanz Ponce, Tirant Lo Blanch. Valencia: 2019, 19.



dirigida por la arquitectura institucional europea. Aunque la ciudadanía europea no suplante la nacional podemos ver que, con el paso del tiempo, el proyecto europeo se ha puesto en marcha desde una escala supranacional y busca restaurar nuevas relaciones de confianza entre la UE y sus ciudadanos. La Agencia para el Desarrollo Sostenible y el Uso de la Energía (ADEME), una institución pública francesa, responsable de las políticas de desarrollo sostenible a implementar en el territorio francés, en su hoja de ruta de 2016, sobre la participación ciudadana y la ordenación urbana, menciona la importancia de construir unos lazos legítimos de decisión en términos de planificación territorial. Decisiones que no solamente dependen de su previa aprobación reglamentaria y legalidad sino también de la colaboración, la comprensión y la escucha a través de dispositivos conscientes entre ciudadanos, técnicos y responsables políticos, poniendo en marcha un marco sostenible y duradero de movilización participativa.<sup>53</sup>

El ejemplo idóneo para comparar las concepciones que se tienen desde un territorio como por ejemplo, España y la UE, sobre la participación ciudadana, es la llamada acción pública. Según el Art. 5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, la acción pública es “la legitimación que ostenta cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, para interponer un recurso contencioso-administrativo en materia urbanística y en determinados supuestos relativos al patrimonio histórico-artístico y al medioambiente”.<sup>54</sup> Se trata de una acción contemplada en la legislación española como una vía legal para garantizar el respeto de las ordenaciones, proyectos e instrumentos urbanísticos y medioambientales. Esta vía respalda el derecho del ciudadano contemplado en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, de disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible así como de acceder a una información clara y transparente de la ordenación territorial facilitada por las Administraciones públicas. La participación del ciudadano a través de esta acción reconoce su derecho para participar en los procedimientos de elaboración o replanteamiento de cualquier ordenación urbanística a través de reclamaciones, sugerencias o propuestas alternativas conforme a la regulación fijada para el procedimiento de la Administración responsable. Esta acción es vista como una herramienta de participación de los ciudadanos en interceder en el plano urbanístico. Se trata de un instrumento reconocido por la legislación española y que nos demuestra

---

<sup>53</sup> ADEME, « La participation citoyenne – réussir la planification et l’aménagement durables », *ADEME Éditions*, 2016, 17.

<sup>54</sup> Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE, núm. 261, de 31/10/2015).

que muchas acciones pueden ser reconocidas por el Derecho para acentuar y visibilizar la participación ciudadana.

Si lo comparamos con el esquema competencial de la UE, a través del cual las instituciones europeas no pueden interceder ni modificar ninguna legislación vigente de los países miembros en materia urbanística, vemos que existen distintas aproximaciones para movilizar la participación ciudadana en la construcción de las ciudades. La UE buscará crear otra forma de participación más centrada en la voz, participación en el diseño y voto de las propuestas de los ciudadanos urbanitas y quieren replantear la ordenación y planificación turística. Aunque no sean estrategias ni tácticas incluidas en la legislación europea ya que la UE, por los Tratados, no tiene ninguna competencia vinculante en la materia, las propuestas se estructuran tanto en el intercambio colaborativo de conocimientos entre estados miembros y líderes políticos, como entre los ciudadanos y los representantes de las ciudades. Es decir, se incrementan las ideas transformadoras para empoderar la ciudadanía y, de esta forma, el desarrollo urbano y la innovación social. La postura adoptada por la UE moviliza una forma de hacer política centrada en la creación de redes de colaboración, en la acción colectiva, y en una forma alternativa de crear políticas urbanas y sociales. En cierta forma, se trata de empoderar una ciudadanía y de replantear la forma de hacer política. A través de conceptos como la justicia, el desarrollo sostenible, la inclusión, o la solidaridad, la ciudadanía centra sus movimientos en modificar y replantear las estructuras a través del desarrollo y de la innovación social. Como bien menciona Gema González Romero en su artículo, “la gobernanza se convierte en un pilar de los pilares democráticos y en una forma de innovación social en las ciudades, pues implica una renovación en la gestión del poder y una mejora en la toma de decisiones [...] que requieren nuevas instituciones y prácticas que favorezcan la colaboración y canalicen la participación de los ciudadanos en los procesos de gobierno”.<sup>55</sup>

¿Hasta qué punto necesitamos del Derecho para acentuar la participación ciudadana? Establecer un marco normativo claro y transparente es necesario para plasmar la disciplina y una legislación reguladora de todas las actividades enmarcadas en este ámbito, motivando qué acciones son ilegales y van en contra de la habitabilidad de

---

<sup>55</sup> Gema González Romero, “La innovación social como estrategia de desarrollo. Políticas urbanas y acción colectiva”, *Teuken Bidikay – Revista Latinoamericana de Investigación en Organizaciones Ambiente y Sociedad*, vol.11, nº16, 2016, 36.

nuestras ciudades y, por ende, de la ciudadanía. Sin embargo, los pasos tomados por numerosas iniciativas tanto locales como nacionales o europeas nos demuestran que la postura adoptada desde la UE busca reorientar la planificación urbana hacia una gobernanza multinivel en la cual la sociedad civil se empodera y busca plantear nuevas perspectivas a tener en cuenta tanto desde los agentes responsables como desde el ordenamiento jurídico.

¿Está vinculada la ciudadanía europea con la confianza depositada en la Unión? ¿Somos ciudadanos europeos porque gozamos de ciertos derechos y libertades otorgadas por la Unión, o más bien porque hacemos la ciudadanía desde el trabajo consciente, reflexivo y participativo? ¿Hasta qué punto somos conscientes de los derechos y libertades garantizados por la ciudadanía europea cuando ni siquiera queremos apegarnos a los valores que se defienden en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea? Son preguntas que nos hacemos y que nos invitan a replantear el modelo clásico de ciudadanía y que, a través de las ciudades, también podemos recrear. El derecho a la ciudad y a crear espacios habitables y sostenibles, es propio de los ciudadanos y la UE está cada vez más presente para encauzar no solamente los elementos que son primordiales para la estructuración o remodelación de los núcleos urbanos sino también para proponer nuevas formas de gobernanza multidisciplinares, nuevos procesos y posturas que involucren a los ciudadanos.

### **3. DERECHO COMPARADO: ENTRE LAS FORMAS DE HACER DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO DE LA UE**

La UE se construyó gracias a la aspiración de varios Estados miembros de querer crear un espacio homogéneo, una unión y solidaridad en varios ámbitos. A pesar del sistema competencial que fija en los Tratados el reparto de atribuciones y la cesión de soberanía de los Estados miembros hacia la UE, el espacio comunitario materializa formas emergentes de colaboración, marcadas por la reflexión y el intercambio de conocimientos más que por el carácter vinculante de la normativa. En un contexto en el que prima el diálogo político y el consenso como forma para abordar los retos europeos, las formas de hacer política han ido alejándose de los instrumentos normativos típicos regulados por los Tratados constitutivos. Las propuestas lanzadas a los ciudadanos, las declaraciones, comunicaciones e informes de las instituciones dando a conocer la situación en todos los ámbitos sectoriales (competencias exclusivas, de apoyo como compartidas con los Estados miembros), e incluso las políticas de la Unión muestran una cara más flexible ante la burocracia europea.

A pesar de la voluntad de crear un espacio común, una realidad europea homogénea dentro de cada país miembro, lo que hace que la UE sea única en su forma de ser, es justamente la heterogeneidad que refleja cada Estado a la hora de reforzar el espacio comunitario. A fin de cuentas, lo que caracteriza la estructura flexible de dicho espacio es el intercambio de conocimientos entre opiniones divergentes tanto en una política sectorial concreta como en el manejo institucional de la UE. Esta heterogeneidad es necesaria para abordar la construcción y planteamiento de una política urbana europea. Como bien se mencionó en el Pacto de Ámsterdam de 2016, para crear una Agenda Urbana de la UE, la falta de diálogo o transición hace más difícil aplicarla en un punto concreto del territorio, sobre todo para los agentes involucrados en el cambio o en la solución al problema. Lo que pretende la UE es facilitar la cohesión, asegurar una comunicación eficaz y coherente, ayudando a los interlocutores a aplicar la política, tanto europea como nacional<sup>56</sup>.

Además de centralizar puntos concretos de actuación (calidad del aire, vivienda, transición energética, movilidad urbana...), y de fomentar el intercambio de buenas

---

<sup>56</sup> Consejo de la Unión Europea, “Urban Agenda of the EU – Pact of Amsterdam”, 2016, 3.

prácticas entre territorios, el Pacto de Ámsterdam abre la puerta a una nueva postura de conciliación y refuerzo del espacio comunitario mediante los tres lemas del Pacto, “Better Regulation, Better Funding, Better Knowledge” (Knowledge Base and Exchange)”<sup>57</sup>. La aprobación y el compromiso de los rangos ministeriales de los países miembros de lanzar una Agenda Urbana de la UE nos demuestra la voluntad de contribuir, entre todos, a un territorio cohesionado y a un desarrollo sostenible común. El simple hecho, como bien veremos, de impulsar y empoderar la ciudadanía en las cuestiones de urbanismo y agenda urbana, nos demuestra que los intereses de la UE van más allá de cohesionar los territorios, sino que pretende también unir las ciudadanías y resaltar su sentimiento de pertenencia hacia la UE. Participar y crear un movimiento europeo desde las políticas urbanas es un claro enfoque estratégico ante los retos y las crisis que debilitan el funcionamiento y la credibilidad del propio espacio comunitario.

Para entender cómo la UE pretende dinamizar o replantear el *statu quo* de las ciudades europeas, a través y desde la ciudadanía, debemos entender primero cómo estructura cada país su actuación, acorde con su organización territorial, administrativa y competencial. Nos centraremos en los enfoques utilizados por cuatro países: Polonia, Finlandia, Francia y España. A través de estos cuatro casos queremos:

- Entender la influencia de su actual marco en la construcción de la cohesión e interdependencia territorial -local, regional y país- así como la involucración de la ciudadanía y la construcción del sentimiento identitario o de pertenencia que tiene cada país respecto a la UE.
- Entender la presencia de la UE en los países nombrados, desde la asignación de fondos o proyectos, repercutiendo en su forma de hacer ciudad, de crear espacios para la ciudadanía y, sobre todo, de generar un sentimiento de pertenencia y un compromiso para poder replantearla, cuestionarla o crear nuevas formas importantes para su crecimiento.
- Entender el propósito de la UE de cohesionar los territorios, de fomentar la interdependencia, y de permitir expresarse a la ciudadanía.

¿Aceptará un territorio el intercambio de conocimientos y propuestas de mejora de la UE cuando no viene planificando bien su ciudad? ¿Se sentirá más escuchada y respaldada la ciudadanía si siente que puede trasladar sus sugerencias, sentirse parte de un movimiento

---

<sup>57</sup> Ibid., 10.

democrático y participativo siguiendo el lema de la UE? ¿Conseguirá la UE acercarse a la sociedad civil y hacer que se dé cuenta de la importancia de su voz para mejorar sus ecosistemas de vida? En un espacio acostumbrado a transcribir nuevas formas de participación ciudadana para mejorar el espacio o, todo lo contrario, cegado por la falta de movilización en este ámbito, ¿conseguirá la UE sensibilizar la sociedad civil y hacer que se dé cuenta de la importancia de su voz para mejorar los ecosistemas de vida?

Estas preguntas tienen valor para dar sentido a la presencia de la UE dentro de un país miembro en términos de desarrollo urbano, también para recoger la percepción que la ciudadanía tiene sobre la UE al permitir, gracias a los fondos y proyectos, su escucha y participación. Tal contribución puede venir garantizada de antemano por el modelo cultural -regional y nacional- que asegure herramientas, métodos, disposiciones estratégicas para que los ciudadanos contribuyan como agentes activos de cambio. Como bien veremos, dicha disposición nacional permitirá la apertura hacia el intercambio de conocimientos a escala comunitaria.

### **3.1.Desde la planificación y regulación centralizada a una descentralización por regiones: casos comparados**

En la historia comunitaria de los últimos 15 años, hemos superado crisis que nos han servido para consolidar el sentimiento europeo: la crisis financiera y de deuda, el BREXIT, la pandemia por la COVID-19, los flujos migratorios huyendo de guerras y de hambre, los embates de los nacionalismos, o la invasión rusa en Ucrania con lo que ha supuesto como crisis energética y de incremento de la inflación. La UE tiene claro que el foco está en consolidar la identidad europea ante tantas amenazas que fragilizan el terreno común y solidario. Busca incrementar su influencia recurriendo a valores compartidos como el desarrollo sostenible, la cohesión social, económica, territorial o la mejora de los servicios e infraestructuras urbanas. Asimismo, quiere acrecentar su influencia desde políticas sectoriales, fomentando la gestión integrada de los territorios a través del *soft law* o creando un concepto de derecho urbanístico alineado con los valores europeos.

Tomando el desarrollo sostenible como ejemplo y guía para este punto del trabajo, nos percatamos de la heterogeneidad en la aplicación del concepto de desarrollo sostenible. La UE tiene la clara voluntad de implementarlo como principio básico de regulación del ordenamiento urbano; sin embargo, cada país concede al desarrollo sostenible un papel diferente en su legislación, cada país cuenta con normativa y forma propias de ordenar el

suelo, cada país cuenta con su modelo (estructura territorial, normativa, legado e identidad cultural, visión compartida), ramificaciones e instrumentos. La UE se enfrenta a numerosas barreras legales, a pesar de difundir un modelo homogéneo. El camino para la UE pasa por dinamizar el rol activo de la ciudadanía y de otros agentes para promover el cambio, sobrepasando y envolviendo las actuales barreras legales. Para la UE, las dos palancas más eficaces están en la movilización y educación de los ciudadanos a la participación, y en la asignación de los fondos.

Con la aprobación, el 2 de mayo de 2007, de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles por los distintos rangos ministeriales responsables del desarrollo urbano en los países miembros, se abre la puerta a una nueva etapa de centralización europea para el desarrollo urbano y la cohesión territorial. Por primera vez, gracias a la consolidación de principios compartidos entre la UE y los Estados miembros, como la cohesión territorial, se plasma un punto de vista que definirá el rumbo en los próximos años: la coordinación integrada de las políticas de ordenamiento urbano en todos los países europeos (calidad de vida, creación de espacios públicos, políticas educativas, acceso a la vivienda, eficiencia energética...). De esta forma, se recurría por primera vez al concepto integrador de la gestión urbanística, estableciendo nuevos marcos de gobernanza a la par que, como bien menciona Ildfonso Ortega Moreno, “se fomentaba la puesta en práctica de una organización territorial equilibrada basada en una estructura urbana europea policéntrica”.<sup>58</sup> Las ciudades europeas buscaban transformarse en pilares del cambio e implementación de todos los aspectos relativos al desarrollo sostenible. En dos de los cuatro países investigados (España y Finlandia) podemos ver que la plasmación del concepto de desarrollo sostenible depende del modelo urbano teórico y práctico vigente, incluyendo la normativa jurídica.

Constatamos el peso político-cultural del país para determinar el orden y la gestión de las ciudades, influyendo en la relación de estas con sus ciudadanos. Vista desde el principio de sostenibilidad y de nuevas demandas ciudadanas, ¿qué requerimos para agendar la planificación urbana? ¿Seremos capaces de crear nuevas estructuras o modificaremos las existentes para reinventarlas y darles un nuevo uso de vida? ¿Serán los ciudadanos los precursores de un movimiento urbano que reivindique que la ciudad no puede ser

---

<sup>58</sup> Ildfonso Ortega Moreno, “Hacia la cohesión territorial de Europa: perspectiva de la ordenación del territorio y el urbanismo”, *Revista de Estudios Europeos*, nº71- enero junio, 2018, 385.

sinónimo de desposesión de la sociedad civil? Las respuestas a las anteriores preguntas del país miembro explicitarán el modelo cultural y político, reflejando la heterogeneidad urbanística de los países del espacio comunitario.

Finlandia, Suecia y Dinamarca son líderes mundiales en implementación y correcto cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, en 2021, según el Informe sobre Desarrollo Sostenible elaborado por la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN) y por la Fundación Stiftung<sup>59</sup> (Anexo 4) ¿Qué diferencia se da entre la legislación española y finesa en términos de incorporación de los principios de sostenibilidad dentro del marco normativo? Finlandia se estructura en torno a una forma de redactar y hacer política muy distinta a España, basada en una gobernanza multinivel. A pesar de contar con un Parlamento, dicha institución no es la encargada de redactar los proyectos de ley, delegando las iniciativas legislativas en el Consejo de Estado, es decir, en los partidos políticos y miembros del Parlamento. El ministro del ramo será el encargado de centralizar las propuestas y de hablar con todos los *stakeholders* concernidos por el nuevo proyecto de ley y presupuesto<sup>60</sup>. Existe en Finlandia una guía nacional que utilizan los partidos políticos en las diversas iniciativas legislativas para medir el impacto en cuatro ámbitos: económico, medioambiental, social y en las Administraciones públicas. Todos los impactos están regidos por el principio de sostenibilidad, marcando la importancia que tienen las políticas para emprender el camino hacia un cambio de raíz.

Otro dato que resaltar es que, a pesar de contar con un marco normativo acorde con los cambios y los retos actuales, existe también un sentimiento de cooperación entre los agentes involucrados en remodelar y crear un mejor entorno urbano. Se trata de tácticas al margen del marco legal, pero en las cuales prima la apertura, la escucha y la inclusión. Finlandia lidera los rankings mundiales de sostenibilidad por incluir los principios en sus marcos legales e informales<sup>61</sup>. Esta forma de hacer, basada en la involucración de agentes de la sociedad civil, crea una regulación informal y gobernanza al margen de la burocracia

---

<sup>59</sup> D. Sachs, Jeffrey, Lafortune, Guillaume, Kroll, Christian, Fuller, Grayson y Woelm Finn. *Sustainable Development Report 2022. From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

<sup>60</sup> Eelis Paukku, “Sustainability as a basic principle for legislation: a case study of drafting laws in Finland”, *Visions for Sustainability*, 15, 2021, 86.

<sup>61</sup> Raine Mäntysalo, Karoliina Jarenko, Kristina L. Nilsson e Inger-Lise Saglie, “Legitimacy of informal Strategic Urban Planning – Observations from Finland, Sweden and Norway”, *European Planning Studies*, 23:2, 20.



política ¿Replantear las estrategias urbanas conlleva reconocer la cogobernanza de intereses? Remodelar una ciudad va más allá de la planificación y de la gestión urbanística, también hay que tener en cuenta modelos culturales de pensamiento que estructuran la democracia y, por ende, el ordenamiento jurídico y la participación ciudadana.

Los cuatro países que retenemos (Finlandia, Polonia, España y Francia), cuentan con una estructura política y legislativa, centralizada en el ámbito urbanístico, además de una organización administrativa, territorial y urbanística diferente. El modelo cultural y normativo de cada uno asigna las competencias entre los agentes y orienta la estrategias y prioridades urbanas. Esta diversidad, tanto en la planificación como en la gestión, condiciona la creación de núcleos urbanos siguiendo un modelo cultural y normativo determinado. La heterogeneidad se reflejará en los intercambios de conocimientos y en los futuros replanteamientos de los núcleos urbanos, incidiendo tanto en la relación con la ciudadanía como con las instituciones comunitarias interesadas en la política sectorial y en su gestión.

### *3.1.1. Caso de Finlandia*

Finlandia ha sabido adaptarse y anticipar las necesidades de las generaciones futuras, ha sabido incorporar la sostenibilidad como principio rector de planificación de la ciudad inteligente en su normativa; incidiendo en lo que se regula y en el comportamiento de los ciudadanos. Basado en un auge de la participación ciudadana como fundamento principal de la democracia, Finlandia determina su modus operandi político en torno a un liderazgo activo a través del cual todos los agentes, privados y públicos, intervienen en las políticas públicas del territorio. Esta gobernanza está encuadrada por valores compartidos como la legitimidad, la confianza y la justicia social, lo que influye en la estructura política y pública.

En términos urbanísticos, su ley principal es la denominada Land Use and Building Act (en adelante, LBA), aprobada en 1999, con una propuesta de reforma lanzada por el gobierno el pasado 15 de septiembre del 2022. La reforma busca incluir nuevos retos sostenibles como la neutralidad del carbono, la mejora de la calidad de las edificaciones y el acceso a una ciudad cada vez más digitalizada e inteligente. En un país caracterizado por el traspaso de las competencias urbanísticas a los poderes y administraciones públicas locales, constatamos una clara voluntad por parte del Estado de garantizar una

transparencia en la planificación y ordenación de las ciudades finesas mediante la creación de comités y la recogida de informes locales sobre la propuesta de reforma de la ley. Existe la voluntad, por parte de los líderes políticos, de entender la heterogeneidad de la interpretación de la ley en los distintos núcleos urbanos del territorio. El poder reside en ellos, los verdaderos creadores e impulsores de la planificación urbana. De hecho, el Estado finés regula el marco normativo estatal a través de la LBA, pero les concede a los poderes locales, o a las asociaciones locales, la potestad de ordenar y gestionar el territorio. La visión que se desprende de ello es que la practicidad de una ciudad no depende de los tecnócratas que viven en la capital y dirigen el país, sino de los ciudadanos locales que conocen lo que es mejor para el núcleo urbano<sup>62</sup>.

Todos los países constan de una delegación de competencias en materia urbanística que suele ser mayor o menor dependiendo de la organización administrativa y territorial de cada país. La peculiaridad de Finlandia es que la actuación ministerial y, por ende, estatal es residual frente a los otros países que cuentan con representaciones y delegaciones estatales propias de homogeneización de la ordenación del territorio. En Finlandia, a pesar de la voluntad estatal de modificar la ley para garantizar una mayor transparencia y reducir las diferencias de desarrollo entre regiones, el Estado no asume acción alguna en la planificación territorial, dejando entrever que las estrategias dependen de los actores locales y de la sinergia con inversores o emprendedores ¿Qué hace de Finlandia un país líder, tanto en ordenación urbana como en la implementación de valores sostenibles? Aunque el país no cuente con un marco normativo nacional, el espíritu de los ciudadanos de impulsar cambios en los núcleos urbanos nos demuestra que existen estrategias informales que tienen mucho más impulso que cualquier intervención política a gran escala<sup>63</sup>. Cada núcleo urbano es consciente de su huella, límites y oportunidades a ofrecer en el espacio.

En Finlandia, todas las ciudades comparten valores y retos comunes. A pesar de sus diferencias y limitaciones estructurales, espaciales o climatológicas, cuentan con el intercambio de conocimientos para mejorar su estrategia y posicionarse mejor en el territorio. El proyecto 6Aika es un reflejo de los cambios, a una escala localizada, que se

---

<sup>62</sup> Senado francés, *La Finlande : le pragmatisme territorial et le sentiment européen à l'épreuve du climat*, consultado el 4 de octubre de 2022, Disponible en [https://www.senat.fr/ga/ga34/ga34\\_mono.html#toc135](https://www.senat.fr/ga/ga34/ga34_mono.html#toc135)

<sup>63</sup> Raine Mäntysalo, Karoliina Jarenko, Kristina L. Nilsson e Inger-Lise Saglie, "Legitimacy of informal Strategic Urban Planning – Observations from Finland, Sweden and Norway", *European Planning Studies*, 23:2, 25.

pretende lanzar en Finlandia a través de una cooperación entre seis ciudades: Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu y Turku. Dependiendo de los objetivos estratégicos y de los retos de cada núcleo urbano participante, el proyecto nace con la voluntad de “ayudar las empresas a implementar nuevos servicios y productos inteligentes acordes con el desarrollo sostenible y urbano de los municipios mediante la colaboración con la ciudadanía [...]”. El proyecto toma como referencia los retos y objetivos estratégicos fijados por cada municipio, facilitando una red de contactos en distintos ámbitos entre las seis ciudades”<sup>64</sup>. Uno de los pilares reside en el protagonismo otorgado al emprendimiento al dejar que las empresas promuevan sus productos y servicios junto con los residentes. Eso implica que las compañías cuentan con ensayos en espacios como escuelas, viviendas privadas o negocios locales. Una iniciativa estrella, resultado de la cooperación entre las seis ciudades, ha sido la promoción de medios de transporte sostenibles junto con empresas finesas especializadas en el sector. Cada ciudad, dependiendo de sus objetivos, desarrolló tácticas específicas como la creación de nuevos estacionamientos para bicicletas (Turku), el uso compartido de automóviles (Espoo) o un sistema de almacenamiento inteligente para evitar robos de bicicletas (Oulu).

Como bien podemos constatar, Finlandia se caracteriza por una cooperación más que por una regulación legal de la ordenación urbanística. A pesar de contar con un marco normativo que regula la disciplina y gestión del suelo, el propósito de las ciudades de mejorar el ordenamiento urbano nace de los propios municipios, favoreciendo el intercambio informal y nuevos procesos. Las relaciones con las empresas e inversores privados destacan por favorecer la cohesión y bilateralidad con la ciudadanía, considerada como un agente clave de la planificación urbana.

### *3.1.2. Caso de Francia*

Desde los años 90 del siglo pasado, la política urbana francesa se ha convertido en un pilar clave de la política estatal. Con la creación de delegaciones y consejos desde el Ministerio de Transición Ecológica y Cohesión Territorial en todas las ciudades francesas, la otrora descentralización del desarrollo urbano y territorial es modificada desde intervenciones nacionales cada vez más claras al cambiar la noción de acción pública y su alcance en el territorio.

---

<sup>64</sup> Proyecto 6Aika, “Who is the Six City Strategy for?” consultado el 20 de octubre de 2022, Disponible en <https://6aika.fi/en/what-is-6aika/for-whom/>

El gobierno central legitima su intervencionismo desde la voluntad de revalorizar zonas consideradas sensibles, pobres o peligrosas para el desarrollo territorial. Ciertamente es que Francia venía de un periodo caracterizado por el arquetipo del éxito al exitoso, generando una disociación peligrosa entre poblaciones, con lo que conllevaba en materia de inseguridad ciudadana, desigualdad de oportunidades, sentido de pertenencia y de identidad, etc. Emergió una voluntad de cohesionar el territorio. Desde sus inicios, la política urbana francesa se percibió no como una política urbana en su conjunto sino como un foco de intervención en zonas específicas. Las iniciativas son vistas como inversiones conjuntas -políticas y privadas - para promover la renovación y la construcción de viviendas, sin tener en cuenta el estudio de flujos migratorios o la segregación social, es decir, sin evaluar los cambios a aplicar desde una perspectiva sociológica, de integración de los habitantes en los núcleos urbanos. Desde sus inicios, la política urbana francesa se construyó en torno a delimitaciones territoriales específicas y de intervención prioritaria (*la géographie urbaine prioritaire*).

Las tres zonas destacables son<sup>65</sup>:

- Las Zonas Urbanas Sensibles (ZUS): denominados también distritos prioritarios de la ciudad (QPV), son zonas urbanas marcadas por un gran desequilibrio territorial y edificaciones deterioradas (artículo 42 de la Ley Voynet).
- Las Zonas de Dinamización Urbana (ZRU): con dificultades específicas como el fracaso escolar, la baja cualificación y la alta tasa de paro; con el propósito de favorecer el desarrollo económico y laboral, estas zonas contaban con una exoneración fiscal para la instalación de empresas<sup>66</sup>.
- Las Zonas Francas Urbanas (ZFU): distritos desfavorecidos con más de 100.000 habitantes.

La política estatal fue reformada el 21 de febrero de 2014<sup>67</sup> bajo la redefinición de la geografía urbana francesa. En esta nueva ley, conocida como la política de la ciudad, las delimitaciones han sido enmarcadas bajo la noción de distritos prioritarios. El propósito

---

<sup>65</sup> Ley n°99-533, de 25 de junio de 1999, comúnmente conocida como la Ley Voynet, sobre la Orientación para la Ordenación y el Desarrollo Sostenible del Territorio y que modifica la ley n°95-115 de 4 de febrero de 1995 de orientación para la organización y el desarrollo del territorio.

<sup>66</sup> Ley n°96-987, de 14 de noviembre de 1996, relativa a la implementación de un pacto de recuperación de la ciudad.

<sup>67</sup> Ley n°2014-173, de 21 de febrero de 2014, comúnmente conocida como la Ley Lamy, sobre la programación para la ciudad y la cohesión urbana.

de esta ley viene siendo reducir las desigualdades entre municipios, mediante acuerdos administrativos y económicos entre las colectividades territoriales y el Estado. Desde los inicios de su aprobación, la política urbana se percibe como una política de excepción y no de acción común sobre el territorio<sup>68</sup>. Se trata de una delimitación territorial que refuerza la estigmatización al concentrarse en zonas concretas de intervención estatal.

La anterior reforma del 2014 se puso en práctica con el Pacto de Dijon de 2018, con el propósito de reforzar la colaboración entre los agentes que intervienen en el territorio y el Estado, mediante nuevas herramientas y métodos de trabajo. Se trata, a la vez, de una intervención estatal y de un acuerdo bilateral con los municipios para mejorar las condiciones de vida de los distritos más desfavorecidos. La política que específicamente se ha creado para las ciudades francesas implica una cooperación entre el Estado y las denominadas colectividades territoriales - municipios, departamentos o regiones<sup>69</sup> - es decir, entre aquellas administraciones públicas repartidas por el territorio que ejercen competencias atribuidas por la Constitución francesa sobre una parte concreta del territorio.

¿Qué tres aspectos cabe destacar de la política de la ciudad, que determinan el camino emprendido en el ámbito urbano, repercutiendo en la gestión y percepción que se tiene del espacio?:

- La reestructuración de la geografía urbana francesa: con la ley del 2014, se redefine el perímetro urbano, centralizando la geografía urbana en torno a distritos prioritarios (QPV), con criterios específicos como son un número mínimo de habitantes y una desigualdad de desarrollo económico fijada por los salarios de dichos habitantes (artículo 5 de la Ley Lamy). De ahora en adelante, se determinan los distritos prioritarios si la población media de un municipio percibe menos de 11.250 euros/año. A través de esta metodología, el Estado determina las zonas

---

<sup>68</sup> Observatorio Regional de la Integración y de la Ciudad, *La politique de la ville en France : fondements, évolutions et enjeux*, 2012, 10.

<sup>69</sup> Artículo 72 de la Constitución francesa: “«Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74”. Las colectividades sobre las cuales nos interesaremos en este trabajo se reflejan en el artículo 72 del texto constitucional. Es decir, las colectividades de la metrópoli francesa. Dichas colectividades se administran libremente a través de consejos electos y cuentan con atribuciones competenciales fijadas dentro de las disposiciones legislativas que rigen su ejercicio territorial. Las ciudades de París, Marsella y Lyon cuentan con una especificidad propia que las caracteriza ya que se rigen por una división en municipios administrados por los alcaldes y consejos municipales.

más pobres del territorio<sup>70</sup> desde un criterio económico. Es una forma de poner freno al arquetipo del éxito al exitoso, evitando flujos migratorios internos hacia los municipios con rentas más elevadas.

Las acciones e iniciativas para mejorar los distritos prioritarios se definen a través de los programas de renovación urbana (NPNRU). Se trata de un programa centralizado que recoge todas las acciones a realizar para mejorar el hábitat urbano como la mejora de los servicios públicos, de las viviendas y de las infraestructuras de acceso a los municipios. Los propósitos, como bien los define la Agencia Nacional para la Renovación Urbana, son favorecer la integración social, adaptar la densidad urbana a su entorno, fomentar la eficiencia energética y la transición ecológica y aumentar la diversidad del hábitat urbano<sup>71</sup>. Respecto a anteriores programas estratégicos de actuación urbana, los NPNRU apuestan por el equilibrio entre los distintos agentes que intervienen en los municipios, fomentando la bidireccionalidad entre el Estado y los agentes locales o regionales.

- La política contractual entre colectividades territoriales y el Estado: la intervención estatal se fija a través de acuerdos de colaboración con las colectividades territoriales, denominados contratos de la ciudad (artículo 6 de la Ley Lamy)<sup>72</sup>, que se firman para alcanzar tres propósitos:
  - El desarrollo económico, es decir, favorecer el empleo y la inserción laboral en el municipio.
  - El desarrollo social, dando apoyo a la implementación de acciones sociales, culturales, deportivas para fomentar el desarrollo de relaciones entre los habitantes.
  - El desarrollo urbano, desde la rehabilitación de edificios hasta el desarrollo atractivo de los barrios.

Los contratos se fijan por una duración de seis años y con un correcto compromiso reglamentario entre el Estado y las regiones. Los contratos facilitan la

---

<sup>70</sup> Recursos Urbanos, “Définition: qu’est-ce que la politique de la ville”, consultado el 28 de noviembre de 2022, Disponible en <https://ressources-urbaines.org/definition-quest-ce-que-la-politique-de-la-ville/>

<sup>71</sup> ANRU, *Le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU)*, consultado el 25 de noviembre de 2022, Disponible en <https://www.anru.fr/le-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-npnru>

<sup>72</sup> Ley nº2014-173, de 21 de febrero de 2014, comúnmente conocida como la Ley Lamy, sobre la programación para la ciudad y la cohesión urbana.

intervención estatal, así como de las divisiones comunales en un municipio con dificultades para iniciar el plan estratégico.

- La incorporación de nuevos actores en la política de la ciudad: con las últimas reformas legislativas en el ámbito urbanístico, y la evolución del reparto competencial, los agentes se han diversificado en todo el territorio. Con las colaboraciones resaltadas en la nueva Ley Lamy, entre el Estado y las colectividades territoriales, destacamos cuatro tipos de agentes a diferentes escalas y grado de intervención:
  - Los representantes del Estado, a través de las Administraciones públicas y los poderes políticos estatales, como los prefectos o delegados ministeriales en las regiones. A pesar de contar con una descentralización de las competencias en materia urbanística, el Estado es el encargado de enmarcar y dirigir las políticas públicas para adaptarlas a un contexto local.<sup>73</sup> La representación estatal se plasma, sobre todo, a través de agencias tales como la Agencia Nacional para la Cohesión Social y la Igualdad de Oportunidades (ANCSE), o la Agencia Nacional para la Renovación Urbana (ANRU). Asimismo, el país cuenta con un Consejo Interministerial para las Ciudades (CIV) presidido por el primer ministro con el propósito de coordinar la política urbana con otros rangos ministeriales concernidos por dicha política.
  - Los representantes de las administraciones territoriales, como los ayuntamientos, representantes del diseño urbano regional o municipal. La participación regional dentro de la organización territorial francesa influye en la forma de acceder a la planificación urbana. Aunque los departamentos y regiones tengan competencias directamente ligadas a la planificación urbana como el desarrollo económico, las acciones sociales o la inserción laboral, el grado de intervención en la política urbana es distinto dependiendo del contexto local<sup>74</sup>.
  - Los agentes asociativos, voluntarios y profesionales del sector. Son los agentes con mayor contacto directo con los ciudadanos de los núcleos

---

<sup>73</sup> Observatorio Regional de la Integración y de la Ciudad, *La politique de la ville en France : fondements, évolutions et enjeux*, 2012, 24.

<sup>74</sup> *Ibid.*, 29.

urbanos, guiando en las orientaciones y prioridades de las políticas urbanísticas llevadas a cabo por los poderes políticos.

- Los agentes económicos e inversores.
- Los consejos ciudadanos y agentes locales.

La política urbana francesa ha seguido un camino de institucionalización en sus estrategias, herramientas y prácticas. El papel cada vez más relevante del Estado demuestra la voluntad de homogeneizar el territorio en un enfoque impulsado a nivel país para reducir las desigualdades. Este propósito es el que ha marcado el camino de Francia en la planificación urbana en estos últimos años: luchar contra los síntomas de pobreza, desigualdad y abandono. Se trata de erradicar ciertos síntomas que han dificultado la atraktividad, más que de mejora de la calidad de vida de los núcleos urbanos.

El Estado busca corregir la reputación e imagen de ciertas ciudades, mediante una intervención y coherencia de la política de la vivienda, entre otros ámbitos de actuación. Esta forma de intervención se denota sobre todo en la financiación de la política urbana a través del Budget Opérationnel núm. 147<sup>75</sup>. En términos de presupuesto nacional, el Estado deriva numerosos fondos para reforzar las colectividades territoriales. Sin embargo, si comparamos la gestión pública, administrativa y territorial entre Francia y Finlandia, veremos que la política francesa, aunque centralice las intervenciones siguiendo distintas políticas correlacionadas con la urbana (empleo, competitividad...), no conoce el verdadero estado y contexto de los municipios distribuidos en todo el territorio. Digamos que Finlandia parece centrarse más en las causas, mientras que Francia parece centrarse más en aplacar los síntomas, ajustando las partidas presupuestarias sin ser conscientes de lo que necesita cada municipio en su interés y crecimiento.

¿Acaso las colectividades territoriales no deberían asumir la responsabilidad informativa ante los delegados y las agencias ministeriales? La multiplicidad de escalones en la gestión dificulta el intercambio de conocimientos, los responsables no conocen las verdaderas inquietudes que reinan en el ámbito municipal ¿Decidimos intervenir desde la capital francesa porque la reputación de una ciudad puede perjudicar al resto, o más bien queremos conocer las opiniones de los ciudadanos para mejorar cada espacio

---

<sup>75</sup> Se trata de la partida presupuestaria estatal específicamente dedicada a la política urbana del territorio. En realidad, son “créditos” otorgados a los departamentos en distintos ámbitos de actuación (desarrollo social, económico, inserción laboral y control de los recursos).



dependiendo de su entorno? Desarrollaremos esta pregunta en el siguiente apartado relacionado con la ciudadanía.

### *3.1.3. Caso de Polonia*

Polonia formó parte de la antigua Unión Soviética, con lo que ello significó en cuanto a su legado político-social y urbanístico, que prevaleció durante décadas e influyó en la organización territorial y administrativa del país. Con la disolución de la URSS en los años 90, Polonia ha tenido que reestructurarse por completo para adaptarse a las nuevas condiciones, tanto económicas como políticas, fijadas por la UE. Los retos para este país han ido en aumento a medida que se incorporaban nuevos criterios como el desarrollo sostenible, la implementación de políticas públicas locales, o la entrada a la UE y a la zona euro. La entrada de Polonia a la UE significaba modernizar un país y adaptar la sociedad a nuevos procesos y relaciones en su espacio local y comunitario. Un país acostumbrado a la planificación estatal centralizada aborda nuevas descentralizaciones de competencias a las comunas y regiones, reestructurando el poder del Estado y su rol con las regiones. Por ello, Polonia se enfrenta a tres procesos simultáneos en términos urbanísticos:

- El proceso de replantear la estructura político-administrativa del país, para delegar competencias en los municipios. Es decir, crear una nueva legislación y adaptación al espacio comunitario, para adaptar las ciudades polacas al ritmo emprendido por las ciudades homólogas europeas.
- El proceso de desarrollar los núcleos urbanos, a través de la modernización de la ciudad, sus infraestructuras y servicios. Cambiar de modelo y de pertenencia pasa por replantear los conceptos que definen una ciudad polaca. Hay que redefinir los objetivos y retos urbanísticos, así como articular planes de actuación para la mejora de los núcleos urbanos.
- El proceso de adaptar las ciudades a los criterios europeos, ya que hasta ahora vivía marginalizadas del espacio comunitario. Formar parte de la UE significa adaptar las ciudades a las metrópolis europeas. Eso pasa por habilitar los núcleos urbanos a nuevos criterios, como bien mencionamos en el segundo punto, y por sentirse miembro del espacio comunitario.

El retraso que han podido experimentar las ciudades polacas, así como la identidad cultural y ciudadana que se desarrolla en ellas se deben a un proceso histórico enraizado

que ha marcado los pasos tomados por el país para modernizarse y estructurar sus núcleos urbanos a los estándares europeos. Con la adhesión a la UE, Polonia ha tenido que reestructurarse territorialmente mediante la creación de tres niveles territoriales: los municipios, los distritos y las regiones.<sup>76</sup> Este desmantelamiento recoge similitudes a la organización territorial francesa, mediante una delegación de competencias a un nivel local o regional, como la planificación municipal y de viviendas, la organización del transporte o del desarrollo social y educativo.

Fiel a una organización centralizada, el Estado polaco, al igual que el francés, cuenta con una intervención y homogeneización de las políticas públicas de desarrollo territorial y urbanístico. De hecho, ante tantos cambios simultáneos a los que tuvo que enfrentarse el país, la estructuración político-jurídica no se planteó correctamente hasta la creación en 2005 del Ministerio de Desarrollo Regional. La estructuración del Ministerio traduce una voluntad por parte de los poderes públicos de intervenir en el ordenamiento espacial y de homogeneizar el desarrollo de todas las ciudades polacas no solamente para cumplir con los criterios de adhesión establecidos por la UE sino también por una voluntad propia de homogeneizar el territorio. Asimismo, el marco normativo del país se aprobó en 2006 con el National Urban Policy (en adelante, NUP), asentando tanto las regulaciones para tener en cuenta desde el gobierno, como los propósitos y objetivos para todos los agentes involucrados en la política urbanística del país. Como bien menciona la ley urbanística polaca, “se debe respetar el marco jurídico polaco a la par que se le otorga suficiente independencia competencial a los poderes regionales y locales [...] el desarrollo y las direcciones a seguir para las ciudades, así como sus áreas funcionales, deberán ser aprobadas por el gobierno, siguiendo el plano estratégico reflejado en los documentos estatales”<sup>77</sup>. Para recalcar la independencia regional y municipal en el ámbito urbanístico, el NUP se asentó como un marco nacional ante las necesidades regionales mediante tres principios básicos<sup>78</sup>:

- El principio de integridad: recoge dos partes primordiales de la política urbanística del país, la política regional y la espacial. El objetivo es crear estrategias y mecanismos que puedan unir ambas partes para crear una política homogeneizada en todo el territorio.

---

<sup>76</sup> IHEDATE Sciences Po, *Le projet « Benchmark européen et colloque de l'aménagement du territoire en Europe » - Pologne 2013*, 2013.

<sup>77</sup> Ministerio polaco de Desarrollo Económico, *National Urban Policy 2023*, 2016, 6.

<sup>78</sup> *Ibid.*, 13.

- El principio de integración territorial: la política debe abordarse desde una perspectiva territorial y no administrativa, fijando los propósitos que deben abordar todas las ciudades de manera coordinada y sinérgica.
- El principio de gobernanza múltiple: la cooperación y coordinación de acciones entre los distintos agentes estatales, locales y ciudadanos.

El desarrollo urbanístico de Polonia pasó por un desmantelamiento del legado soviético, y por una adaptación urbanística completa a los criterios occidentales predominantes. Los mayores núcleos urbanos, tales como Varsovia o Cracovia, eran considerados de segunda categoría al no contar con suficiente desarrollo urbanístico y económico. Tuvieron que incorporarse cambios, como fueron la construcción de viviendas unifamiliares y de nueva arquitectura residencial, la creación de espacios verdes, la construcción de centros comerciales adaptados a la era de consumo que predominaba en los 90 y 2000, la rehabilitación de edificios y monumentos históricos y, muy importante, la modernización de las infraestructuras y redes de transportes del país. De hecho, la prioridad del Estado fue la creación de infraestructuras de transportes en todo el territorio, así como la correcta conexión entre las ciudades<sup>79</sup>.

Frente al modelo finés o francés, nos encontramos ante un nuevo concepto caracterizado por la destrucción de lo conocido hasta ese momento, para dar paso a una nueva era y adaptación social, espacial, cultural y económica a los espacios. El cambio iniciado por el Estado polaco coincide con la etapa de integración europea, influyendo en la percepción que tiene el país de modernización y adaptación a nuevas oportunidades ofrecidas por el espacio comunitario. Este cambio de paradigma tanto a nivel espacial como social, cultural y económico influye, como bien veremos en el siguiente punto, en el sentimiento de pertenencia y en la participación de los ciudadanos a la remodelación de los espacios. La incorporación de nuevas aproximaciones jurídicas, urbanísticas y sociológicas obligó al país y a sus líderes políticos a incorporar muchos criterios para paliar el retraso del país frente a los homogéneos europeos que conocían plenamente la integración europea y se desarrollaban en numerosos ámbitos. En una década cada vez más movilizadora por el desarrollo sostenible y la incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por la ONU, Polonia tuvo no solamente que enfrentarse a los desarrollos económicos y tecnológicos sino también a la falta de

---

<sup>79</sup> IHEDATE Sciences Po, *Le projet « Benchmark européen et colloque de l'aménagement du territoire en Europe » - Pologne 2013*, 2013.

movilización ciudadana y política por el cambio climático, influyendo en el replanteamiento de las ciudades polacas y en los marcos normativos vigentes. El desarrollo sostenible es el claro ejemplo de que las ciudades polacas siguen luchando por crear nuevos planteamientos urbanísticos.

Las ciudades polacas han sabido desmarcarse del plan gubernamental para lanzarse solas a la mejora de sus núcleos urbanos, desde una aproximación multidisciplinar aprendida de sus vecinos europeos. Las diversas colaboraciones internacionales a través de la ONU, o los acuerdos internacionales como la Conferencia de las Partes (en adelante, COP) o HABITAT, demuestran que las movilizaciones a través de representantes de ciudades son posibles sin necesidad de contar con un respaldo del Estado. La postura gubernamental polaca deja que desear en cuanto a lucha contra el cambio climático, enfatizando el rol que tienen los agentes locales en la movilización internacional para mitigar los efectos. En 2013, el gobierno polaco lanzó la “Polish National Strategy for Adaptation to Climate Change with the 2030 perspective” (en adelante, NAS), un plan de acción gubernamental con directrices a seguir para paliar el retraso de las ciudades polacas en numerosos ámbitos tales como la energía, la construcción de vivienda, o el transporte<sup>80</sup>. Casi 30 años después de la disolución del bloque soviético y de la toma de conciencia de que hay que replantear el modelo urbanístico de las ciudades polacas, el gobierno se compromete a ajustar los objetivos para abrazar los de desarrollo sostenible. Las áreas de directa intervención legislativa nacional se enmarcan en la implementación de redes de transporte sostenibles, la adaptación al ámbito local de las normas nacionales, y técnicas espaciales para homogeneizar el territorio en la acción conjunta contra el cambio climático<sup>81</sup>.

El plan de acción fue ampliado con la nueva propuesta del gobierno en 2015 del National Urban Policy, para 2023, para potenciar iniciativas en las ciudades en los años venideros. El plan para 2023 detalla los pasos a seguir para construir una ciudad eficiente, sostenible, coherente, competitiva o potente en su estructura, planificación y ordenación del suelo, cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenible, y atención al ciudadano. Dependiendo de los objetivos concretos para lograr un modelo de ciudad, las relaciones con las temáticas serán distintas. Por ejemplo, una ciudad sostenible podrá ser fuerte en el manejo espacial del núcleo urbano pero frágil en la relación directa y participativa con

---

<sup>80</sup>Agnieszka Szpak, Climate change adaptation plans in Polish cities – comparative analysis, *European Planning Studies*, 29:3, 2021, 500.

<sup>81</sup> *Ibid.*, 505.

los ciudadanos (Anexo 5). Las propuestas lanzadas desde el gobierno nacional muestran una voluntad de intervenir en el espacio, su planteamiento cambia respecto a los años 90 y 2000, cuando el entonces gobierno solamente buscaba construir infraestructuras sin replantear la estrategia urbana o los retos a largo plazo de las ciudades.

Queda mucho camino por recorrer, a pesar del febril desarrollo de las ciudades, no existe una red sistémica y sinérgica que una los agentes locales con las propuestas estatales, planteando la necesidad de una nueva gobernanza urbana. Los poderes públicos locales siguen siendo los impulsores de las reflexiones de cara al futuro y, sobre todo, los encargados de solicitar una financiación externa<sup>82</sup>. Frente a otros modelos que analizamos anteriormente, la falta de cohesión entre agentes y la intervención en distintos ámbitos sectoriales a la vez, demuestra que Polonia no sigue un plan estructurado de actuación sino un efecto rebote acorde con lo que han ido implementando países vecinos. Dado el marcaje histórico que ha conocido Polonia y que ha retrasado el desarrollo urbano, nos encontramos ante un país que, poco a poco, reconoce la importancia de replantear su estrategia para regular mejor la ordenación y planificación urbana. De esta forma, se centra más en una visión a largo plazo que en una intervención parcial que inició en los años 90 y que rompe con la sinergia entre las políticas sectoriales.

#### *3.1.4. España, canalizador de los casos comparativos*

En España, el Código de Derecho Sostenible recoge la normativa vigente en el territorio para mejorar la competitividad de la economía, garantizando una correcta transparencia en los procedimientos administrativos para alcanzar una sostenibilidad financiera, social y medioambiental. Desde el funcionamiento de las Administraciones Públicas hasta la vivienda, el transporte, la protección del medioambiente, la agricultura y la ordenación de la edificación, vemos que las disposiciones son amplias y las normativas numerosas para conciliar el respeto ambiental con la cohesión social. Si nos fijamos con más detalle en las disposiciones sobre “Urbanismo y Ordenación de la Edificación”, constatamos que tres normas recientes recogen el principio de desarrollo territorial y su gestión:

- El Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.

---

<sup>82</sup> Wojciech Dziemianowicz y Jacek Szlachta, « Le parcours de Varsovie : une résurrection et un repositionnement », *Banque Européenne d'Investissement*, 2019.

- El Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana,
- El Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

La Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana contiene las actuaciones concretas en virtud del principio de desarrollo sostenible. Si nos fijamos con más detenimiento en su artículo 17, sobre el contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado, constatamos que “la realización de las actuaciones sobre el medio urbano corresponde, además de a aquellos sujetos (propietarios o titulares de derecho de uso otorgado por ellos, comunidades de propietarios) a los que la legislación de ordenación territorial y urbanística atribuya dicha obligación”<sup>83</sup>, siendo las Administraciones Públicas las encargadas de “elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal para los propietarios de asumir su coste, o cuando éstas financien parte de la operación con fondos públicos, en los supuestos de ejecución subsidiaria, a costa de los obligados”<sup>84</sup>. En dichos supuestos de actuación urbanística no se plantea ningún elemento de sostenibilidad urbana, remitiendo todas las disposiciones fijadas sobre este concepto al artículo 3 de la ley<sup>85</sup>. En esta última, una de las menciones sobre la construcción de vivienda, justifica que “el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia”.<sup>86</sup> Sin embargo, no se menciona ni define ningún principio de sostenibilidad o tipo de vivienda accesible, eficiente y digna. A pesar de mencionar que se garantizará un contexto urbano propicio para su uso residencial, la explotación del suelo no se define, dejando a los encargados de la urbanización la potestad de hacer un correcto uso del suelo. La única exigencia se plantea en el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo al exigir una memoria de sostenibilidad económica y ambiental en las actuaciones de urbanización.

---

<sup>83</sup> Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE, núm. 261, de 31/10/2015), artículo 17.

<sup>84</sup> Ibid., artículo 17.

<sup>85</sup> El artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana sobre el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible plasma las políticas a seguir para garantizar el correcto respeto del desarrollo sostenible como pueden ser la preservación de la naturaleza, la prevención y minimización de la contaminación (suelo, aire, agua), mejorar las dotaciones de las infraestructuras y servicios públicos, garantizar la movilidad urbana y el uso de tecnologías limpias entre otras propuestas.

<sup>86</sup> Ibid., artículo 3.

En España, la descentralización de competencias urbanísticas en las Administraciones públicas autonómicas o municipales constituye un marco ambivalente de gestión, ya que cada Comunidad Autónoma o municipio, aplicará su propio criterio de lo que entiende como sostenible en la construcción y edificación de los suelos<sup>87</sup>, bajo el amparo de la legislación nacional. El marco normativo vigente establece criterios generales de actuación relacionados con el acceso del ciudadano a un entorno urbano sostenible. La realidad es que se promueven actuaciones urbanísticas, públicas o privadas, que inciden en dicho acceso, aunque sin garantizar otras infraestructuras y servicios públicos.

La liberalización de los ayuntamientos promueve formas de gobernanza cada vez más centradas en el intercambio y puesta en común con agentes del mercado privado para dinamizar el suelo y su atractividad. La relación con dichos agentes incide en la visualización del entorno como algo especulativo y financiero, marcado por el intercambio desde los intereses económicos. La propia legislación vigente y la actividad que subyace en ella viene a señalar que la producción de la ciudad gira en torno a la actividad económica y a la producción de intereses inmobiliarios, realizando la gestión del suelo como una planificación neoliberal, vista a través de grandes proyectos urbanizados.<sup>88</sup> Este urbanismo normativo nos muestra una lógica de ciudad girada hacia el mercado inmobiliario y financiero, a través de la cual los procesos de producción corrigen aquellos conceptos emergentes que están surgiendo en la escena política como el desarrollo sostenible o la creación de una ciudad inteligente.

En definitiva, el marco normativo español regula las competencias de tal forma que las Comunidades Autónomas y los municipios sean los poseedores e impulsores de la ordenación urbanística de las ciudades<sup>89</sup>. El marco normativo estatal vigente, con la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, así como con la Ley 8/2013, de 27 de junio de 2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, regula el uso del suelo en su construcción y el acceso a una vivienda digna dentro de los marcos sostenibles impulsados internacionalmente y desde la UE; un marco normativo que no se

---

<sup>87</sup> Los estatutos de las Comunidades Autónomas presentan las competencias urbanísticas como propias, recalcando el hecho de que son competencia municipal aplicar el ordenamiento y planificación de los suelos. Sin embargo, es competencia estatal la regulación de la propiedad urbana y la ejecución de infraestructuras de interés general.

<sup>88</sup> Basilio Calderón Calderón y José Luis García Cuesta, “The structure of Spanish cities: a complex interweaving of continuity and change, uses and forms”, *Boletín de la Asociación de Geografía Española*, 77, 2018, 15.

<sup>89</sup> A través de los artículos 148 y 149 de la Constitución española.

homogeneiza bien en el territorio al depender de las Comunidades Autónomas y sus legislaciones propias para edificar y estructurar la política urbana.

Resaltado en el artículo 47 de la Constitución española, el acceso a una vivienda digna debe ser garantizado por los poderes públicos y administraciones ya que se trata de un derecho reconocido<sup>90</sup> que, a pesar de estar plasmado en la normativa, es motivo de debate en numerosas Comunidades Autónomas, debido a que las razones económicas y especulativas predominan en el control y ordenación de los suelos<sup>91</sup>. Este último precepto se encuentra regulado en la Constitución española; sin embargo, no se aplica correctamente ya que la planificación urbana se regula desde una lógica de precios del mercado, de “urbanismo inmobiliario y de acumulación del capitalismo”.<sup>92</sup> Con algunas sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) como la 141/2014 de 11 de septiembre o la sentencia del TC 75/2018 de 5 de julio de 2018<sup>93</sup>, destacamos derivas competenciales en España sobre la correcta aplicación del ordenamiento urbanístico por parte de las Comunidades Autónomas, resaltando la necesidad de reforzar el rol del Estado en el ámbito urbanístico, como bien menciona Ildefonso Ortega-Moreno en su artículo, “para dotar de una visión global, integral, sostenible e inteligente a la ordenación del territorio en España”.<sup>94</sup> A expensas de invadir una competencia estatal tales como la actividad económica o la igualdad de acceso a una vivienda digna para la población, la postura del TC es clara sobre la competencia autonómica en la construcción de viviendas y la ordenación del suelo<sup>95</sup>. Los distintos fallos emitidos por el TC reflejan la necesaria

---

<sup>90</sup> “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

<sup>91</sup> Los artículos 33, 45, 46 y 47 de la Constitución española limitan el uso especulativo del suelo para garantizar el acceso a una vivienda asequible.

<sup>92</sup> Carmen Bellet Sanfeliu, “Las políticas urbanísticas municipales en España: 40 años de ayuntamientos democráticos (1979-2019)”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 85, 2877, 29.

<sup>93</sup> La sentencia 75/2018, de 5 de julio de 2018, resalta lo siguiente en su contenido: “El carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de urbanismo (reafirmado, entre otras, por las SSTC 164/2001, de 11 de julio, y 14/2007, de 18 de enero), no significa, empero, que se trate de una competencia ilimitada, por cuanto tiene la obligación de respetar la legislación estatal en materias que puedan incidir lícitamente en el ejercicio de esta —legislación sobre expropiación forzosa, sistema de responsabilidad o procedimiento administrativo común—, así como la competencia exclusiva del Estado sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales al amparo del artículo 149.1.1 CE”.

<sup>94</sup> Ortega-Moreno, Ildefonso. «Ley de Suelo de 2015: urbanismo sostenible y acceso a la vivienda». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(207), 2021, 8.

<sup>95</sup> Como bien menciona Ildefonso Ortega-Moreno en su artículo, el fallo del TC en la sentencia 16/2018 de 22 de febrero recalca que las competencias del Estado como “el derecho civil, la planificación de la actividad económica y la regulación de las condiciones básicas que limiten o garanticen la igualdad de todos los españoles en su acceso a la propiedad privada es competencia estatal.”



redefinición del régimen jurídico en la actuación urbanística, tanto de las Comunidades Autónomas como del Estado, para aumentar el control administrativo y evitar conductas abusivas ante una interpretación y reajuste autonómico de los planes urbanísticos estatales.

Los cuatro países investigados, han centralizado la política en el ámbito estatal, cediendo competencias, actuaciones e intervenciones propias a los agentes. El único país que destaca por otorgar plena responsabilidad al ámbito local es Finlandia, un ejemplo de éxito demostrado por su liderazgo en rankings mundiales. Esto nos lleva a recordar que la participación ciudadana en el "hacer urbano" viene condicionada por la óptica estatal, que a su vez orienta la legislación vigente, la comunicación formal e informal en los núcleos urbanos, o la demarcación competencial y roles de cada agente. Destacamos las siguientes ópticas influyentes en cada país:

- Finlandia se caracteriza por un enfoque dirigido al ciudadano que vive y se relaciona con su entorno, por la correcta atención de sus necesidades a través de los servicios, negocios e infraestructuras. La mayoría de las acciones emprendidas en el ámbito urbanístico buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. El marco estatal vigente y el reparto competencial, otorga plena autoridad a las autoridades locales, generando mayor diálogo con la ciudadanía.
- Francia se ha estructurado en torno a una intervención por necesidad. La política urbanística vigente se ha consolidado como una herramienta para reducir las desigualdades en espacios claramente segregados o excluidos del desarrollo económico y social. El marco estatal se estructura como una herramienta necesaria de intervención y no de prevención para crear entornos sostenibles. La relación establecida entre los agentes estatales y locales muestra la presencia del Estado en sus regiones y municipios, incidiendo en la asignación de fondos y en la distribución de las responsabilidades entre los agentes.
- El legado histórico ha marcado el desarrollo urbanístico polaco y la posterior integración en el espacio comunitario, incidiendo en su retraso frente a los vecinos europeos. El país ha tenido que reestructurarse por completo, y se ha caracterizado por una planificación urbanística y de infraestructuras desordenada. El país ha girado con lentitud hacia estrategias más visionarias de ordenación. Al cambiar de paradigma, el país se enfrenta a distintas velocidades de desarrollo, recalando

la falta de homogeneidad entre las ciudades que inician sus proyectos de forma independiente ante la falta de intervención y coordinación estatal.

- A pesar de contar con un marco estatal definido, la ordenación territorial española y las competencias exclusivas otorgadas a las Comunidades Autónomas en materia urbanística reflejan que el país mantiene una tendencia especulativa e inmobiliaria regulada por el precio del mercado. Se trata de un enfoque subjetivamente definido por las Comunidades, que carece de la necesaria coordinación entre las administraciones, sobre todo para garantizar una correcta eficacia y eficiencia de los procesos. Ante una falta de coordinación entre administraciones, numerosos municipios comparten los mismos problemas y retos urbanísticos. La condición para mejorar la coordinación entre las Comunidades Autónomas y el Estado pasa por una mayor transparencia para la ciudadanía de los proyectos a desarrollar. Dicha transparencia aseguraría un interés por la mejora y rehabilitación del suelo urbano, en una era marcada por el desarrollo sostenible y el auge de las ciudades inteligentes.

Los cuatro enfoques ilustran cómo se comporta cada país desde una perspectiva jurídica, administrativa, territorial y participativa. A fin de cuentas, la implementación de normas y conductas reguladas por el ordenamiento jurídico influirán en la forma que tendrán los ciudadanos de contar con la información, de participar en la planificación urbana y de acceder a los proyectos, fondos económicos e iniciativas propuestas desde la UE.

El análisis jurídico de los países investigados refleja la heterogeneidad en las prácticas urbanísticas, así como en la relación con el espacio comunitario. Cada país cuenta con una praxis propia de regular la planificación urbana, de relacionarse entre sus agentes, nacionales y locales, o de facilitar información al respecto. La relación con la UE, y el peso que tendrán los proyectos y los fondos europeos en cada país, se verá afectada en consecuencia. La construcción de una relación coordinada y clara con la UE pasa por articular las relaciones con la ciudadanía ya que la homogeneización del ordenamiento jurídico de cada país es inviable. Dependerá del país la difusión del rol de la ciudadanía en el ámbito urbanístico, de su interés por la participación democrática, y de la movilización de los países miembros por homogeneizar la práctica en todo el espacio comunitario.

### **3.2. Desde el sentimiento de pertenencia urbana: el desarrollo de una nueva ciudadanía vinculada a su ciudad**

El Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa aprobó en 2003 la declaración revisada de la participación de los jóvenes en el desarrollo local y regional de sus países miembros. Como bien resalta el preámbulo, “la involucración de los jóvenes en la toma de decisión con impacto directo en sus vidas es fundamental para la preservación de una sociedad democrática, solidaria y próspera [...] escuchar a los jóvenes es dotarlos de una responsabilidad directa para crear el cambio y no para tratarlos como un problema o víctimas [...] son ciudadanos con competencias, experiencias y orígenes diversos, es decir, con una riqueza única para el desarrollo de las colectividades locales y de la sociedad”<sup>96</sup>. Una década ha pasado desde la aprobación de esta declaración y la UE refuerza su convencimiento en darle cada vez más voz y voto a los ciudadanos en el qué hacer urbano, los únicos responsables de sus necesidades e intereses.

La forma que tenemos de concebir y entender las ciudades repercute en la participación democrática de los ciudadanos; un modelo caracterizado por la unicidad y la homogeneidad de todos los barrios se enfrentará a otra concepción que toma en consideración la diversidad y la complejidad de los grupos sociales y los agentes. El legado histórico-político, las dinámicas institucionales y los modelos actuales de gobernanza, facilitarán o limitarán la involucración ciudadanía. La gobernanza urbana de las ciudades no tiene en cuenta el desorden, la circulación y la pluralidad de intereses que aquellos grupos sociales, edades o etnicidades, que conviven en el mismo espacio urbano. Como bien subraya Patrick Le Galès en su libro, “lanzar procesos de cambio desde la escucha de numerosos agentes y grupos involucrados en la rehabilitación de la ciudad implica una tensión marcada por la interacción, la fluidez de la jerarquía preestablecida pero también la inestabilidad de las relaciones y la creación de conflictos”<sup>97</sup>.

Las ciudades europeas han sabido interrelacionar la política institucional y la acción de los poderes públicos, con la diversidad de prácticas y el activismo local de los movimientos sociales y asociativos. Observamos una sensibilidad creciente de la ciudadanía, ya sea porque quiere participar en la toma de decisiones, o por el surgimiento de movimientos contestatarios que han ido imponiéndose en las dinámicas urbanas. Las

---

<sup>96</sup> Consejo de Europa, *Recommendation 128(2003) on the revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*, 2015.

<sup>97</sup> Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes* (Paris : SciencesPo. Les Presses, 2011), 295.

ciudades no pueden esconderse detrás de un panel armonizado y consensuado de las interpretaciones y rehabilitaciones urbanas<sup>98</sup>. Con la diversidad de actividades y procesos innovadores que encontramos en los núcleos urbanos, la diversidad de agentes involucrados motiva la creación de movimientos y el surgimiento de intereses contrapuestos. Desde los sindicatos, hasta los movimientos de estudiantes, pasando por los partidos políticos, los movimientos para la igualdad de género, o los consejos asesores municipales compuestos por ciudadanos, la ciudad es claramente el espacio idóneo para crear tensiones, cambiar formas de hacer y defender los intereses. El surgimiento de los nuevos movimientos sociales y políticos a partir de los años 70 en Europa supuso el distanciamiento de los ciudadanos hacia la legitimidad de las instituciones preestablecidas. Fruto de una nueva aproximación de defensa de los intereses, los ciudadanos impulsan nuevas tácticas más auténticas, cercanas y consensuadas entre todos los agentes, implicando una gestión del poder caracterizada por la innovación social, un contacto más estrecho con las colectividades y municipalidades ya que son las concernidas por los intereses de los ciudadanos.

¿Qué formas de involucración ciudadana se han estructurado estos últimos años a la hora de rehabilitar los núcleos urbanos desde la participación democrática? ¿Las nuevas formas de acción local son factibles en todas las ciudades, o dependen más bien de su tamaño y de su ordenamiento jurídico? Las ciudades desde su tradición y *statu quo* facilitarán o no nuevas relaciones con sus habitantes, mejorando la gobernanza urbana y plasmando nuevas dialécticas con implicación ciudadana. La UE, mediante sus proyectos y fondos económicos a disposición de los países miembros, acelerará este proceso al garantizar nuevas prácticas que homogeneizarán el acercamiento de los poderes públicos hacia la ciudadanía en el espacio comunitario. Sin embargo, la plasmación de los proyectos europeos en los países miembros dependerá primero de la relación que estos habrán creado con sus habitantes, de la flexibilidad en las acciones innovadoras en la rehabilitación urbana, y también de la voluntad social y ciudadana de crear mejores espacios que se adapten a sus necesidades y experiencias.

Entender la política urbana como un proyecto común conlleva revalorizar los espacios, productos y servicios mediante la involucración de la ciudadanía en dicha política, y la creación de nuevas cooperaciones en un marco de economía social y desarrollo

---

<sup>98</sup> Ibid., 305.

sostenible<sup>99</sup>. En Francia, la Agencia para el Desarrollo Sostenible y el Uso de la Energía (en adelante, ADEME), elaboró un documento estratégico sobre la conciliación entre la participación ciudadana y la planificación urbana. En dicho documento, la Agencia destaca cinco formas de participación ciudadana que influirán en la elaboración de un proyecto común, el cual dependerá del grado de involucración de la ciudadanía en la política<sup>100</sup>:

- La información: informar sobre los procesos llevados a cabo desde la municipalidad mediante distintos medios locales, páginas webs, redes sociales o reuniones públicas. Se trata del escalón más bajo de participación ya que los ciudadanos solamente son informados de las políticas.
- La consulta: recopilar opiniones, propuestas de los habitantes a través de encuestas sociológicas, referéndums, *focus groups*, y reuniones de consejos de participación ciudadana. Como bien subraya el documento, las autoridades locales no tienen la obligación de cumplir con las sugerencias, de atender a las quejas y reclamaciones recogidas, es decir, la consulta y la recogida de opiniones y de perspectivas no compromete.
- La concertación: iniciar una discusión-negociación con uno o varios grupos para entender las acciones posibles que cabe seguir, sin necesidad de alcanzar un consenso. Se trata de una tipología francesa que se ha institucionalizado a partir de los años 50, cuyo procedimiento se caracteriza por la decisión final de la autoridad local.
- La participación: implicación de los habitantes en un proyecto de diseño y gestión urbana. Se trata de una aproximación colaborativa y de construcción o codecisión con los profesionales y las autoridades locales.
- La autogestión: los ciudadanos son los encargados de la organización de algunas operaciones o decisiones. Se trata de una práctica autónoma en la cual los habitantes elaboran todo el proyecto, desde las acciones a plantear hasta la

---

<sup>99</sup> En su artículo, Gema González destaca que “los ciudadanos van adquiriendo un papel central tanto en el diseño como en la gestión de su ciudad desde la acción comunitaria, dando lugar a un nuevo municipalismo”. Gema González Romero, “La innovación social como estrategia de desarrollo. Políticas urbanas y acción colectiva”, *Teuken Bidikay – Revista Latinoamericana de Investigación en Organizaciones Ambiente y Sociedad*, vol.11, nº16, 2016, 8.

<sup>100</sup> ADEME, « La participation citoyenne – réussir la planification et l’aménagement durables », *ADEME Éditions*, 2016, 18.

decisión de contratación. Un ejemplo muy recurrente en Francia es la creación de viviendas de protección oficial<sup>101</sup>.

Como bien define el estudio elaborado por la ADEME, cuando nos referimos a participación, hablamos de un grado de implicación que dependerá de la iniciativa propuesta y del interés creado en cuanto a consulta directa ante la ciudadanía<sup>102</sup>. Por participación, entendemos las cuatro formas mencionadas anteriormente, así como el tipo de herramienta o consulta que se utilizará para conectar con la ciudadanía y que influirá en la intervención real de los habitantes.

Repasando los casos prácticos por países, somos capaces de discernir una gestión y comunicación, tanto formales como informales, con la ciudadanía. Estos replanteamientos y nuevas estructuras del ordenamiento jurídico o político-cultural, fomentan una relación bidireccional con las autoridades, influyendo en la flexibilidad de los países en aceptar una gobernanza multinivel. Respondiendo a la pregunta sobre si las ciudades, dependiendo de su tamaño, ordenamiento jurídico y relación con la localidad, pueden reivindicar nuevas formas de acción ciudadana, diremos que todo dependerá del grado de apertura, tanto nacional como local, para proponer cambios en las regulaciones y aceptar que los habitantes son los primeros concernidos por los cambios en la planificación territorial.

Si tomamos Francia como ejemplo, destacaremos que el país ha incluido en su regulación urbanística una mención clara sobre la creación de consejos ciudadanos. Dicha mención se ubica en la Ley 2014-173 de 21 de febrero de 2014 de programación para la ciudad y la cohesión urbana, y propugna la creación de consejos ciudadanos por distritos prioritarios (*conseil citoyen par quartier prioritaire*). Dichos consejos se crean desde un diagnóstico barrial del tipo de iniciativa participativa que se desea lanzar. Como bien se comenta en el artículo 7, “los consejos están compuestos, por un lado, por habitantes elegidos aleatoriamente y, por otro lado, por miembros de asociaciones barriales o agentes locales [...] el propósito de los consejos será evaluar los contratos de las ciudades y de renovación urbana dentro del ejercicio de independencia y transparencia asegurado por

---

<sup>101</sup> La Ley n°2014-366, de 24 de marzo de 2014, para el acceso a una vivienda y a un urbanismo renovado delimita en su capítulo VI la creación de nuevas formas de acceso a la vivienda a través de acciones participativas.

<sup>102</sup> ADEME, « La participation citoyenne – réussir la planification et l’aménagement durables », ADEME Éditions, 2016, 19.

los habitantes miembros y las autoridades involucradas”<sup>103</sup>. La creación de estos consejos ciudadanos se plasma directamente en los Nuevos Programas de Renovación Urbana, (NPNRU), mediante la incorporación del término coconstrucción como motor de la participación ciudadana para la transformación de los barrios. Finalmente, destacamos la incorporación en el Código de Urbanismo francés de procesos de coconstrucción con la ciudadanía al fijar, con carácter vinculante, concertaciones (ver apartado de participación sobre “la concertación”) en proyectos tales como la elaboración o revisión de esquemas de coherencia territorial, de renovación urbana, o modificaciones substanciales del entorno y estilo de vida con efectos directos en el medioambiente<sup>104</sup>.

Queda mucho camino por recorrer para mejorar la participación ciudadana en las decisiones públicas. Para transferir más responsabilidades a la ciudadanía y empoderarla a través de iniciativas de participación, no solamente debemos asegurar un proceso de legitimidad reconocida en la norma, con un ordenamiento jurídico más ambicioso, sino también mostrar voluntad real por parte de las autoridades nacionales y locales. Si releemos el apartado sobre las concertaciones, vemos que se trata de una discusión informal, de una recopilación de opiniones, sin necesidad de consenso o de decisión conjunta con los consejos ciudadanos, siendo la autoridad local la responsable final de la decisión. Podríamos deducir que las normas promueven una asociación más que la otorgación de un rol determinante en la toma de decisión, que sigue siendo competencia de las autoridades.

Los cambios en la movilización ciudadana o en la incorporación de conceptos emergentes en las estrategias de planificación territorial como la innovación social, el desarrollo sostenible en las políticas públicas, o la creación de ciudades inteligentes, repercuten en la gestión y la funcionalidad de las instituciones locales y nacionales. El verdadero reto de las instituciones locales, autoridades competentes en la ejecución de la planificación urbanística en los municipios, residirá, como bien se menciona en el artículo de Valle Casado Maestre, en la “capacidad institucional de resolver problemas, utilizando los recursos disponibles y estableciendo nuevas relaciones de colaboración con actores del entorno”.<sup>105</sup> Con la incorporación de tantos asuntos que involucran la comunidad y su

---

<sup>103</sup> Ley nº2014-173, de 21 de febrero de 2014, sobre la programación para la ciudad y la cohesión urbana.

<sup>104</sup> Ley nº2014-366, de 24 de marzo de 2014, para el acceso a una vivienda y urbanismo renovado.

<sup>105</sup> Valle Casado Maestre, María Ángeles Huete García, Rafael Merinero Rodríguez y Moneyba González Medina, “La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 10, núm. 20, 2018, 125.

entorno, es responsabilidad de los Estados reformar y dotar de una capacidad institucional a los gobiernos locales para afrontar de forma eficaz retos de los municipios como el acceso a una vivienda digna, la eficiencia energética, o la lucha contra el cambio climático.

Dependerá de cada país miembro el dotar de capacidades institucionales a los municipios y gestionar eficazmente la interrelación entre gobiernos nacionales, regionales o autonómicos, y locales, para elaborar un marco de coordinación común en este ámbito<sup>106</sup>. Asimismo, dependerá de cada país miembro otorgar la suficiente autonomía administrativa ante cambios tan latentes en la gestión como la incorporación de fondos económicos o la participación en proyectos europeos que influirán en el procedimiento a seguir con los actores involucrados en la planificación como con la ciudadanía. La interrelación entre los distintos órganos administrativos y la ciudadanía influirá en el grado de interés de las localidades o representaciones nacionales en los proyectos europeos, contribuyendo a una de las prioridades de la política europea de cohesión territorial en materia de desarrollo urbano sostenible y de colaboración en la búsqueda de soluciones.

Gran parte del contenido de este trabajo muestra que la política urbana se estructura desde un poder centralizado del país miembro para sus localidades. Dependiendo de la estructura, independencia y reparto de los poderes administrativos nacionales, regionales, y de las ciudades, se contemplará una política cohesionada determinada a nivel local de las prácticas urbanas. La estructura centralizada y el interés por mejorar las políticas urbanas influirá en la praxis nacional de movilizar su metodología y herramientas para facilitar la colaboración. Todo ello dependerá de la regulación vigente, del modelo sociocultural de cada país, y del interés por enfrentar los retos de forma participativa y consensuada.

---

<sup>106</sup> María Rosario Alonso Ibáñez, “Repensar la acción pública local desde nuevos modelos de gestión administrativa”, *REALA*, nº14, 2020, 53.



### **3.3. Desde la ordenación urbana nacional al desarrollo de un proyecto común con la UE**

#### *3.3.1 Los programas europeos*

Europa se enfrenta a diversos riesgos - sanitario, medioambiental, soberanía alimentaria, demográfico, social, digital, energético - que resaltan la importancia de una intervención participativa e integral hacia nuevas transiciones. Las ciudades se perfilan como los mejores espacios al concentrar todos los retos y el mayor porcentaje poblacional. La cúspide comunitaria, a pesar de no contar con competencias propias y formales de intervención en materia urbanística, ha reforzado su presencia con la elaboración de un marco común e integral para todas las ciudades europeas. La creación y puesta en marcha de las políticas urbanas europeas denotan más innovación y conciliación por parte de la gestión pública comunitaria. Ante teorías administrativas propias y, muchas veces, cegadas por la tradición, la inercia y la antigüedad en su gestión, el modelo europeo es dinámico, se caracteriza por un proceso de aprendizaje para generar nuevos impulsos y cambios de dirección<sup>107</sup>.

A medida que el proceso de integración se ha fortalecido y los Tratados han definido los principios jurídicos que rigen las acciones de las instituciones comunitarias, la UE se ha percatado de la importancia de incluir las ciudades como actores claves de las políticas de gobernanza. Con la integración de nuevos países al acervo comunitario, los desequilibrios urbanos se notan más. Los intercambios dentro de las instituciones europeas se percatan de la importancia de incentivar el desarrollo urbano y regional para reducir las desigualdades entre países. La falta de competencias claras en la intervención comunitaria no ha sido un freno para las instituciones europeas que han delimitado cada vez mejor las acciones europeas mediante proyectos de colaboración, intercambio de conocimientos y fondos estructurales para los países miembros destinados al desarrollo de sus núcleos urbanos.

La fortaleza de la política europea está en la capacidad institucional para asumir retos desde una perspectiva colaborativa. Las reuniones informales entre ministros de la ordenación territorial, las distintas cumbres de Naciones Unidas celebradas a lo largo de

---

<sup>107</sup> Ibid., 51.

los años 90 y 2000, así como la creación del Comité de Regiones, en 1994, son hitos para la creación formal de un modelo institucional de intervención en las ciudades europeas<sup>108</sup>.

La puesta en marcha de su programa faro en materia de desarrollo urbano, el programa URBACT, nos demuestra la evolución de perspectiva que ha adoptado la UE y el interés creciente por la cohesión urbana y regional del espacio europeo, dando un paso a favor de la gobernanza multinivel comunitaria a medida que la Política de Cohesión Regional y Urbana se ha ido perfilando<sup>109</sup>. Centralizado en el objetivo 5 de la política europea de cohesión para el período 2021-2027, “acercar la UE a los ciudadanos mediante un desarrollo sostenible e integrado de todos los territorios, el programa URBACT se caracteriza desde 2002 por enfrentar los cambios urbanísticos europeos involucrando a todos los profesionales de los países miembros mediante el intercambio de buenas prácticas y un trabajo colaborativo horizontal. Como bien establece el principio básico del programa, “el mejor cambio puede hacerse cuando las autoridades locales establecen vínculos con distintos niveles de gobernanza (regional, nacional y europeo) para enfrentar los retos de forma holística, que incluya la dimensión medioambiental, económica y social”<sup>110</sup>.

El programa URBACT es el claro ejemplo de “refuerzo del enfoque integrado dentro de la lógica de la europeización urbana, como instrumento de intervención de la Política de Cohesión”<sup>111</sup>. Si a principios de los 90 las tácticas llevadas a cabo en esta materia denotaban cierta falta de sinergia entre los agentes involucrados, tanto privados como políticos, a medida que se han institucionalizado los fondos estructurales y se han

---

<sup>108</sup> Moneyba González Medina, Huete García y Rafael Merinero Rodríguez, “La evolución de la agenda urbana de la Unión Europea: Hacia un modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado”, *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, 4, 2016, 87.

<sup>109</sup> La política de cohesión es la política con mayor dimensión urbana de las políticas sectoriales europeas. En el período 2014-2020, la política de cohesión recibió 115 millones de euros para invertir en ciudades. Con los nuevos períodos de financiación europea que se lanzan a lo largo de los años, mayor es la inversión para tácticas que envuelven núcleos urbanos. La implementación de la política de cohesión con impacto directo en ciudades se ha ido estructurando paulatinamente a medida que la estructura institucional europeo ha cobrado peso y los países miembros se han integrado con una lógica de gestión íntegra y globalizada de los retos. Por ello, la política de cohesión, a través de los Fondos de Cohesión y FEDER, se desglosa con algunos de estos ejemplos: inversión, reconversión y ajuste estructural regional con el fin de reducir desigualdades entre regiones de la UE, mejora de las redes de transporte o ejecución de estrategias de desarrollo urbano. El modelo de gobernanza de dicha política se estructura entre la Unión, responsable de los fondos de inversión, los Estados miembros, las autoridades nacionales o regionales y las ciudades.

<sup>110</sup> URBACT, “About us”, consultado el 4 de diciembre de 2022, disponible en <https://urbact.eu/who-we-are>

<sup>111</sup> Moneyba González Medina, Huete García y Rafael Merinero Rodríguez, “La evolución de la agenda urbana de la Unión Europea: Hacia un modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado”, *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, 4, 2016, 89.

delimitado los objetivos comunitarios, la intervención urbana europea ha cobrado su sentido y se ha fortalecido. El programa URBACT es el reflejo de los cambios expresados dentro de la lógica europea en la materia. Actualmente es el nexo de aprendizaje y de unión entre las instituciones europeas, a través de las agencias encargadas y de los fondos económicos a suministrar, y las ciudades europeas, creando una red extensa de intercambio de conocimientos entre los responsables de los núcleos urbanos y los *stakeholders*. En los últimos informes publicados sobre el período 2007-2013 en el marco del programa URBACT II, destacamos los siguientes aportes:<sup>112</sup>

- Regenerar y fortalecer los núcleos urbanos en épocas de recesión. Este punto recalca la necesaria planificación colaborativa con los agentes involucrados, tales como los organismos públicos, las empresas y los ciudadanos para enfrentar los ciclos y cambios, posibilitando una estabilidad futura de los núcleos urbanos.
- Apoyar a la juventud en la construcción de sus ciudades, mediante herramientas de innovación social y participación democrática.
- Crear núcleos urbanos fortalecidos a través de su economía, con la creación de puestos de trabajo estables, fomentando ciudades llenas de oportunidades.
- Luchar contra la polarización social, la segregación espacial y los espacios abandonados.
- Edificar ciudades energética y económicamente eficientes.

Los informes recabados en el marco del programa URBACT II son un claro reflejo de las estrategias que se comparten entre todos los agentes urbanos y europeos con vistas a mejorar la calidad de vida y transferir buenas prácticas entre las ciudades. De hecho, el éxito del programa reside en la convergencia que todos los núcleos urbanos europeos pretenden alcanzar con el fin de acabar con los problemas persistentes de sus espacios.

Numerosas son las iniciativas que se multiplican para innovar social y espacialmente los núcleos urbanos desde una perspectiva internacional y comunitaria. Las prácticas europeas lanzadas estos últimos años se enmarcan en una escala multinivel mediante la cooperación entre instituciones europeas, países miembros, agencias públicas, empresas y ciudadanos. Con la institucionalización de la política de cohesión europea y la

---

<sup>112</sup> Ecosistema Urbano, “Ciudades de mañana: acción hoy – Propuestas y conclusiones de URBACT en 7 informes”, consultado el 20 de noviembre de 2022, disponible en <https://ecosistemaurbano.org/urbanismo/ciudades-del-manana-accion-hoy-propuestas-y-conclusiones-de-urbact-en-7-informes/>

asignación de fondos estructurales (FEDER) para el desarrollo urbano, las políticas urbanas a nivel europeo se han afianzado cada vez más como un espacio de conocimiento con una europeización cada vez más palpable de los gobiernos locales de los países miembros a través de sus proyectos. A pesar de no contar con competencias directas y formales en el ámbito urbanístico, la UE nos demuestra que es posible una armonización europea del uso del suelo y del desarrollo urbano mediante técnicas de innovación social y transferencia de conocimiento.

La Iniciativa Urbana Europea (*European Urban Initiative*, en adelante, EUI) es otro ejemplo de desarrollo de las capacidades y conocimientos de las ciudades europeas con vistas a proponer soluciones sostenibles ante la multitud de desafíos a los que se enfrentan las ciudades en el marco de la política de cohesión fijada para el período 2021-2027<sup>113</sup>. Basándose en las acciones llevadas a cabo en el programa URBACT III y en el artículo 12 del Reglamento 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión, la EUI consta de dos objetivos: “apoyar las actividades innovadoras para el desarrollo sostenible de las ciudades europeas [...] apoyar al desarrollo de capacidades y conocimiento o evaluaciones de impacto territorial [...] apoyar la cooperación intergubernamental sobre cuestiones urbanas”<sup>114</sup>. El objetivo de la EUI es crear una cadena de valor y sentido para todos los actores involucrados con el propósito de aumentar la conciencia y de implementar nuevas acciones innovadoras y generar vínculos más fuertes entre las ciudades europeas (anexo 6).

### 3.3.2 Las Agendas Urbanas

La creación de redes de apoyo basadas en un intercambio informativo, innovador y multidisciplinar forma parte de la nueva lógica de la política de cohesión europea. El lanzamiento con el Pacto de Ámsterdam en 2016 del Acervo Urbano abrió las puertas hacia un nuevo camino formal y regulado del desarrollo urbano a seguir en Europa. A pesar de ser el reflejo de reuniones informales con rangos ministeriales y representantes de las instituciones europeas, los hitos de las políticas urbanas europeas fortalecieron el nuevo planteamiento de la gobernanza multinivel. Después de la carta de Leipzig firmada

---

<sup>113</sup> European Urban Initiative, *Description of the Action: The European Urban Initiative (EUI) Annex 1b) to the Contribution Agreement*, 2020.

<sup>114</sup> Reglamento UE 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión (DO L 2031 de 30.06.2021, p.60).

en 2007<sup>115</sup> o de la declaración de Riga en 2015<sup>116</sup>, el pacto de Ámsterdam en 2016 definió el marco operativo de lo que se denominaría la Agenda Urbana de la Unión Europea y consolidaría la contribución comunitaria a las acciones nacionales en la materia. En 2020, con los cambios sustanciales denotados en la integración y fragilidad del espacio comunitario, se firmó la nueva versión de la carta de Leipzig, con vistas a consolidar los objetivos fijados por la política de cohesión para el período 2021-2027, incluyendo un refuerzo de la cooperación multinivel tanto institucional como con los *stakeholders*<sup>117</sup>.

La Agenda Urbana de la UE pretende, desde su creación, establecer acciones coherentes entre las partes interesadas e involucradas en el proceso para potenciar los núcleos urbanos y cumplir con los objetivos fijados de fortalecimiento de la dimensión urbana a escala nacional y comunitaria<sup>118</sup>. Los tres instrumentos fijados por el pacto de Ámsterdam son los siguientes<sup>119</sup>:

- Mejorar la legislación mediante una coordinación europea en la uniformización de las políticas y leyes comunitarias para aplicarlas de manera eficaz y coherente en las localidades y evitar desigualdades. No se trata de una creación o intervención directa en las políticas nacionales sino de una búsqueda uniformizada de las normas mediante una revisión de estas.
- Mejorar la financiación a través de una transparencia y más información de los fondos europeos disponibles para los gobiernos municipales de los países miembros.
- Mejorar el conocimiento e intercambio de buenas prácticas sobre temas urbanos.

---

<sup>115</sup> La carta de Leipzig de 2007 marcó el inicio de la cooperación intergubernamental sobre la sostenibilidad de las ciudades europeas. Dicha carta se centró en dos ejes: la coordinación de las políticas integradas y sectoriales de desarrollo urbano como la eficiencia energética, la construcción de espacios públicos de calidad o la cohesión social y la intervención en barrios menos favorecidos mediante políticas de cohesión y fomento del empleo y de la calidad de vida. Como bien resalta el contenido de la carta firmado por los ministros responsables de desarrollo urbano, “los Ministros se comprometen a fomentar la puesta en práctica de una organización territorial equilibrada basada en una estructura urbana europea policéntrica”. Se trata de uno de los primeros documentos formales de trabajo de los países miembros y la UE para coordinar acciones globales integradas en una responsabilidad efectiva y propia a cada nivel de gobierno (local, regional, nacional y comunitario).

<sup>116</sup> La declaración de Riga fijó los elementos y principios esenciales para una Agenda Urbana de la UE que daría lugar a la firma del pacto de Ámsterdam en 2016. La declaración previa firmada en Riga consolidó la cooperación intergubernamental y la convergencia entre los rangos ministeriales de los países miembros y las instituciones europeas.

<sup>117</sup> Comisión Europea, *The New Leipzig Charter – adopted at the Informal Ministerial Meeting on Urban Matters on 30 november 2020*, 2020.

<sup>118</sup> Consejo de la Unión Europea, “Urban Agenda of the EU – Pact of Amsterdam”, 2016, 4.

<sup>119</sup> *Ibid.*, 5.

Asimismo, el pacto de Ámsterdam se estructuró en torno a catorce temas prioritarios o acciones hasta 2021, con vistas a mejorar en cada uno de los temas, los tres instrumentos mencionados anteriormente<sup>120</sup>: la inclusión de refugiados y migrantes, la pobreza y regeneración urbana, la economía circular, la calidad del aire, el cambio climático, el uso sostenible del suelo, la transición digital (*Smart Cities*), la cultura y el patrimonio cultural, la vivienda, el empleo, la transición energética, la movilidad urbana, la contratación pública innovadora y responsable, y la seguridad en los espacios públicos. Como bien menciona el pacto, cada tema prioritario se estructura como una coordinación multinivel entre numerosas políticas sectoriales de las distintas áreas de gobiernos (cooperación horizontal y vertical). Cada acción estará formada por representantes de cuatro o cinco Estados miembros, de varias ciudades y de la Comisión. Durante dos o tres años, se responsabilizarán de llevar a cabo los instrumentos de un tema concreto hasta determinar el plan de acción a seguir y poder implementarlo.

Los programas de trabajo llevados a cabo en el marco de la Agenda Urbana resaltaron los pasos a mejorar para cooperar mejor institucionalmente y reforzar sinergias. La implementación de iniciativas (programa URBACT, EUI, ESPON, JPI Europe...) se alinea con los propósitos de la Agenda Urbana, creando numerosas redes y plataformas, mediante un mecanismo de regulación transfronteriza. La multiplicación de intercambios formales e informales agiliza en cierta forma la cooperación y el establecimiento de nuevos partenariados, involucrando a distintos actores y públicos interesados por las dinámicas, y agilizando las normas a implementar en la materia.

La aprobación de las nuevas Agendas Urbanas internacionales marca una cohesión progresiva en política urbana y un nuevo intercambio de valores y principios en la materia entre distintas interpretaciones culturales, políticas y jurídicas de los países miembros. El lanzamiento de una praxis colaborativa en el espacio comunitario delineó la forma de hacer estatal en términos de regulación y planificación colaborativa con la ciudadanía. Con los intercambios entre los países miembros, nació no solamente un marco operativo y estratégico a nivel comunitario e internacional, sino también una voluntad de lanzar un trabajo multidisciplinar a nivel estatal, reflejando el compromiso de los países miembros con los programas y acuerdos internacionales.

---

<sup>120</sup> Para el período 2021-2027, la Comisión optó por simplificar las catorce acciones, englobándolos en torno a los cinco objetivos de la política de cohesión: crear una Europa más competitiva, inteligente, climáticamente neutra, conectada, inclusiva y cercana a sus ciudadanos. *Ibid.*, 5.

Las nuevas Agendas Urbanas Nacionales nos demuestran que, gracias al aprovechamiento de conocimientos con la UE, los países se comprometen a diseñar una Agenda Urbana Nacional que abarque los compromisos y retos internacionales que viven las ciudades a través de un contexto político, institucional, administrativo y urbanístico propio. El diseño de dichos marcos estratégicos estatales es en realidad la prueba de una convergencia de las pautas y estrategias europeas adoptadas por los países miembros en sus estructuras y sistemas urbanos<sup>121</sup>. El camino iniciado por la UE hacia la política integral y colaborativa repercute en el discurso y marco jurídico que crean los países miembros para sus ciudades, influyendo en la praxis administrativa e institucional nacional y local. Esto demuestra la consolidación de un acervo urbano comunitario a pesar de contar con diferencias de desarrollo e implementación de políticas urbanas en cada país miembro.

Si nos fijamos en la Agenda Urbana española (en adelante, AGE), aprobada por el Consejo de Ministros en 2019, veremos que, al igual que en el marco urbano comunitario, se trata de un documento no vinculante creado por el Gobierno de España para indicar las estrategias que se podrían adoptar, en distintos ejes y temáticas, con vistas a mejorar las políticas urbanas en un marco participativo y dinámico<sup>122</sup>.

Como bien fija el Plan de Acción de la AGE, “se proponen actuaciones en el ámbito normativo, de la planificación, financiación, gobernanza y participación ciudadana [...] todas ellas forman parte de una visión estratégica integrada que se podrá ir ampliando o revisando a medida que se va implementando la Agenda junto con diversos actores públicos o privados<sup>123</sup>”. Las actuaciones en materia normativa son un claro reflejo de la influencia europea para armonizar la Administración y la regulación estatal. Algunas propuestas fijadas por el Plan de Acción, tales como innovar el marco legislativo estatal en el acceso a una vivienda, en la estabilidad del uso de los instrumentos para la planificación territorial o en materia de sostenibilidad en edificación y uso de los espacios públicos, son claros ejemplos de la palanca internacional usada por el Gobierno español para armonizar el marco normativo en la materia. La propia propuesta de la UE de crear intercambios, plataformas y proyectos se calca en las Agendas Urbanas Nacionales a

---

<sup>121</sup> Moneyba González Medina, “Elementos de una política urbana europea: experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España”, *Revista española de ciencia política*, nº27, 2011, 46.

<sup>122</sup> Ángela de la Cruz-Mera, “Agenda Urbana Española”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, nº202, 2019, 678.

<sup>123</sup> Ministerio de Fomento, *Plan de Acción de la Agenda 2030*, 2019.

través de un modelo de propuesta de retos y soluciones globales. Si bien la Agenda se inspira de una política y modus operandi europeo, se trata de una guía que se aplica en un escenario político y jurídico propio. La Agenda Urbana alemana no será la misma que la española o la francesa teniendo en cuenta su marco legislativo estatal urbanístico, y las herramientas a usar para innovarlo y adecuarlo a un esquema comunitario. Asimismo, las relaciones previamente construidas con los públicos movilizados y la conciencia política y ciudadana para innovar en el desarrollo urbano, no serán iguales dependiendo de la cultura social. Sin embargo, resaltaremos algunos indicadores comunes teniendo en cuenta la influencia europea en la elaboración de un esquema integral de retos y dimensiones globales, así como de coordinación y colaboración con diferentes grupos de actores.

### 3.3.3. *La captación de fondos europeos*

Además de las acciones, instrumentos, iniciativas y documentos aprobados en el marco de conferencias o reuniones interministeriales, la política de cohesión territorial y urbana se enmarca en fondos presupuestarios que agilizan la regeneración urbana y reducen los desequilibrios entre ciudades europeas. Con las crisis que se han multiplicado en los últimos años y han acrecentado las desigualdades, la captación de los fondos europeos en las ciudades europeas es cada vez más importante. Para el período 2021-2027 y gracias al paquete NextGenerationEU lanzado en 2020 por la Comisión, los fondos de la Política de Cohesión<sup>124</sup> se han ampliado para las ciudades, recalando la imperiosa necesidad de fomentar las alianzas y la dimensión urbana en una política integrada. Multiplicando las dotaciones de los instrumentos financieros para el desarrollo sostenible, la reducción de desigualdades entre regiones o para fomentar el mercado laboral en núcleos urbanos, la UE pretende generar mayores oportunidades a través de acciones cofinanciadas. El último informe, en 2022, de la Comisión sobre la política de cohesión demuestra que las diferencias entre regiones se están reduciendo gracias a los fondos de la UE. Como bien resalta el informe, la financiación de la política de cohesión pasó de representar un 34% de la inversión pública total en el período 2007-2013 a más de un 52% para el período 2014-2020.<sup>125</sup> Aunque las divergencias entre Estados miembros se han reducido

---

<sup>124</sup> Los fondos de la Política de Cohesión se dividen en distintas partidas presupuestarias dependiendo de los objetivos. Destacamos los siguientes instrumentos: FSE (desde 2021, FSE+), FEDER, Fondo de Cohesión, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Europeo Marítimo y de Pesca y, desde 2021, el Fondo de Transición Justa.

<sup>125</sup> Unión Europea. *Cohesion in Europe towards 2050 – Eighth report on economic, social, and territorial cohesion*, Luxembourg: Publications office of the European Union, 2021, 18.



notablemente, marcando el camino tan deseado por la UE hacia la convergencia y armonización regional y urbana, las diferencias internas siguen siendo obvias. Numerosas localidades persisten en su declive y abandono a la par que el envejecimiento poblacional se convierte en el nuevo reto europeo.

Estos datos reflejan que mucho camino queda por recorrer para hacer llegar los propósitos europeos a territorios alejados y sin una clara organización o gobernanza urbanística. La construcción de una conciencia colectiva debe no solamente hacerse desde las estructuras estatales sino también difundiendo la noción de que todos somos partes de un mismo proyecto llamado UE. Si un territorio no se percata de la disponibilidad de fondos o de la creación de iniciativas para el desarrollo urbano, los ciudadanos no entenderán el sentimiento de pertenencia hacia la UE, de ahí el interés de la Unión por fomentar el uso y la creación de nuevos proyectos en el marco de su estrategia.

Si retomamos algunos de los casos comparativos de este trabajo, destacaremos la importancia de los fondos económicos europeos en la integración de los países miembros y desarrollo urbano nacional de los últimos años. Como bien constatamos, Finlandia es el ejemplo perfecto de regeneración urbana a través, no solamente de una movilización y colaboración ciudadana a escala local, sino también de un reparto de competencias estatal coherente con las responsabilidades a llevar a cabo en materia de desarrollo urbano. Finlandia es el reflejo perfecto de lo que la Unión busca que un país miembro haga dentro de su territorio para construir mejores sinergias hacia el exterior: un intercambio de conocimientos fluido entre los habitantes o actores movilizados y sensibilizados por la mejora de sus núcleos urbanos, que son capaces de crear redes de colaboración entre ellos para mejorar las relaciones no solamente entre los actores involucrados sino también con otros espacios interesados. Si renombramos el proyecto 6Aika, el plan de urbanización sostenible que se lanzó entre seis ciudades finesas es porque veremos que las tácticas que se crearon en el marco de este proyecto se financiaron en gran medida a través de la Política de Cohesión de la UE<sup>126</sup>. En el período fijado para el desarrollo del proyecto, 2014-2022, sesenta proyectos vieron la luz en Finlandia para mejorar el acceso, la calidad y los servicios de los núcleos urbanos, reflejando que más del 30% del país tuvo en cuenta la estrategia de desarrollo sostenible. Los fondos europeos asignados para este proyecto nos demuestran que, creándose buenas sinergias dentro de un país, se pueden emplear los

---

<sup>126</sup> El resto de los fondos dedicados a este proyecto derivan del marco estratégico del gobierno finés y de las partidas presupuestarias de los municipios participantes.

fondos para grandes proyectos que cumplan con los objetivos globales y repercutan en todo el territorio. El éxito en la mejora de los espacios europeos, en la participación en proyectos, y en la asignación de fondos europeos dentro de los países miembros dependerán de dos tipos de factores:

- Internos: tales como el correcto y lógico reparto de competencias entre las Administraciones estatales, regionales y locales, la comunicación y diálogo con la ciudadanía para informarla de su movilización para la mejora de los espacios.
- Externos: del sentimiento de pertenencia que tendrán los países hacia la UE y que se reflejará en la mejora de sus espacios urbanos a través de la red de intercambios europea. Participando con mayor interés en proyectos europeos, los países mostrarán una voluntad por armonizar los espacios y aprender de otros núcleos urbanos, fomentando asimismo nuevas relaciones horizontales entre actores nacionales y extranjeros.

La asignación de fondos, la participación en proyectos europeos mediante redes o plataformas de intercambio, la praxis europea de contribuir al desarrollo urbano une más a los países entre sí en la creación de nuevas relaciones o cooperaciones. Dependiendo de cómo se apliquen los fondos de cohesión o los proyectos en los países, incidirá en la involucración de la ciudadanía en el hacer urbano. De la misma forma, la consolidación de la conciencia colectiva dentro del país y la relación que mantenga la ciudadanía con sus Administraciones o estructuras de poder incidirá en el sentirse europeo y en la voluntad de intercambiar conocimientos con otros países europeos.

Para facilitar la integración de Polonia en el espacio europeo, numerosos han sido los criterios fijados para facilitar su adaptación y progresión hacia los estándares establecidos. A fin de no bascular el desarrollo económico de la UE con la integración de Polonia y otros países de la zona este del espacio comunitario, creció el interés de la UE por planificar mejor el territorio, invirtiendo numerosos fondos para la transición del país. Los instrumentos financieros fueron herramientas necesarias para desarrollar lo que más adelante llamaríamos la planificación urbana polaca y determinaría el rumbo del país hacia el desarrollo económico y urbanístico. La ayuda europea en el país, en los primeros años hacia su integración, marcó su camino hacia la organización e implementación de indicadores, instrumentos y teorías jurídicas que, más adelante, consolidaron su estrategia global para la planificación urbana. La intervención europea no solamente facilitó la

transición polaca con respecto a sus vecinos, sino que también la impulsó en una política cuyo desconocimiento era completo. Actualmente, la reducción de las desigualdades regionales y urbanas, internas a un país como con respecto a los otros países miembros es un reto para la política polaca. Los fondos europeos siguen siendo una fuente de inversión necesaria. En el paquete de ayudas NextGenerationEU, encontramos los fondos REACT-EU dedicados a blindar la economía y reparar los daños causados por la pandemia en los territorios europeos tras las modificaciones sobrevenidas en las ayudas económicas de la Política de Cohesión. Más de 65 millones de euros fueron asignados a las regiones polacas más afectadas por la pandemia, contribuyendo a la inversión en edificaciones e infraestructuras públicas, así como a la mejora de la eficiencia energética en las ciudades<sup>127</sup>.

Contar con los fondos europeos no es solamente una oportunidad para regenerar los espacios y fortalecer la economía con nuevas oportunidades de negocio e inversiones. Se trata también de un contacto directo, una expresión de los valores europeos tales como la democracia, la tolerancia o la solidaridad. Si a un país se le asigna una cantidad determinada de fondos europeos para el desarrollo sostenible, inteligente y la mejora de la calidad de vida de los espacios es porque la UE pretende que sus valores se reflejen en el reparto que se vaya a hacer de los fondos dentro del territorio. En la asamblea general del pasado mes de abril del 2021 del Foro Europeo para la Seguridad Urbana (en adelante, EFUS), los alcaldes y representantes de las ciudades de Budapest (Hungría) y Gdansk (Polonia) resaltaron la imperiosa necesidad de mantener el contacto con la UE a través de los fondos europeos para la regeneración urbana en los países más afectados por las olas populistas y nacionalistas. La asignación de fondos europeos es la herramienta idónea para frenar dichos movimientos, reforzando la democracia y gobernanza local. Como bien recalcó el alcalde de Gdansk, “apoyar las regiones y municipalidades es la clave para defender el Derecho de la Unión y los valores europeístas [...] facilitando la asignación de fondos europeos para las ciudades, construiremos núcleos más fuertes dentro de

---

<sup>127</sup> Commission Européenne. « REACT-EU : 314,35 millions d’euros en faveur de la Pologne, de la Hongrie et de la Martinique pour des mesures de redressement et de relance », consulta el 30 de noviembre de 2022, disponible en [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/newsroom/news/2021/12/22-12-2021-react-eu-eur314-35-million-for-poland-hungary-and-martinique-for-crisis-repair-and-recovery-measures](https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/newsroom/news/2021/12/22-12-2021-react-eu-eur314-35-million-for-poland-hungary-and-martinique-for-crisis-repair-and-recovery-measures)

gobiernos autoritarios. Ellas son las portadoras de la fuerza y de los nuevos retos a los cuales nos enfrentamos en términos de libertades, inclusión social y cambio climático”.<sup>128</sup>

¿Y si las nuevas coaliciones, acuerdos o propósitos europeos en el ámbito urbanístico se hicieran a través de un partenariado directo con los municipios y ciudades? ¿Acabaría con el sentimiento populista marcando un nuevo rumbo a través de una toma de contacto directa con ciudades progresistas? El Pacto de Ciudades Libres (Pact of Free Cities), se firmó en 2019 entre los representantes de las ciudades de Budapest, Bratislava, Praga y Varsovia, con el siguiente propósito: recalcar que las ciudades son oasis de libertad y progreso y son las únicas en acabar con las olas populistas<sup>129</sup>. Mucho camino queda por recorrer y la UE se afianza cada vez más en su propósito, brindarle la mano a la ciudadanía, a los habitantes de las ciudades para que conozcan el espacio en el que viven y, sobre todo, se percaten de que conviven en un espacio plenamente europeo.

---

<sup>128</sup> EFUS, « Efus General Assembly », consultado el 1 de diciembre de 2022, disponible en <https://efus.eu/about-us/governance/efus-general-assembly-hungarian-and-polish-cities-call-for-direct-support-from-the-eu-and-other-european-cities-to-protect-the-rule-of-law/>

<sup>129</sup> Como bien recalcan los principios del Pacto: The Pact of Free Cities has been created to highlight the growing importance of cities in preserving and protecting democracy and open society. The vision for the Pact is to build a value-driven mayoral network, agile to adapt to the ever-changing political environment and bring about meaningful change”.

#### **4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PROPÓSITO DE LA POLÍTICA URBANA EUROPEA**

La adopción de políticas urbanas internacionales es fruto de los cambios de actitudes que han fomentado nuevas relaciones entre las organizaciones. Tradicionalmente, los Estados miembros estaban acostumbrados a usar la regulación como herramienta de aplicación y control de la política urbana. En estos años, además de la sofisticación de las relaciones entre instituciones, y de la aparición de nuevos retos de ámbito mundial (ej.: concentración de la población en urbes, crecimiento sostenible de las urbes, contribución de las urbes al PIB nacional), se vienen incorporando planteamientos emergentes relacionados con la colaboración y la participación de colectivos urbanos afectados directamente por los planes de acción. Esto ha supuesto un cambio de paradigma que afecta a la percepción e influencia de los Estados miembros, ya que han dejado de ser los únicos en regular la cuestión.

El espacio comunitario ha sabido hacer cumplir los requisitos formales de integración de los países deseosos de formar parte de la Unión, a la vez que han surgido discordancias políticas, sociales y jurídicas entre los países miembros y las instituciones europeas en los últimos años. Las realidades operativas y jurídicas, de los derechos y las obligaciones de la ciudadanía europea, se cuestionan. Desde esta paradoja, nos hacemos tres preguntas: ¿Existe, en verdad, una comunidad europea cohesionada? ¿Existe más bien la comunidad europea como una concatenación de crisis? ¿Debemos interpretar el déficit de sentimiento de pertenencia a la comunidad europea como una evolución de las identidades locales?

La evolución del proyecto europeo viene sucediendo a la vez que se fragmentan las sociedades en micro identidades. Los intereses europeos se han movilizado hacia una construcción fuerte de la democracia, motivando la institucionalización de la participación ciudadana en las normas y prácticas informales de las instituciones europeas y nacionales para llevar a cabo un modelo múltiple de gobernanza de las ciudades<sup>130</sup>.

Las ciudades son únicas en sus estructuras y dinámicas, se enfrentan a retos únicos. Algunas luchan contra la segregación espacial. Otras buscan la forma de acabar con el crimen organizado en ciertos barrios. Otras buscan en la regeneración y reconstrucción

---

<sup>130</sup> Bognon, Sabine, Magnan, Marion y Maulat, Juliette, *Urbanisme et Aménagement – Théories et Débats*, Paris : Armand Colin, 2020, 46.

urbana una forma de deshacerse de todo lo anterior. Cada ciudad operará su táctica dependiendo de las decisiones políticas y de las normas administrativas vigentes. La toma en cuenta de las relaciones con los colectivos afectados dependerá del modo de gobernanza y de las dinámicas institucionales preestablecidas para dialogar con la representación de la diversidad<sup>131</sup>. La UE, dentro de su proyecto de unificación de los núcleos urbanos, buscará la interacción con todos los colectivos, alternando distintas escalas de diálogo entre la ciudadanía y los modelos de gobernanza nacionales y comunitarios. Cuatro son los propósitos de la Unión:

- Cohesionar los espacios físicos, sociales y políticos mediante el diálogo entre los grupos sociales y las estructuras de poder.
- Dar a conocer las oportunidades financiadas y lanzadas desde la Unión para contribuir al desarrollo urbano y a la participación de la ciudadanía.
- Fomentar la transversalidad de las decisiones o normas urbanas, nacionales y comunitarias, a través de una acción colaborativa.
- Resaltar la coordinación de la Unión en la materia para contribuir al sentimiento de pertenencia hacia la UE, tanto institucional como colectivo.

Resulta aventurado solventar todas las cuestiones de la ciudad con propuestas globales, o mediante el intercambio de acuerdos y de conocimiento. El peso de la ciudadanía es clave en el desarrollo de una política cohesionada. Necesitamos entender los procesos de fragmentación que están conociendo las ciudades europeas en un contexto de crisis y de polarización de las ideologías, lo que fragiliza el peso que tienen estos factores en la creación de un nuevo modelo de gobernanza local. Así, la UE, mediante sus proyectos y planes estratégicos, se compromete al desarrollo de la movilización política y ciudadana para crear sociedades cada vez más europeas en las formas de desarrollar sus núcleos urbanos.

En este capítulo veremos cómo la coordinación por parte de las instituciones europeas viene acompañada de un interés por garantizar la participación de la ciudadanía, mediante la regulación desde otras políticas sectoriales como el empleo, el derecho a la vivienda, o el medio ambiente, así como la innovación en los servicios públicos, un enclave perfecto de conocimiento para los urbanitas de la presencia europea en la regeneración urbana. Participar en la mejora de los servicios públicos sigue un propósito global, enmarcado

---

<sup>131</sup> Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes* (Paris : SciencesPo. Les Presses, 2011), 318.

dentro de las denominadas ciudades inteligentes. Con el compromiso europeo en la materia, nos percatamos de la participación comunitaria en la regulación y contratación de nuevos servicios públicos, incitándonos a preguntarnos dónde se encuentra la frontera jurídica entre la intervención formal de los países miembros y la regulación indirecta motivada por las recomendaciones internacionales y comunitarias sobre cómo mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Antes de abordar las tácticas de intervención desde la UE, veremos la definición que tiene la Unión de la ciudadanía europea en el ámbito urbanístico. Dicha aclaración nos permitirá entender el camino que está emprendiendo la Unión para unir la participación local junto con la gobernanza municipal y el compromiso europeo.

#### **4.1 La participación ciudadana desde las recomendaciones y propuestas europeas: las distintas expresiones de ciudadanía**

“Nosotras las ciudades, nos comprometemos a seguir el mandato de la Agenda 2021 de trabajar con todos los sectores de nuestras comunidades: ciudadanía, empresas, grupos de interés [...] basaremos nuestros trabajos en la cooperación entre todas las partes implicadas [...] garantizaremos el acceso a la información de toda la ciudadanía y de los grupos que estén interesados y velaremos por que puedan participar en los procesos locales de toma de decisiones” (Carta de Aalborg, 1994)<sup>132</sup>.

“La participación pública en los procesos de desarrollo urbano debería involucrar a todos los actores interesados, con lo cual también se afianzaría la democracia local. Siempre que sea posible, los ciudadanos deben tener la oportunidad de participar en los procesos de desarrollo urbano que afecten a su vida cotidiana. Hay que apoyar y mejorar las nuevas formas de participación, incluyendo procesos de coproducción y diseño conjunto en cooperación con los y las habitantes, redes de la sociedad civil, organizaciones y empresas privadas” (Carta de Leipzig, 2020)<sup>133</sup>.

La Carta de Aalborg o Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad fue uno de los primeros compromisos firmados entre países miembros, en el marco de la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles de 1994, con el propósito de cumplir con las

---

<sup>132</sup> Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad – Carta de Aalborg*, 1994.

<sup>133</sup> Comisión Europea, *The New Leipzig Charter – adopted at the Informal Ministerial Meeting on Urban Matters on 30 november 2020*, 2020, 7.

iniciativas enmarcadas en la Agenda 21 de Naciones Unidas para promover el desarrollo sostenible en los núcleos urbanos. La nueva Carta de Leipzig se firmó el 30 de noviembre del 2020 con el propósito de actualizar los retos y objetivos fijados por la Carta de Leipzig del 2007. Con el Pacto Verde Europeo o la Agenda Territorial para el Desarrollo Sostenible 2030, entre otros compromisos, la Nueva Carta de Leipzig destaca el poder que tienen las ciudades de crear nuevos entornos más sostenibles y resilientes mediante tres dimensiones de actuación, resaltando nuevos principios de gobernanza y de cocreación con la ciudadanía<sup>134</sup>:

- Dimensión Social.
- Dimensión Económica.
- Dimensión Medioambiental.

Si resaltamos ambos marcos conceptuales es porque percibimos una evolución del concepto de ciudadanía en la normativa europea a medida que la UE viene participando en la política sectorial. La evolución se hizo a la par con la implementación de los principios de desarrollo sostenible y los marcos cooperativos de intercambio entre países e instituciones internacionales, resaltando la siguiente hipótesis: la integración de la ciudadanía en los procesos de decisión es paralela a las nuevas tendencias relacionadas con el medio ambiente, la gobernanza multinivel y las concepciones espaciales de los núcleos urbanos.

La Nueva Carta de Leipzig del 2020 desarrolla con más ímpetu la correlación entre la integración de la ciudadanía en la toma de decisiones y los procesos democráticos, resaltando un ciclo virtuoso de las conexiones y los valores europeos. Mientras tanto, la Carta de Aalborg desarrolla brevemente los conceptos de la participación colaborativa tomados directamente de las agendas internacionales en desarrollo sostenible, sin construir una sucesión lógica de consecuencias y búsqueda de soluciones en la armonía urbana. Asimismo, los cambios discursivos resaltan un interés genuino por parte de la Unión en el entorno que construyen los habitantes y se refleja en su comportamiento y aceptación, tanto hacia las estructuras de poder estatales como hacia la imagen de la UE.

La evolución de la normativa europea amplió los campos de actuación de la UE en los servicios y áreas de interés de los ciudadanos. Si tomamos como ejemplos la Declaración

---

<sup>134</sup> Ibid., 4.



de Toledo del 2010, el Pacto de Ámsterdam del 2016, y los nuevos marcos de actuación de la Política de Cohesión para el período 2021-2027, veremos que los objetivos se circunscriben cada vez más en el acercamiento de la Unión a la ciudadanía.

La Declaración de Toledo, dentro de la Conferencia de Alto Nivel sobre Sostenibilidad Urbana y Regeneración Urbana Integrada en Europa mantenida los días 26 y 27 de abril del 2010 en Madrid, describió en tres áreas de intervención para la regeneración de los núcleos urbanos, demostrando la falta de aptitudes en la materia a la hora de coordinar y desarrollar puntos concretos de regulación<sup>135</sup>:

- Enfrentar los retos urbanos para construir una ciudad inteligente, digital y sostenible, aplicando los principios elaborados en el marco de la Estrategia 2020.
- Apoyar el desarrollo sostenible mediante la correcta aplicación del Marco común Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC).
- Consolidar una futura Agenda Urbana Europea mediante un refuerzo de la cooperación con las instituciones europeas y el apoyo intergubernamental.

Las tres áreas no desarrollan enclaves concretos para un contacto directo con la ciudadanía y la mejora de su espacio de vida. De hecho, se enfatiza más el fortalecimiento de las cooperaciones y de la construcción de un marco de actuación común para cohesionar los temas territoriales y urbanos dentro del espacio comunitario ¿Hizo falta desarrollar conceptos tales como el desarrollo sostenible o la creación de un marco estratégico, jurídico común y cohesionado entre los países miembros antes de pensar en la postura de la ciudadanía al respecto? Podría ser, siguiendo el cuadro evolutivo de las normas europeas en la política urbana, el interés por la ciudadanía fue creciendo a medida que las crisis políticas y sociales, y las preocupaciones por conciliar el interés público con el de la ciudadanía conformaron los objetivos de la UE.

Con el Pacto de Ámsterdam del 2016 y la nueva Política de Cohesión para el período 2021-2027, se plasmaron los temas prioritarios de actuación, tanto de los países miembros como de las instituciones europeas, reflejando los puntos de contacto y las formas de participación a los cuales podía optar la ciudadanía para mejorar la calidad de vida. Dicha explicitación permitió el desglose concreto de áreas en las cuales no solamente se reflejaron las responsabilidades de las Administraciones públicas sino también los

---

<sup>135</sup> Consejo de la Unión Europea, *Reunión informal de ministros de desarrollo urbano – Declaración de Toledo, 22 de junio de 2010*, 2010, 4.

espacios en los cuales se mueve la ciudadanía, recalcando su necesaria participación. Desde el derecho a una vivienda digna hasta la movilidad urbana, pasando por la digitalización de los espacios, los temas prioritarios plasmados en el Pacto de Ámsterdam reflejan la necesaria coordinación con la ciudadanía para conocer de primera mano el estado de la ciudad en la cual conviven, trabajan y modifican. Como bien resalta el Pacto, “las prioridades enmarcadas en la Estrategia Urbana de la UE, destacan un nuevo modelo de gobernanza urbana efectiva, mediante la participación de la ciudadanía”<sup>136</sup>.

El marco de la Política de Cohesión para el período 2021-2027 estableció las disposiciones que regirían los fondos financieros para el desarrollo territorial. El Reglamento 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo definió los objetivos políticos que debía seguir la Unión para la correcta consecución de los fondos y proyectos para el desarrollo urbano. El objetivo 5, relativo a “construir una Europa más próxima a sus ciudadanos, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales”, nos recuerda que la ciudadanía es el foco principal que determina las acciones y estrategias para la regeneración urbana. Desde los inicios de la normativa europea en la materia, vemos que la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones es cada vez más necesaria y resaltada por las instituciones europeas. La inclusión de los distintos grupos sociales es una muestra de voluntad por parte de las instituciones europeas de crear un proyecto común basado en la acción comunitaria y participativa<sup>137</sup>.

Sin embargo, cabe preguntarnos qué tipo de ciudadanía resaltamos a través de las prácticas colaborativas. A pesar de basar su discurso en la inclusión de la sociedad, ¿ya se reflejan las críticas y contribuciones de la ciudadanía en la toma de decisiones? ¿No será que, desde la búsqueda del consenso, lo que vehiculamos y reflejamos son opiniones alineadas con la opinión institucional?<sup>138</sup> Mediante la construcción de una ciudadanía europea y participativa, la hacemos cada vez más consciente de su pertenencia a un mismo espacio comunitario y local. La pretensión de las instituciones europeas de dar a conocer el proyecto de la Unión refleja una voluntad de unir la ciudadanía, dentro del reflejo de su diversidad, en un espacio común. Cabría preguntarnos si, detrás de tanta democracia, en realidad se esconde una ciudadanía completamente seguidora al proyecto europeo,

---

<sup>136</sup> Consejo de la Unión Europea, “Urban Agenda of the EU – Pact of Amsterdam”, 2016, 4.

<sup>137</sup> Bognon, Sabine, Magnan, Marion y Maulat, Juliette, *Urbanisme et Aménagement – Théories et Débats*, Paris : Armand Colin, 2020, 58.

<sup>138</sup> *Ibid.*, 59.

¿llegaríamos entonces a todos los grupos de la sociedad y expresaríamos las inconformidades de los grupos minoritarios? Como bien desarrollaremos en el último capítulo de este trabajo, nuevas definiciones de la ciudadanía deben tomarse en cuenta no solamente desde un punto de vista institucional sino también en la sociedad donde, al fin y al cabo, se elaboran las relaciones de poder entre los grupos, la normativa y los agentes administrativos y políticos.

#### **4.2 La política de la UE desde la regulación en otros temas conexos**

Tras la pandemia generada por la COVID-19 y la multiplicación de movimientos de extrema derecha en contra del proyecto de integración del espacio comunitario, los objetivos de la Unión fueron ampliándose con vistas a enfrentar las futuras crisis y retos de manera unida y solidaria entre todos los países miembros y la cúspide comunitaria. La ampliación de estrategias ha guiado el camino de la UE hacia el control y seguimiento de cada vez más políticas sectoriales. Se trata de políticas que tienen una repercusión directa en el desarrollo de la política urbana no solamente europea sino también nacional y local.

Con el Pacto Verde Europeo, para luchar contra el cambio climático y fomentar el crecimiento sostenible, la lucha contra la brecha digital y un mayor empoderamiento de la ciudadanía y de las empresas a través de la “Década Digital de Europa” o el lema de una “Economía al Servicio de las Personas para garantizar la justicia social y la prosperidad”<sup>139</sup>, vemos que la UE moviliza sus habilidades para fortalecer una Europa fragilizada por la pandemia y las dudas sobre la sostenibilidad de su proyecto a largo plazo. Ante un panorama cada vez más movlizado por la cuestión de la soberanía nacional y la cesión de competencias a la Unión, perfilamos un esquema mayoritariamente defendido por los países miembros ante el auge de movimientos populistas: la defensa de una gobernanza transdisciplinar, multinivel y polivalente en el terreno político, jurídico y social marcado por la defensa de los principios democráticos, véase, la intervención ciudadana en la contribución a la institucionalidad nacional y comunitaria. En una era post-COVID-19, el debate se centra cada vez más en la reorganización de las competencias de la Unión ante una clara y necesaria reestructuración institucional europea. Los debates sobre las modificaciones de los Tratados siguen siendo un terreno hostil para los expertos. Sin embargo, la UE centra su

---

<sup>139</sup> Comisión Europea, “Una Economía al Servicio de las Personas”, consultado el 2 de noviembre de 2022, disponible en [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people_es)

atención en propuestas y medidas que, sin interceder en el reparto de competencias formales fijado por los Tratados, buscan conocer las ideas de todas las personas pretensiosas de construir un mismo futuro.

#### *4.2.1. Mejorar el acceso a la educación*

Mejorando la calidad de vida de la ciudadanía en ámbitos tales como el empleo, la justicia social, el derecho a la vivienda, la educación o la atención sanitaria, la Unión refleja las acciones emprendidas en el camino hacia un desarrollo urbano por y para la ciudadanía. Si tomamos como ejemplo el acceso a una educación digna, constataremos que existe una correlación, destacada por las instituciones internacionales y europeas, entre la educación primaria y el grado de urbanización de un país (Anexo 7). Como bien resalta el informe realizado por la OCDE sobre el acceso y coste de los servicios educativos y sanitarios para el 2021, “en Europa, los costes por alumno en las zonas rurales poco pobladas son un 20% más elevados (720 euros) que en las ciudades [...]siendo la diferencia de costes mayor en países nórdicos tales como Estonia, Finlandia o Letonia”<sup>140</sup>. Este diagnóstico es un claro indicador de que el número de habitantes aumentará en las ciudades en los próximos años debido al aumento de los costes educativos. El cambio demográfico se verá respaldado por las condiciones de empleo, cada vez más precarias en los hábitats rurales, incidiendo también en el aumento demográfico en los núcleos urbanos. Estas condiciones son un reflejo de la clara intervención territorial que se ve intercedida por políticas tales como la educación y el empleo. Mejorando los núcleos rurales y facilitando el acceso a una educación equitativa e igualitaria respecto a los núcleos urbanos, mejoraremos los desfases demográficos en un territorio, evitando espirales especulativas en las ciudades tales como la subida del precio de la vivienda o la extensión periférica de barrios, motivando la segregación y exclusión social.

Dependiendo del lugar de residencia y de las condiciones socioeconómicas que se reflejen por la ubicación del hogar familiar, se aplicarán indicadores concretos de exclusión educativa. La aplicación de dichos indicadores marcará la intervención europea en materia educativa y, por ende, urbana. Como en el ámbito urbanístico, las acciones de la Unión solamente pueden complementar la legislación de los Estados miembros (artículos

---

<sup>140</sup> OECD y Unión Europea. *Acceso y coste de los servicios educativos y sanitarios: preparar a las regiones para el cambio demográfico*. París: Secretario General de la OCDE, 2021, 5.

165 y 166 del TFUE)<sup>141</sup>. Los programas lanzados en la materia buscan reforzar la dimensión europea, basados en un intercambio de conocimientos y una visión compartida, a través de la movilidad y de la cooperación internacional. El propósito emprendido en el ámbito educativo resalta la postura de la Unión en la política urbana, reflejando una clara correlación entre ambas políticas sectoriales: lo que se hace en una, se pretende reflejar en la otra.

#### *4.2.2. El derecho a la vivienda: un tema controvertido de grandes consecuencias*

Si tomamos el ejemplo del derecho a la vivienda, veremos que el camino es similar y que las acciones o normativas lanzadas en un acceso digno a la vivienda tendrán repercusiones directas en las estrategias urbanas europeas, recalando que, si bien la UE no tiene competencia formal en materia urbanística, sí la tendrá en otras políticas. Con la aprobación y vinculación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, con el Tratado de Lisboa en 2009, se garantiza la protección de los derechos fundamentales a través del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (artículo 6 del TUE). La mención de todos los derechos sociales, políticos o civiles garantiza una competencia de protección desde la UE, armonizando las condiciones en los países miembros y velando por la correcta interpretación y aplicación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Como bien menciona el artículo 34.4, sobre seguridad y ayuda social de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, “con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales”<sup>142</sup>. Basándose en la Carta Social Europea del 1996 y revisada en 1999, que estableció unos derechos y una aplicación comprometida por parte de los países miembros<sup>143</sup>, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión es un claro seguimiento del compromiso, esta vez, garantizado por las instituciones europeas y los mecanismos supranacionales de supervisión de los derechos y libertades.

---

<sup>141</sup> Unión Europea, Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea firmado el 13 de diciembre de 2007, *Diario Oficial* n° C 326 de 26/10/2012 art. 165 y 166 TFUE, p. 0001 – 0390.

<sup>142</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2010/C 83/02, 30.03.2010.

<sup>143</sup> La Carta Social Europea Revisada garantiza los derechos de la vivienda, mencionados en los artículos 16, 30 y 31 a través de los cuales, los países miembros se comprometen a construir viviendas adecuadas y asequibles, así como a limitar el desalojo forzado o el número de personas sin hogar.

Los principios de acceso a la vivienda en el marco de la política urbana se mencionan en la Carta de Leipzig del 2007 sobre Ciudades Europeas Sostenibles y en la Agenda Urbana de la UE. Como bien menciona la Carta de Leipzig, las condiciones vividas en las ciudades recalcan el freno para el progreso económico y sostenible a través de problemas demográficos, la exclusión social de grupos específicos de la población o la falta de viviendas dignas para la población<sup>144</sup>. A través de una coordinación y conciliación de las infraestructuras y servicios urbanos, se pueden mejorar las viviendas y racionalizar el uso del suelo dependiendo de las necesidades. La mención de la vivienda y su intervención a través de otra normativa relativa a la protección de los derechos sociales es un ejemplo más de las redes virtuosas que crea la UE para asegurar el correcto respeto de los principios y valores democráticos.

A pesar de no contar con competencias formales en el ámbito urbano, la protección de la UE se diversifica entre distintas políticas y derechos, siendo algunos de estos necesarios para la correcta regeneración de los núcleos urbanos. La educación y el derecho a la vivienda son solamente dos ejemplos de las acciones que, en realidad, son sintetizadas de una forma vinculante en la normativa europea. El desarrollo sostenible o la atención sanitaria son otros derechos que nos demuestran que la política urbana es una extensión de las libertades fundamentales a respetar por parte de los países miembros.

### **4.3 Los servicios públicos: acercamiento a la rutina del ciudadano**

#### *4.3.1 La ciudad inteligente: un nuevo modelo de gobernanza*

Los derechos garantizados por la UE son una protección de los elementos que conforman la vida cotidiana de la ciudadanía y que demuestran el interés creciente del espacio comunitario por innovar. Desde el transporte urbano hasta la gestión del agua, de los residuos, pasando por las soluciones energéticas, el modelo de la ciudad inteligente, o *Smart City*, se expande a gran velocidad por todos los núcleos urbanos europeos. En una sociedad cada vez más conectada a través de la tecnología, las interacciones entre los ciudadanos cambian y demuestran el camino a emprender para mejorar la calidad de los servicios públicos: el camino de la revolución digital y del uso del *big data*.

Ante el interés creciente de las instituciones europeas por regenerar los servicios urbanos e imponer un modelo gobernado por el lema de la ciudad inteligente, cabe preguntarnos

---

<sup>144</sup> Consejo de la Unión Europea. *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, 2007.

si detrás de la voluntad comunitaria solamente subyace un interés competitivo y económico del desarrollo urbano frente a ciudades mundiales cada vez más avanzadas. En realidad, podríamos acrecentar esta hipótesis con la evolución de las relaciones con nuestro entorno: a medida que nos preocupamos cada vez más de las redes que se construyen dentro de las ciudades, nos percatamos de numerosos servicios y dinámicas que deben modificarse<sup>145</sup>. Las transiciones digitales, energéticas o medioambientales obligan a las administraciones locales, nacionales y europeas a desarrollar nuevas herramientas con vistas a mejorar la calidad del servicio y la relación de la ciudadanía con su entorno. De hecho, la mejora de los servicios recalca la explicitación de los derechos, dando a conocer a la ciudadanía los ámbitos en los cuales puede exigir una mayor o una falta de protección.

Como bien recalcó el Parlamento Europeo en su primer acercamiento hacia la implementación del modelo de ciudad inteligente en Europa en 2014, “las *Smart Cities* motivan la conexión del capital humano, social, económico y medioambiental a través del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC, en adelante), con el propósito de crear mejores infraestructuras y servicios para una mejora de la calidad de vida de la ciudadanía”<sup>146</sup>. Desarrollado como marco estratégico para cumplir con los objetivos de Horizonte 2020, el estudio de “Mapping Smart Cities in the EU” recalca seis dimensiones de aplicación para la creación del modelo:

- Smart Economy.
- Smart People.
- Smart Mobility.
- Smart Environment.
- Smart Governance.
- Smart Living.

Actualmente, numerosos son los pactos y alianzas, enmarcados en programas de financiación de la UE, que persiguen estas dimensiones para contribuir a una transición energética y digital competitiva para la economía y útil para la ciudadanía. Lanzada en 2020, la misión “Cien ciudades climáticamente neutras para 2030” es de las más recientes acciones de Horizonte Europa para el período 2022-2023 con el propósito de motivar la

---

<sup>145</sup> Bognon, Sabine, Magnan, Marion y Maulat, Juliette, *Urbanisme et Aménagement – Théories et Débats*, Paris : Armand Colin, 2020, 102.

<sup>146</sup> Parlamento Europeo, *Mapping Smart Cities in the EU*, PE 507.480, 2014, 26.

investigación y la implementación de una movilidad limpia, y servicios públicos ecológicos y energéticamente neutros<sup>147</sup>. De las 362 ciudades que se presentaron, 100 ciudades fueron elegidas por la Comisión Europea para aplicar los principios de innovación en distintos sectores tales como la gestión de los residuos, el transporte o la energía. A través del Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible (RFSC), la normativa europea regula las políticas orientadas hacia la creación de ciudades inteligentes, implicando distintos actores para implementar las dimensiones (espacial, ambiental, gubernamental, económica y social)<sup>148</sup>.

Las nuevas políticas de la UE demuestran una clara voluntad de conexión entre todos los países miembros y las instituciones europeas para hacer de las ciudades, nuevos referentes mundiales del intercambio de conocimientos e implementación de praxis sostenibles. El apoyo estratégico brindado por la UE es un claro impulso en los intercambios entre los países y, por ende, para la creación virtuosa de acciones en ciudades concretas. Asimismo, estimula también la puesta en marcha de nuevas formas administrativas, políticas y técnicas nacionales, haciendo de los países unos territorios independientes para llevar a cabo modelos de gobernanza sostenibles.

#### *4.3.2. Regenerar los servicios públicos, las prácticas europeas que repercuten en la normativa nacional*

RUGGEDISED es un proyecto europeo, creado en 2016 bajo el ala del marco estratégico Horizonte 2020, que agrupa tres ciudades, Rotterdam, Glasgow y Umea, para implementar soluciones energéticas renovables y entornos estimulados por la movilidad eléctrica mediante acuerdos de colaboración entre empresas privadas e instituciones locales<sup>149</sup>. Con la regeneración del barrio “Hart vand Zuid”, Róterdam ha demostrado reducir su consumo de Co2 mediante la creación de sensores locales y redes térmicas inteligentes. Glasgow supo poner en marcha una *Smart street* con la creación de servicios de movilidad eléctrica y de puntos de recarga eléctrica. Umea acoge un barrio universitario 100% sostenible con un control inteligente de edificios, estación de autobuses eléctrica o infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos.

---

<sup>147</sup> Comisión Europea, “En el punto de mira: Energía y ciudades inteligentes”, consultado el 16 de octubre de 2022, disponible en [https://commission.europa.eu/news/focus-energy-and-smart-cities-2022-07-13\\_es](https://commission.europa.eu/news/focus-energy-and-smart-cities-2022-07-13_es)

<sup>148</sup> UN SDGS, “European cities face challenges and opportunities”, consultado el 23 de noviembre de 2022, disponible en <http://rfsc.eu/>

<sup>149</sup> RUGGEDISED, “A springboard for climate neutral cities”, consultado el 13 de diciembre de 2022, disponible en <https://ruggedised.eu/legacy/>



En el marco de las “Cien ciudades climáticamente neutras para 2030”, Madrid presenta cada vez más iniciativas para desplegar su interés y movilización en la creación de una *Smart City* de referencia en Europa, desarrollando proyectos ambiciosos para proyectar la ciudad internacionalmente. Dentro del proyecto Madrid Nuevo Norte, la Comunidad de Madrid pretende convertir entornos urbanos en desuso en espacios innovadores entre la estación de Chamartín y el barrio de las Tablas. Como bien resalta el proyecto, el distrito “pretende explotar el verdadero potencial de una ciudad digital: poner a las personas en el centro de la toma de decisiones, introducir mejoras en su calidad de vida y lograr un entorno más eficiente desde el punto de vista medioambiental y social”<sup>150</sup>. Desde la construcción de infraestructuras inteligentes para la energía, el agua o los residuos, pasando por la edificación de viviendas eficientes o la integración de la tecnología en los espacios públicos, el nuevo distrito plantea acciones coordinadas de regeneración urbana para minimizar el impacto de la transformación. Con el anuncio de la licitación de la construcción de las vías de la estación (APR 05.10) y del Centro de Negocios de Chamartín (APE 05.31)<sup>151</sup>, constatamos la complejidad de la construcción en términos de movilidad urbana. El nuevo diseño repercute directamente en la cantidad de hectáreas y el uso responsable del suelo y, por ende, en la gestión de la movilidad en la duración del proyecto, plasmando su carácter ambicioso. A pesar de que el proyecto ya arrancó las obras de cimentación de la nueva estación de Chamartín, hasta 2023 no se llevarán a cabo los nuevos proyectos de urbanización y la constitución de las juntas de compensación<sup>152</sup> o de la redacción de los planes de coordinación entre las empresas inversoras y las Administraciones públicas.

El proyecto resalta la ciudadanía como protagonista del diseño del nuevo modelo urbano, demostrando que los valores desarrollados por la Unión se plasman directamente en las acciones nacionales, mejorando las dinámicas con los habitantes. El espacio de Madrid Nuevo Norte le cede el micrófono a la población afectada por el proyecto, mediante

---

<sup>150</sup> Madrid Nuevo Norte, “Diseño de la ciudad – Smart City”, consultado el 18 de diciembre de 2022, disponible en <https://creamadridnuevonorte.com/modelo-de-ciudad/#smart-city>

<sup>151</sup> Contratación del Estado, Ejecución de las obras del proyecto de construcción de conversión de vías 14 y 15 al ancho UIC en la Estación de Chamartín (Madrid) y del proyecto de construcción de cimentaciones y pilas entre las vías 13 y 17 de la zona del cubrimiento de la cabecera Sur de la Estación de Chamartín. Ámbitos APE 05.31 Centro de Negocios y APR 05.10 Estación de Chamartín (ON 020/20), 2021. Disponible en [https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/54d2853d-9a9b-4a32-acc5-5c864d5685f7/DOC\\_FORM2021-976412.html?MOD=AJPERES](https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/54d2853d-9a9b-4a32-acc5-5c864d5685f7/DOC_FORM2021-976412.html?MOD=AJPERES)

<sup>152</sup> Como bien define el proyecto, las juntas de compensación son “entidades público-privadas en las que la Administración delega competencias y funciones para ejecutar el planeamiento urbanístico, bajo su vigilancia, tutela y control”.

iniciativas o grupos de trabajos de vecinos y comerciantes para recoger las principales inquietudes y propuestas de los distintos colectivos. Sin embargo, el proyecto nos demuestra cuan inviables pueden ser los sueños institucionales y empresariales cuando las relaciones con la ciudadanía no son sólidas, resaltando como bien estudiaremos en el siguiente capítulo, una previa y necesaria cooperación y consenso con la ciudadanía antes de desarrollar proyectos urbanos demasiado ambiciosos. Madrid Nuevo Norte ha sido objeto de numerosos recursos puestos por grupos ecologistas, expertos en urbanismo y vecinales ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid a lo largo del año 2022 para poner fin al proyecto, considerado inviable, fragilizando las acciones de las promotoras e inversores privados. A pesar de contar con la aprobación definitiva del plan general de la Comunidad de Madrid, el proyecto se enfrenta a numerosos debates jurídicos y políticos que podrían tambalear su éxito y convertirlo en un deseo fantasmal. La demanda interpuesta por el Club de Debates Urbanos ante la Comunidad de Madrid resalta el propósito financiero perseguido por los agentes privados, cuestionando el interés público, medioambiental y genuino hacia la ciudadanía<sup>153</sup>.

En la búsqueda de un modelo urbano estratégico y sostenible, las ciudades se movilizan cada vez más en mejorar las redes y dinámicas urbanas con el propósito de relacionar mejor las empresas, instituciones y ciudadanos con su entorno. Sin embargo, la tecnología se convierte también en una herramienta peligrosa en la cual las relaciones ya no son dinámicas sino redes técnicas y moldeables de intercambio entre los agentes involucrados, preguntándonos si verdaderamente los proyectos puestos en marcha son para la ciudadanía<sup>154</sup>. En una nueva era caracterizada por la innovación y la puesta en marcha de nuevos servicios tecnológicos, las relaciones institucionales se alían cada vez más con agentes privados, encargados de la inversión e implementación de servicios modernos para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, repercutiendo en la normativa ya que los suelos son mayoritariamente titularidades municipales o autonómicas. Dependiendo de cada país miembro en su inversión pública y normativa vigente en el ámbito urbanístico, las relaciones se materializarán de mayor o menor forma. Si

---

<sup>153</sup> “La desviación de poder en el ejercicio de las potestades administrativas para fines distintos de los establecidos por el ordenamiento jurídico, aun cuando tengan la apariencia de ajustarse a la legalidad, es exigible la persecución de un” fin distinto del interés general querido por el legislador”, sobre lo cual “no puede exigirse una prueba plena sobre su existencia, ni tampoco fundarse en meras presunciones o conjeturas”.

<sup>154</sup> Bognon, Sabine, Magnan, Marion y Maulat, Juliette, *Urbanisme et Aménagement – Théories et Débats*, Paris : Armand Colin, 2020, 138.

retomamos el ejemplo de Madrid Nuevo Norte, destacaremos que la alianza e inversión están predominantemente compuestas por agentes privados (Anexo 8). La mayor propietaria del suelo a edificar y que ha impulsado el proyecto, Crea Madrid Nuevo Norte (en adelante, CreaMNN), es una empresa controlada por BBVA y, junto con socios minoritarios tales como Socimi Merlin o Constructora San José, lideran los planes a edificar y la proyección estratégica del proyecto. La cesión en 2023 por Adif, entidad público empresarial adscrita al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de una gran parte de los terrenos ferroviarios a CreaMNN, nos demuestra la mayor propiedad privada del suelo<sup>155</sup>. A pesar de contar con la intervención y tutela de la Comunidad y del Ayuntamiento de Madrid o del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, el proyecto resalta la omnipresencia de inversores privados.

Aliarse con agentes privados significa materializar nuevos acuerdos de cesión del suelo y de tutela de la edificación, así como reconocer nuevas implicaciones jurídicas relacionadas con la implicación tecnológica y digital en las infraestructuras, administraciones y servicios inteligentes. Como bien resalta Helena Villarejo en su artículo, “la emergencia de los denominados public private partnerships” (PPPs) – colaboración público privada o “partenariados público privados” en su traducción más literal del inglés–, anuncia una nueva era de colaboración entre los actores públicos y privados en diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional o supranacional) y en diferentes campos que incluyen, entre otros, las infraestructuras de transporte, la prestación de los servicios públicos locales, la vivienda, la sanidad, o la innovación”<sup>156</sup>.

Siguiendo la postura defendida por la UE en sus marcos estratégicos, las ciudades inteligentes deben dotarse de competencias para una contratación público-privada a la altura de los servicios a poner en marcha para la ciudadanía, limitando la burocracia y favoreciendo la transparencia y la dotación de competencias municipales para la contratación. La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero del 2014 sobre contratación pública, alinea los principios a seguir en la

---

<sup>155</sup> Madrid Nuevo Norte, “Proyecto Timeline”, consultado el 18 de diciembre de 2022, disponible en <https://creamadridnuevonorte.com/proyecto/timeline/>

<sup>156</sup> Helena Villarejo Galende, “Smart Cities: una apuesta de la Unión Europea para mejorar los servicios públicos urbanos”, *Revista de Estudios Europeos*, nº66, 2015, 43.

colaboración estatal para la implementación de la innovación en el desarrollo de una ciudad inteligente, sostenible y social<sup>157</sup>.

La postura defendida por la UE tiene repercusiones en el reparto de competencias estatales y municipales de los países miembros, incidiendo en los cambios jurídicos a adoptar para permitir el desarrollo de una *Smart City*. En realidad, se trata de una visión estratégica de simplificar no solamente los procesos de contratación sino también de “promover la denominada contratación estratégica, es decir, el uso de la contratación pública para fomentar la innovación, la actividad de las pymes y las políticas sociales y ambientales de la Unión Europea”.<sup>158</sup>

Entre los desafíos de la UE está su creciente interés hacia nuevas formas de relación con la ciudadanía. En una era caracterizada por las transiciones digitales, medioambientales y sociales, los objetivos se traducen en las tomas de decisiones políticas: asegurar la transparencia, nuevos parámetros de legalidad a la par que involucramos a la ciudadanía en los procesos políticos y jurídicos. La implementación de un modelo basado en la ciudad inteligente nos demuestra el interés creciente, por parte de las Administraciones públicas estatales, de implementar principios europeos a través de los intercambios de buenas prácticas con países y la intervención creciente de la UE en los procesos urbanísticos. Las *Smart Cities* despliegan innumerables servicios inteligentes e innovadores puestos a disposición de la ciudadanía para mejorar su calidad de vida y aprovechar los beneficios aportados por la tecnología. Implementar soluciones ecológicas y tecnológicas para el futuro de un transporte inteligente, la gestión de los residuos y del agua, brindar oportunidades de participación y colaboración con la ciudadanía, el modelo desarrollado por la UE y respaldado por los países miembros es un claro reflejo de los pasos que quiere tomar el espacio comunitario hacia la liberalización de las prácticas jurídicas, políticas y sociales vigentes hasta ahora. Flexibilizar las oportunidades de comunicación e implementación de nuevas formas y regímenes jurídicos, nos hace preguntarnos sobre la verdadera relación que mantienen los países miembros con sus habitantes. Antes de fortalecer una ciudadanía europea movilizadora, ¿no deberíamos fomentar el diálogo entre los países miembros y su ciudadanía?

---

<sup>157</sup> Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

<sup>158</sup> Helena Villarejo Galende, “Smart Cities: una apuesta de la Unión Europea para mejorar los servicios públicos urbanos”, *Revista de Estudios Europeos*, nº66, 2015, 44.

## **5. SINERGIA ENTRE REGULACIÓN Y PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA MEJORA DEL ESPACIO**

Una vez al año, desde 2003, las puertas de Bruselas se abren para acoger la Semana Europea de las Ciudades y Regiones. El propósito es acercar las instituciones europeas a escalas regionales y locales, plasmando el reparto de las ayudas económicas y de los proyectos a una escala más pequeña, es decir, exaltando el rol que tienen la ciudadanía y los agentes locales en la realización de proyectos europeos. Relacionar en un mismo espacio a expertos en urbanismo o a representantes políticos municipales y regionales, tiene un propósito más directo: construir redes de apoyo e intercambio y reforzar el sentimiento de pertenencia europeo. Frente a un auge de la protección de la democracia y de los derechos fundamentales, la ciudadanía se percibe cada vez más como un elemento palpable y materializado de nuestro sistema político, jurídico y social. Ya no se trata de plasmar los derechos en una declaración escrita, más bien de cederle el micrófono a una ciudadanía cada vez más movilizadora, concienciada y, mejor aún, de ponerse en contacto directo con todas las escalas posibles (nacional, regional, local) para luchar contra las fragilidades y amenazas que rodean a la democracia europea y la supervivencia de un sentimiento común.

Bien sabemos que las ciudades son el espacio de concentración de prácticas sociales, tensiones y reivindicaciones políticas. Frente a un declive demográfico rural y a un movimiento de la población hacia los núcleos urbanos, la ciudadanía busca legitimar el uso del espacio urbano. La modernidad se ha vuelto líquida<sup>159</sup>, afectando no solamente las relaciones personales sino también las estructuras político-jurídicas y, por ende, nuestro diálogo con la sociedad y el espacio de convivencia con ella. La omnipresencia de la UE busca desarrollar otro tipo de ciudadano, con menos temor a los cambios sociales y las amenazas, fortaleciendo el sentimiento de comunidad. De ahí, el interés creciente del espacio comunitario por las políticas sociales, educativas y urbanas, para frenar las fragilidades del sentimiento de pertenencia que se viene dando hacia una figura nacional o supranacional como la UE. Entiende la UE que hay que integrar la ciudadanía en la toma de decisiones, es decir, hay que hacer pedagogía para construir un prototipo de

---

<sup>159</sup> Término acuñado por el sociólogo polaco Zygmunt Bauman en sus libros, “Modernidad líquida”, “Vida líquida” y “Amor líquido” para referirse a la falta de rumbo que caracteriza la sociedad actualmente, buscando cambiar acuerdos a su conveniencia y con una voluntad constante de cambio.

ciudadano que defienda sus derechos socioeconómicos, políticos o culturales, y conozca las necesidades de su espacio.

Como bien defendemos en este trabajo, las relaciones se crean desde varios eslabones de poder. Las realidades vividas por cada país miembro vienen condicionadas por su experiencia respecto a la subordinación social de la ciudadanía, al ordenamiento jurídico y a los proyectos urbanísticos. Cada país miembro resaltaré una condición específica por la relación que tiene lugar en la ciudadanía a una escala local, la escala concernida por la calidad de vida del habitante. La voluntad de iniciar un diálogo desde las instituciones europeas con la ciudadanía responde al propósito de homogeneizar el sentimiento de pertinencia y de reforzar los vínculos hacia la estructura supranacional. Esto nos lleva a preguntarnos: ¿con qué grupos sociales dialogamos en realidad y si dichos grupos sociales están verdaderamente movilizados por una causa común?

En este trabajo venimos explorando la conexión que puede darse entre el proceso de construcción de una ciudadanía europea, por un lado, y por otro lado del proceso de regulación de los núcleos urbanos, competencia formal de los Estados miembros. Entender la estructura sociopolítica y jurídica de un país conlleva entender la relación con la ciudadanía en términos urbanísticos ¿Puede darse una ciudadanía movilizadora por su política urbana local o nacional y, al mismo tiempo, sentirse identificada con el proyecto europeo? Ya lo veníamos diciendo: la UE se ha percatado de la importancia de acudir a la ciudadanía para construir vínculos y fortalecer la estructura europea. Los países son cada vez más numerosos en aplicar los principios y valores impulsados desde la cúspide europea en la materia. Sin embargo, ¿seremos capaces de reproducir modelos europeos en la gobernanza de nuestra planificación y regeneración urbana sin antes entender y ahondar en la relación que mantenemos entre y con los habitantes locales e incluso nacionales? Hablamos de los vínculos jurídicos entre instituciones y empresas a la hora de planificar el suelo. Hablamos también de las estructuras jurídicas y sociales para mejorar las redes urbanas. Si la UE busca mejorar nuestros lazos desde arriba, también deberá entender que todo empieza desde abajo.

### **5.1 ¿Tiene que ser la participación ciudadana más ambiciosa que las medidas reglamentarias?**

Los derechos y obligaciones otorgados por los países miembros y la UE en el marco de la ciudadanía restringen las acciones que pueden realizar los habitantes para resaltar su

participación en la regeneración de los espacios públicos. Bien es sabido que la regulación urbanística obedece a la praxis jurídica de cada país miembro, y que el marco operativo y logístico preestablecido que determina la toma de decisiones debe ser de obligatorio cumplimiento, sobre todo en el marco de la gestión del suelo y del acceso a la vivienda. Al abrirle la puerta a la ciudadanía para expresarse, damos paso a una apertura del sistema jurídico para reconocer su influencia y voz en la intervención y regulación de los núcleos urbanos. Las prácticas recomendadas desde la UE derivan de una práctica internacional propia reconocida por su regulación y la de otros organismos internacionales. Al incidir en la de los países miembros, cuestionamos la forma tradicional basada en reuniones o intercambios informales con la ciudadanía que, en realidad, limitan su campo de actuación.

Construir los espacios desde la perspectiva ciudadana nos permite unir más los lazos entre comunidades y pueblos que conviven en el espacio comunitario, siguiendo las teorías democráticas que legitiman la puesta en práctica de sus valores<sup>160</sup>. Bajo la pluralidad de puntos de vista y objetivos, restauramos los principios de la democracia: los ciudadanos se convierten en agentes movilizados por los retos que conciernen sus espacios y resaltando realidades heterogéneas. La visión promulgada por la UE de trabajar juntamente con la ciudadanía nos demuestra que los sistemas jurídicos deberán ser responsables de plasmar las prácticas urbanísticas a iniciar desde un marco sostenible y global, además de incluir todos los niveles de implicación posibles para plasmar y dialogar con todas las heterogeneidades presentes en un espacio.

Transformar las prácticas jurídicas e incluir la visión ciudadana en ellas pasa por resaltar las verdaderas intenciones democráticas y romper con las jerarquías que se establecen dentro de los grupos sociales. De hecho, cuestionar las dinámicas preestablecidas en el marco jurídico pasa por cuestionar las verdaderas estrategias que subyacen dentro de las ciudades: defender los intereses de la clase media, la especulación del mercado inmobiliario, o las estrategias de erradicación de la pobreza de los centros urbanos hacia las periferias. Los espacios se quedan cortos para los expertos en la materia y los órganos encargados de aprobar los planes urbanísticos. Asimismo, la distancia debe reducirse entre los públicos ficticios, aquellos que buscan las instituciones para respaldar sus

---

<sup>160</sup> Bognon, Sabine, Magnan, Marion y Maulat, Juliette, *Urbanisme et Aménagement – Théories et Débats*, Paris : Armand Colin, 2020, 134.

deseos, y los públicos reales, ya que fomentan la reproducción del orden social y de las relaciones de poder<sup>161</sup>.

Se trata de un cambio de percepción de la democracia, de cuestionar el espacio político-jurídico y de crear una nueva estrategia basada en la integración de la sociedad en el hacer urbano. Los pasos iniciados por la UE en la materia nos indican que se busca replantear la propia definición de la ciudadanía y de sus acciones en la materia. Ya no se la identifica como un conglomerado de derechos y obligaciones hacia las instituciones sino como un grupo activo y legítimo para el lanzamiento de un proyecto europeo. Para conseguirlo, debemos ser capaces de enseñar a la ciudadanía la importancia que puede dejar su huella en la planificación urbana. Dicha voluntad de implicación debe pasar por un consenso y un mayor diálogo entre las instituciones políticas, las estructuras jurídicas y sociales que pueden flexibilizar sus relaciones para fomentar nuevas prácticas e incluir normas más inclusivas hacia todos los grupos sociales concernidos por los retos urbanos.

Como bien menciona Juli Ponce Solé en su artículo, “el Derecho urbanístico no sólo establece límites a la actividad pública y privada, sino que también establece principios jurídicos y reglas que orientan, en positivo, la ordenación de la ciudad y la edificación y que por tanto, condicionan las políticas públicas urbanas (en negativo - cuáles no pueden ser desarrolladas -, pero también en positivo - cuál ha de ser la orientación de éstas)”<sup>162</sup>.

Tener en cuenta el contexto social debe motivar la jurisprudencia a impregnarse de nuevos puntos de vista, no solamente técnicos sino también sociales y humanistas. Teniendo en cuenta la influencia con la que cuenta la doctrina jurídica en nuestros espacios sociales y urbanos, incluir nuevas praxis de involucración de la ciudadanía o de cohesión social en la jurisprudencia puede determinar un nuevo rumbo hacia la toma en cuenta de los procesos sociales. Como bien veremos en el siguiente punto, buscar nuevos enfoques podría dinamizar las estructuras jurídicas y, por ende, la relación que mantenemos con nuestra ciudadanía en suelo nacional.

---

<sup>161</sup> Bognon, Sabine, Magnan, Marion y Maulat, Juliette, *Urbanisme et Aménagement – Théories et Débats*, Paris : Armand Colin, 2020, 138.

<sup>162</sup> Julia Ponce Solé, "El derecho a la ciudad: elementos para superar la gestión neoliberal del espacio público", Comunicación presentada en el 4º curso de *Derechos Sociales del Observatorio DESC*, ponencia realizada el 13 de mayo de 2009, 88.



## **5.2 ¿Podemos avanzar a nivel europeo sin haber desarrollado un consenso a nivel nacional?**

A nivel europeo, nada tiene éxito si no se entienden las barreras y diálogos emprendidos por las instituciones con su ciudadanía en un territorio. Lanzar un proyecto supranacional simboliza alcanzar objetivos comunes porque somos capaces de lidiar, solidarizar y entender los retos emprendidos por otros países miembros. Poner en práctica un proyecto europeo en un territorio concreto significa impregnarse de conocimientos innovadores que van a replantear las estructuras y normativas vigentes. Sin embargo, ¿seremos capaces de alcanzar nuevos objetivos si no hemos implementado cambios en un espacio? ¿Podremos afirmar que hemos llevado a cabo un proyecto europeo con éxito si no hemos dialogado antes con los agentes involucrados, si no hemos construido una planificación urbana nacional sostenible con la ciudadanía? Estas preguntas nos hacen preguntarnos sobre la verdadera eficacia de una planificación urbana supranacional, sobre si pueden realizarse procesos de conciliación y diálogo con la ciudadanía desde un territorio a la par que se implementan prácticas europeas.

Con la entrada en vigor el pasado 3 de agosto de 2022 del Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, asistimos a un cambio en la jurisprudencia española ante la adecuación de la regulación en la planificación teniendo en cuenta el cambio climático, en un marco internacional de consenso y objetivos a cumplir desde la UE para el desarrollo sostenible. Como bien fija la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética en su artículo 20, “el uso sostenible del litoral perseguirá los siguientes objetivos: incrementar la resiliencia de la costa española al cambio y a la variabilidad climática; integrar la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión de la costa española”<sup>163</sup>. Tomamos como ejemplo esta regulación ya que es motivo de numerosas controversias entre las Comunidades Autónomas, las ciudades costeras y el Estado, cosa que, como bien hemos visto ahora, depende del contexto histórico impuesto en el ámbito jurídico y cultural de un país. Este hecho plasma que, a pesar de demostrar una voluntad de sostenibilidad y transformación de la economía en el marco del cumplimiento de objetivos internacionales, si no se operan cambios de prácticas y de mentalidades a nivel nacional, muchas trabas podremos

---

<sup>163</sup> Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE, núm. 121, de 21 de mayo de 2021).

encontrarnos en construir una red de apoyo europea y, por ende, una ciudadanía europea fuerte.

Con la reforma emprendida el pasado mes de agosto de 2022 en la Ley de Costas y teniendo en cuenta la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, la mayor controversia afectó la denominación del dominio público marítimo-terrestre (DPMT)<sup>164</sup> teniendo en cuenta los factores ambientales y la duración de los plazos para las concesiones marítimas. La competencia de las DPMT corresponde al Ministerio de la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Dirección General de la Costa y el Mar. Al extender la protección de las DPMT con el propósito de proteger la biodiversidad y los entornos naturales y marítimos, se replantean muchas cuestiones económicas y urbanísticas, esencia que caracterizan las costas españolas desde hace muchos años. La modificación introducida por la nueva Ley determina con más precisión las zonas de deslinde, es decir, cuál es el límite para la construcción de viviendas privadas y la delimitación de las zonas a proteger en el marco de las DPMT. El asunto con mayor polémica viene provocado por los cambios de plazos de concesión de las DPMT. Como bien figura en la Ley, “el plazo máximo de duración de concesiones no podrá exceder de 75 años para proyectos de restauración y conservación de ecosistemas marinos o costeros, obras encaminadas a garantizar el uso público y la integridad del dominio público marítimo-terrestre y cultivos marinos, 50 años para instalaciones de servicio público que, por su naturaleza, requieran la ubicación del dominio público y 30 años para el resto de las actividades e instalaciones”<sup>165</sup>. Eso supone reducir el plazo de habilitación de actividades económicas y empresariales marítimas<sup>166</sup>, removiendo actividades del litoral y, por ende, la inversión o atraktividad para las ciudades costeras.

Las Comunidades Autónomas se han rebelado contra esta situación, recalando que el verdadero interés del Ministerio se ha vuelto principalmente medioambiental antes que económico. Numerosas CCAA tales como las Islas Baleares, Cataluña o Andalucía han realizado un traspaso de competencias en materia de ordenación y gestión del litoral, siguiendo lo previsto en los Estatutos de Autonomía de cada CCAA. Respecto a las

---

<sup>164</sup> Las DPMT lo constituyen la zona marítimo-terrestre, las playas, las aguas interiores, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, según establece la Constitución de 1978.

<sup>165</sup> Real Decreto 688/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre.

<sup>166</sup> Respecto a la reforma realizada en la Ley de Costas de 2013, los plazos de concesión para actividades económicas se han reducido de 45 años.

concesiones<sup>167</sup>, constatamos que la competencia se traspasa por completo a las CCAA, siendo las responsables de destacar los suelos públicos de conservación marítima y las zonas de construcción de viviendas y actividades económicas. El Estado deberá solamente emitir un informe preceptivo “con relación a la garantía tanto de la integridad física, como del uso público de dominio público marítimo-terrestre”<sup>168</sup>.

El ejemplo de la gestión costera y del litoral de las CCAA españolas nos demuestra que mucha voluntad puede subyacer en la prioridad medioambiental europea pero que numerosos intereses adicionales pueden entrecortar las voluntades estatales. De ahí surge nuestra pregunta, ¿antes de construir una ciudadanía europea movilizadora por la ecología y el desarrollo sostenible siguiendo pautas europeas, no deberíamos inclinarnos en asegurarnos de si somos nosotros mismos más ecologistas en nuestra forma de actuar?

Las estructuras sociales y jurídicas así como la mentalidad determinan la postura que verdaderamente existe en un país. No se trata solamente de plasmar una postura estatal homogénea sino de construir un diálogo en todo el territorio y que llegue hasta las zonas más recónditas del país para dar a conocer nuevas prácticas más adecuadas para la regeneración de nuestros núcleos urbanos. La UE puede ser un buen aliciente y agente de motivación e impulso para introducir cambios en las praxis políticas y jurídicas de un país. Sin embargo, los países no deben solamente contentarse con aplicar el proyecto europeo, también son responsables de buscar un consenso, una conciliación entre la ciudadanía, los representantes regionales y locales y sus órganos estatales.

---

<sup>167</sup> Tomamos como ejemplo el traspaso de competencias para las Islas Baleares en el Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de ordenación y gestión del litoral.

<sup>168</sup> Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de ordenación y gestión del litoral (BOE, núm. 290, de 3 de diciembre de 2022).

## 6. CONCLUSIONES

Este trabajo contribuye a un mejor entendimiento de los factores, tanto nacionales como europeos, que determinan la construcción de una Europa unida a través de sus ciudades y ciudadanos, mejorando la cohesión social y el sentimiento de pertenencia hacia el espacio comunitario. El estudio comparativo de las políticas nacionales urbanas llevadas a cabo en los cuatro países seleccionados (Finlandia, Francia, Polonia y España) nos permite entender la praxis, tanto cultural como histórico y político-jurídica, implementada en los territorios y que determina la relación tanto institucional con la UE como social con los habitantes que conviven en el espacio. Este trabajo interrelaciona distintos ámbitos y políticas sectoriales. Desde la estructura jurídica europea y nacional en materia urbanística hasta las políticas sociales desarrolladas en un espacio concreto pasando por las relaciones entre estructuras de poder y ciudadanía, podríamos destacar las siguientes conclusiones:

**PRIMERA** - Las ciudades europeas se convierten en un escenario de enfrentamiento de los futuros retos globales. El interés creciente de la UE por las ciudades europeas responde a una necesidad de coordinación supranacional inspirada por las organizaciones internacionales y la movilización por un desarrollo sostenible, inteligente y digital de nuestros núcleos urbanos. Las distintas crisis vividas en los últimos años demuestran que la UE busca facilitar una cohesión y comunicación directa con los núcleos urbanos y sus habitantes, a fin de luchar contra la desinformación y reforzar los lazos con la cúspide europea.

**SEGUNDA** - La movilización europea en la materia es una puerta hacia la homogeneización de las estrategias, políticas y planes de regeneración urbana de los países miembros. La propuesta de nuevos proyectos y fondos para la cohesión de los territorios permite a la UE difundir un marco estratégico coherente para los territorios. Teniendo en cuenta el peso jurídico, político y cultural de cada nación, la presencia de la UE en las ciudades y a través de sus propuestas, plasma una homogeneización de las acciones y tácticas, reforzada por el intercambio de conocimientos y la búsqueda de una mejora de los territorios entre todos los agentes involucrados. El impacto del desarrollo urbano europeo genera nuevos círculos virtuosos en las estructuras sociales, políticas y jurídicas de los países miembros.

**TERCERA** - La falta de competencias formales europeas en materia urbana no incide en la creación de nuevas redes y conexiones entre los agentes involucrados y esparcidos en los distintos países miembros. La apertura hacia el diálogo y los lazos informales demuestran que otra forma de planificar es posible y que, dentro del respeto de los principios que figuran en los Tratados, nuevas sinergias pueden reforzarse y delimitar el espacio comunitario. Sinergias que no tienen por qué basarse en la implementación de una normativa propia sino en el refuerzo de la solidaridad transnacional.

**CUARTA** - Las políticas urbanas nacionales nos demuestran que cada país tiene su forma de hacer. El peso histórico en la creación de normas, estructuras, herramientas y relaciones influyen en el “qué hacer urbano” y, por ende, en la recepción de los proyectos europeos en su territorio. Dependiendo de la forma en la que se habrá planificado el suelo de un espacio e implementado políticas sectoriales tales como el acceso a una educación, a una vivienda o la lucha contra la segregación socioespacial, incidirán directamente en la relación que mantendrán las estructuras político-administrativas con la ciudadanía. Asimismo, repercutirán en la difusión de los proyectos europeos en un territorio a la ciudadanía, incidiendo en el entendimiento de esta última en los lazos que pretende construir la UE.

**QUINTA** - La hipótesis de que una ciudadanía movilizada a escala nacional incide en la participación en los proyectos de la UE y en el refuerzo de una ciudadanía europea es clara. El interés de la ciudadanía por planificar su territorio dependerá de la apertura y flexibilidad jurídica del país en incluirla en la toma de decisiones y en el interés social de crear nuevos territorios basados en el diálogo con los habitantes, agentes más concernidos por los cambios.

**SEXTA** - Incluir la ciudadanía en la planificación urbana implica actualizar la concepción que tenemos del espacio. Ya no se trata de un espacio de conflicto sino de conciliación. El cambio de dicha concepción involucra una mayor transformación de la normativa, de las políticas implementadas y de impacto directo en el desarrollo urbano y una mayor interrelación de las políticas supranacionales en el territorio. Formar parte de la UE implica entender que nuevos objetivos deben ponerse en práctica para respetar los valores de una sociedad democrática.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

ADEME. « La participation citoyenne – réussir la planification et l’aménagement durables ». *ADEME Éditions*, 2016.

Alguacil Gómez, Julio. “Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias participativas”. *Espacio público, ciudad y conjuntos históricos*. Cuadernos 22, Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, 2008, 167-185.

Alonso Ibáñez, María Rosario. “Repensar la acción pública local desde nuevos modelos de gestión administrativa”. *REALA*, nº14, 2020, 49-68.

ANRU. *Le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU)*. Consultado el 25 de noviembre de 2022. Disponible en <https://www.anru.fr/le-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-npru>

Arrufat Cárdua, Alberto Delfín. “La construcción de ciudadanía europea como garantía de continuidad del proyecto europeo”. *La ciudadanía europea como labor permanente*, coord. por Delfín Arrufat Cárdua y Roberto Sanz Ponce, Tirant Lo Blanch. Valencia: 2019, 17-30.

Ayuntamiento de Bilbao. *Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao*. Memoria propositiva – Tomo I. 2016.

Beneyto, José María y Giering, Claus. El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros. *Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU*, nº3, (2002): 1-35.

Blanco, Ismael. “El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos”. *Gobernanza y Políticas de desarrollo urbano: teoría y práctica*, nº20, 2018, 14-28.

Bognon, Sabine, Magnan, Marion y Maulat, Juliette. *Urbanisme et Aménagement – Théories et Débats*. Paris: Armand Colin, 2020.

Calderón Calderón, Basilio y García Cuesta, José Luis. “The structure of Spanish cities: a complex interweaving of continuity and change, uses and forms”. *Boletín de la Asociación de Geografía Española*, 77, 2018, 283-314.

Carmen Bellet Sanfeliu, “Las políticas urbanísticas municipales en España: 40 años de ayuntamientos democráticos (1979-2019)”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 85, 2877, 1-38.

Casado Maestre, Valle, Huete García, María Ángeles, Merinero Rodríguez, Rafael y González Medina, Moneyba. “La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 10, núm. 20, 2018, 124-142.

Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad – Carta de Aalborg*, 1994.

Comisión Europea. *Quality of life in European cities – Flash Eurobarometer 419*. Luxembourg: Publications office of the European Union. 2016.

Comisión Europea, “Discurso sobre el estado de la Unión 2018: la hora de la soberanía europea”, consultado el 29 de septiembre de 2022, Disponible en [https://ec.europa.eu/info/priorities/state-union-speeches/state-union-2018\\_es](https://ec.europa.eu/info/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_es)

Comisión Europea. “Ciudades y desarrollo urbano”. Consultado el 19 de junio de 2022. Disponible en [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development\\_es](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development_es)

Comisión Europea, “En el punto de mira: Energía y ciudades inteligentes”, consultado el 16 de octubre de 2022, disponible en [https://commission.europa.eu/news/focus-energy-and-smart-cities-2022-07-13\\_es](https://commission.europa.eu/news/focus-energy-and-smart-cities-2022-07-13_es)

Comisión Europea. “Una Economía al Servicio de las Personas”, consultado el 2 de noviembre de 2022, disponible en [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people_es)

Comisión Europea. “La Comisión anuncia las cien ciudades que participarán en una misión de la UE para contar con ciudades inteligentes y climáticamente neutras de aquí a 2030”. Consultado el 20 de junio de 2022. Disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_22\\_2591](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_22_2591)

Commission Européenne. « REACT-EU : 314,35 millions d’euros en faveur de la Pologne, de la Hongrie et de la Martinique pour des mesures de redressement et de relance ». Consultado el 30 de noviembre de 2022. Disponible en

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/newsroom/news/2021/12/22-12-2021-react-eu-eur314-35-million-for-poland-hungary-and-martinique-for-crisis-repair-and-recovery-measures](https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/newsroom/news/2021/12/22-12-2021-react-eu-eur314-35-million-for-poland-hungary-and-martinique-for-crisis-repair-and-recovery-measures)

Conseil des Communes et Régions d'Europe. *Pourquoi l'Europe a besoin d'un objectif de développement durable urbain (ODD urbain)*, 2014.

Consejo de la Unión Europea. *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, 2007.

Consejo de la Unión Europea. *Reunión informal de ministros de desarrollo urbano – Declaración de Toledo, 22 de junio de 2010*, 2010.

Consejo de la Unión Europea. *Declaration of Ministers towards the EU Urban Agenda, Riga, 10 June 2015*, 2015.

Consejo de Europa, *Recommendation 128(2003) on the revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*, 2015.

Consejo de la Unión Europea. “Urban Agenda of the EU – Pact of Amsterdam”, 2016.

Consejo de la Unión Europea. *The New Leipzig Charter – adopted at the Informal Ministerial Meeting on Urban Matters on 30 november 2020*, 2020.

Contratación del Estado. Ejecución de las obras del proyecto de construcción de conversión de vías 14 y 15 al ancho UIC en la Estación de Chamartín (Madrid) y del proyecto de construcción de cimentaciones y pilas entre las vías 13 y 17 de la zona del cubrimiento de la cabecera Sur de la Estación de Chamartín. Ámbitos APE 05.31 Centro de Negocios y APR 05.10 Estación de Chamartín (ON 020/20), 2021. Disponible en [https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/54d2853d-9a9b-4a32-acc5-5c864d5685f7/DOC\\_FORM2021-976412.html?MOD=AJPERES](https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/54d2853d-9a9b-4a32-acc5-5c864d5685f7/DOC_FORM2021-976412.html?MOD=AJPERES)

Dawidowicz, Agnieszka y Żróbek, Ryszard. “Land administration system for sustainable development – case study of Poland”. *Real Estate Management and Valuation*, vol.25, nº1, 2017, 112-122.

De Gregorio Hurtado, Sonia. “Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa”. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº98, 2015, 74 págs.



De la Cruz-Mera, Ángela. “Agenda Urbana Española”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, nº202, 2019, 675-686.

Diputación de Barcelona. *Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa*. Barcelona: Serie Administración Local, 2019.

Douay, Nicolas. “La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique”. *L’information géographique*, 2013/3, vol.77, 2013, 45-70.

D. Sachs, Jeffrey, Lafortune, Guillaume, Kroll, Christian, Fuller, Grayson y Woelm Finn. *Sustainable Development Report 2022. From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

Dziemianowicz, Wojciech y Szlachta, Jacek. « Le parcours de Varsovie : une résurrection et un repositionnement ». *Banque Européenne d’Investissement*, 2019.

Ecosistema Urbano. “Ciudades de mañana: acción hoy – Propuestas y conclusiones de URBACT en 7 informes”. Consultado el 20 de noviembre de 2022. Disponible en <https://ecosistemaurbano.org/urbanismo/ciudades-del-manana-accion-hoy-propuestas-y-conclusiones-de-urbact-en-7-informes/>

EFUS. «Efus General Assembly». Consultado el 1 de diciembre de 2022. Disponible en <https://efus.eu/about-us/governance/efus-general-assembly-hungarian-and-polish-cities-call-for-direct-support-from-the-eu-and-other-european-cities-to-protect-the-rule-of-law/>

El Sector Público. “Guía de la Política Pública Local”. Consultado el 29 de octubre de 2022. Disponible en <https://www.elsectorpublico.es/elsp/capitulo/1687922/1662143/ix-urbanismo-planificacion-y-gestion-urbanistica.html>

European Urban Initiative. *Description of the Action: The European Urban Initiative (EUI) Annex 1b) to the Contribution Agreement*, 2020.

Farinós-Dasí, Joaquín. “Agenda Territorial 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(208), 2021, 583-594.

FEMP. “El marco financiero plurianual 2021-2027 y la Política Cohesión”. Consultado el 9 de noviembre de 2022. Disponible en <https://femp-fondos-europa.es/fondos-europeos-2021-2027/el-marco-financiero-plurianual-2021-2027-y-la-politica-de-cohesion/>

González González, Francisco Javier. “Evolución de las políticas de rehabilitación y regeneración urbana en Madrid (1994-2018)”. *Ciudades, Comunidades e Territorios*, 42, (2021).

González Medina, Moneyba. “Elementos de una política urbana europea: experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España”. *Revista española de ciencia política*, nº27, 2011, 45-67.

González Medina, Moneyba, García, Huete y Merinero Rodríguez, Rafael. “La evolución de la agenda urbana de la Unión Europea: Hacia un modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado”. *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, 4, 2016, 83-95.

González Romero, Gema. “La innovación social como estrategia de desarrollo. Políticas urbanas y acción colectiva”. *Teuken Bidikay – Revista Latinoamericana de Investigación en Organizaciones Ambiente y Sociedad*, vol.11, nº16, 2016, 29-54.

Hellenic Statistical Authority, “Demographic characteristics/2011”, consultado el 6 de octubre de 2022, <https://www.statistics.gr/en/statistics/-/publication/SAM03/>

Hernández-Moreno, Silverio. “Interfaz entre ciudadanía y gobierno en la planeación de ciudades inteligentes”. *Arquitectura Revista*, v.16, nº2, 2020, 237-258.

Hernández Partal, Sonia y De Santiago Rodríguez, Eduardo. “Las sinergias entre la Agenda Urbana Española y otras agendas y estrategias”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, nº202, 2019, 835-846.

IHEDATE Sciences Po. *Le projet « Benchmark européen et colloque de l'aménagement du territoire en Europe » - Pologne 2013*, 2013.

Le Galès, Patrick. *Le retour des villes européennes*. Paris : SciencesPo, Les Presses, 2011.

Liñán Nogueras, Diego J. “La ciudadanía europea: una cuestión abierta”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.32, 2013, 357-372.

Lussault, Michel. *Hyper-lieux – Les nouvelles géographies de la mondialisation*. Paris : Le Seuil, coll. « La couleur des idées ». 2017.

Madrid Nuevo Norte, “Diseño de la ciudad – Smart City”, consultado el 18 de diciembre de 2022, disponible en <https://creamadridnuevonorte.com/modelo-de-ciudad/#smart-city>

Mangas Martín, Araceli. La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad. *Fundación Manuel Jiménez Abad y el Parlamento de Navarra*. 2008.

Mangas Martín, Araceli y Liñán Noguerras, Diego, J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. (Madrid: Tecnos, 2020).

Mäntysalo, Raine, Jarenko, Karoliina, L. Nilsson, Kristina y Lise Saglie, Inger. “Legitimacy of informal Strategic Urban Planning – Observations from Finland, Sweden and Norway”. *European Planning Studies*, 23:2, 349-366.

Ministerio de Fomento, *Plan de Acción de la Agenda 2030*, 2019.

Ministerio polaco de Desarrollo Económico. *National Urban Policy 2023*, 2016.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. “Preguntas frecuentes sobre la ley de costas y su aplicación”. Consultado el 18 de diciembre de 2022. Disponible en [https://www.miteco.gob.es/es/costas/preguntas-frecuentes/index2010-10-29\\_22.56.32.8360.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/costas/preguntas-frecuentes/index2010-10-29_22.56.32.8360.aspx)

Montserrat Termes Rife, “Los retos de la política urbana: una nueva agenda”, Departamento de Políticas Económicas, Universitat de Barcelona.

Martín y Pérez de Nanclares, José. “La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año nº6, nº12, 2022.

Observatorio Regional de la Integración y de la Ciudad. *La politique de la ville en France : fondements, évolutions et enjeux*, 2012.

OECD y Unión Europea. *Acceso y coste de los servicios educativos y sanitarios: preparar a las regiones para el cambio demográfico*. París: Secretario General de la OCDE, 2021.

ONU Habitat. *La Nueva Agenda Urbana Ilustrada*, 2020.

Ortega Moreno, Ildelfonso. “Hacia la cohesión territorial de Europa: perspectiva de la ordenación del territorio y el urbanismo”. *Revista de Estudios Europeos*, nº71- enero junio, 2018, 381-395.

Ortega-Moreno, Ildefonso. «Ley de Suelo de 2015: urbanismo sostenible y acceso a la vivienda». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(207), 2021, 5-22.

Parlamento Europeo. *Mapping Smart Cities in the EU*, PE 507.480, 2014.

Paukku, Eelis. “Sustainability as a basic principle for legislation: a case study of drafting laws in Finland”. *Visions for Sustainability*, 15, 2021, 80-94.

Pèlerin, Clémence. “EuropaCity : un “hyper-lieux” pour l’Europe mondialisée ?”. *Le Grand Continent*, 2019. Consultado el 29 de junio de 2022. <https://legrandcontinent.eu/fr/2019/08/19/europacity-un-hyper-lieu-pour-leurope-mondialisee/>

Pemán-Gavín, Ignacio. “La Agenda Urbana en el marco europeo. Experiencias internacionales de políticas urbanas”. *Ciudad Territorio Estudios Territoriales*, nº202, 2019, 701-722.

Proyecto 6Aika. “Who is the Six City Strategy for?”. Consultado el 20 de octubre de 2022. Disponible en <https://6aika.fi/en/what-is-6aika/for-whom/>

Ponce Solé, Julia. "El derecho a la ciudad: elementos para superar la gestión neoliberal del espacio público". Comunicación presentada en el 4º curso de *Derechos Sociales del Observatorio DESC*, ponencia realizada el 13 de mayo de 2009.

Recursos Urbanos. « Définition : qu’est-ce que la politique de la ville ». Consultado el 28 de noviembre de 2022. Disponible en <https://ressources-urbaines.org/definition-quest-ce-que-la-politique-de-la-ville/>

Rodríguez Cortés, Luisa. “Revisitando la ciudadanía desde lo urbano: elementos para una discusión teórica”. En *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal*, coordinado por Ramírez, P. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Arquitectura, 2017, 565-695.

RUGGEDISED. “A springboard for climate neutral cities”. Consultado el 13 de diciembre de 2022. Disponible en <https://ruggedised.eu/legacy/>

Sequera, Jorge y Janoschka, Michael. “Ciudadanía y espacio público en la era de la globalización neoliberal”. *Arbor*, 188(755), 2012, 515.527.

Senado francés. *La Finlande : le pragmatisme territorial et le sentiment européen à l'épreuve du climat*. Consultado el 4 de octubre de 2022. Disponible en [https://www.senat.fr/ga/ga34/ga34\\_mono.html#toc135](https://www.senat.fr/ga/ga34/ga34_mono.html#toc135)

Senado francés. *La politique de la ville : une efficacité entravée*. Consultado el 20 de octubre de 2022. Disponible en <https://www.senat.fr/rap/r07-071/r07-07129.html>

Serowaniec, Maciej. “Sustainable Development Policy and Renewable Energy in Poland”. *Energies*, 14(8), 2021.

Simón Ruiz, Alfonso. “Madrid Nuevo Norte conllevará 25.197 millones de inversión y creará 350.000 empleos”. *El País Economía*, 2021. Consultado el 3 de octubre de 2022. [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/12/21/companias/1640088402\\_554321.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/12/21/companias/1640088402_554321.html)

Statistics Norway, “Population, 1 January 2015”, consultado el 4 de octubre de 2022 <https://web.archive.org/web/20150924125714/http://www.ssb.no/en/befolkning/statistikker/folkemengde/aar/2015-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=218738>

Subdirección General de Evaluación Urbana. *Estrategia Urbanística para la Actividad Económica de la ciudad de Madrid*. 2022.

Szpak, Agnieszka. Climate change adaptation plans in Polish cities – comparative analysis. *European Planning Studies*, 29:3, 2021, 493-510.

Türk, Pauline. « La citoyenneté à l'ère du numérique ». *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, N°3, 2018.

Unión Europea. *Urban Europe – Statistics on cities, towns, and suburbs*. Luxembourg: Publications office of the European Union. 2016.

Unión Europea. *Cohesion in Europe towards 2050 – Eighth report on economic, social, and territorial cohesion*. Luxembourg: Publications office of the European Union, 2021.

UN SDGS “European cities face challenges and opportunities”. Consultado el 23 de noviembre de 2022. Disponible en <http://rfsc.eu/>

URBACT. “About us”. Consultado el 4 de diciembre de 2022. Disponible en <https://urbact.eu/who-we-are>

Urbina Mendoza, Emilio José. “Las nuevas tendencias del derecho urbanístico global y la operacionalización de la Agenda Hábitat III 2030”. *Revista de Direito Público Contemporâneo*, vol.2, 2020, 1-29.

Villarejo Galende, Helena. “Smart Cities: una apuesta de la Unión Europea para mejorar los servicios públicos urbanos”. *Revista de Estudios Europeos*, nº66, 2015, 25-51.

## 8. ANEXOS DE LEGISLACIÓN

### Legislación española

Constitución española (BOE, núm.311, de 29/12/1978).

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Regímenes Locales (BOE, núm. 80, de 03/04/1985).

Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo (BOE, núm.270, de 09/11/2011).

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (BOE, núm. 153, de 27/06/2013).

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE, núm. 261, de 31/10/2015).

Sentencia 16/2018, de 22 de febrero de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 6036-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra. Competencias sobre vivienda, crédito y ordenación general de la economía: nulidad de los preceptos legales que regulan una expropiación de uso de vivienda que menoscaba las competencias estatales (STC 93/2015).

Sentencia 75/2018, de 5 de julio de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 1976-2014. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Competencias sobre urbanismo: extinción parcial de la impugnación (STC 143/2017), interpretación conforme de los preceptos legales que establecen el régimen de silencio negativo para determinados actos de uso del suelo.

Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística (BOE, núm. 56, de 6 de marzo de 2021).

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE, núm. 121, de 21 de mayo de 2021).

Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Procedimiento Ordinario 464/2020. Disponible en [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://clubdebatesurbanos.org/wp-content/uploads/2020/12/Demanda-definitiva.pdf](http://clubdebatesurbanos.org/wp-content/uploads/2020/12/Demanda-definitiva.pdf)

Real Decreto 688/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (BOE, núm.184, de 2 de agosto de 2022).

Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de ordenación y gestión del litoral (BOE, núm. 290, de 3 de diciembre de 2022).

### Legislación francesa

Texto integral de la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 – texto íntegro vigente a la fecha de la revisión constitucional del 23 de julio de 2008.

Ley nº96-987, de 14 de noviembre de 1996, relativa a la implementación de un pacto de recuperación de la ciudad.

Ley nº99-533, de 25 de junio de 1999, sobre la Orientación para la Ordenación y el Desarrollo Sostenible del Territorio y que modifica la ley nº95-115 de 4 de febrero de 1995 de orientación para la organización y el desarrollo del territorio.

Ley nº2000-1208 du 13 diciembre 2000 relativa a la Solidaridad y a la Regeneración Urbana.

Ley nº2014-173, de 21 de febrero de 2014, sobre la programación para la ciudad y la cohesión urbana.

Ley nº2014-366, de 24 de marzo de 2014, para el acceso a una vivienda y a un urbanismo renovado.

Informe al Presidente de la República sobre la Ordenanza N° 2020-745 de 17 de junio de 2020 sobre la racionalización de la jerarquía de las normas aplicables a los documentos urbanísticos.

Código Urbanístico francés – texto íntegro vigente a 30 de diciembre de 2022.



### Legislación finesa

Land Use and Building Act (132/1999, amendment 222/2003 included).

### Legislación europea

Unión Europea. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea firmado el 13 de diciembre de 2007. *Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012*, p. 0001 – 0390.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2010/C 83/02, 30.03.2010.

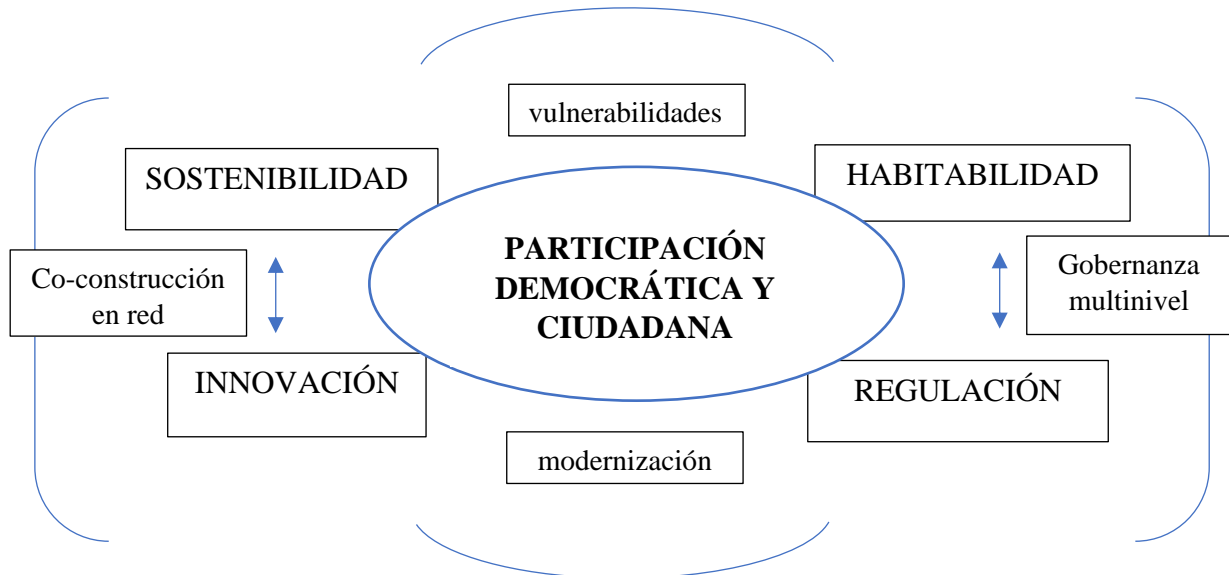
Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996 (BOE núm. 139, de 11 de junio de 2021).

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

Reglamento UE 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión (DO L 2031 de 30.06.2021, p.60).

## 9. ANEXOS

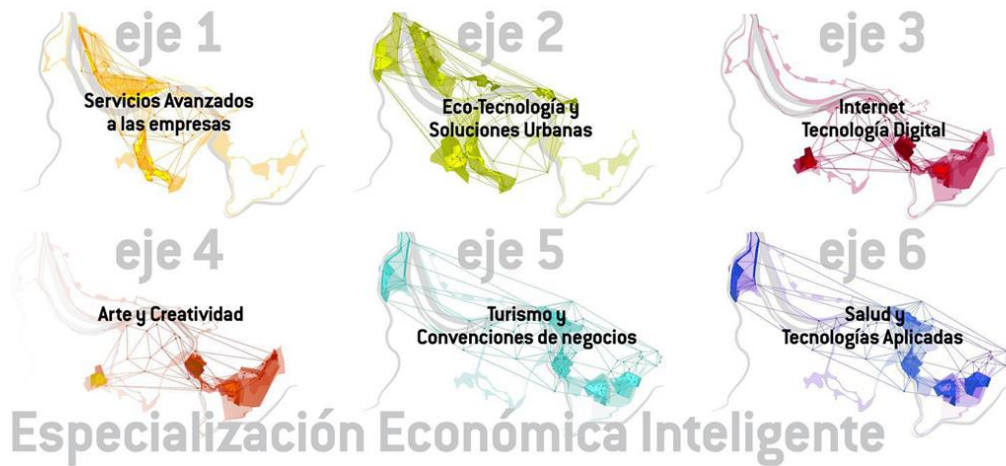
ANEXO 1. Modelo de agenda urbana - Elaboración propia a partir de la publicación de 2019 de la Diputación de Barcelona, “*Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa*” y del libro *Urbanisme et Aménagements – Théories et Débats* de Armand Colin



ANEXO 2. Proyecto visual de EuropaCity en las afueras de París, publicado el 13 de agosto de 2019 por el periódico “Le Grand Continent”

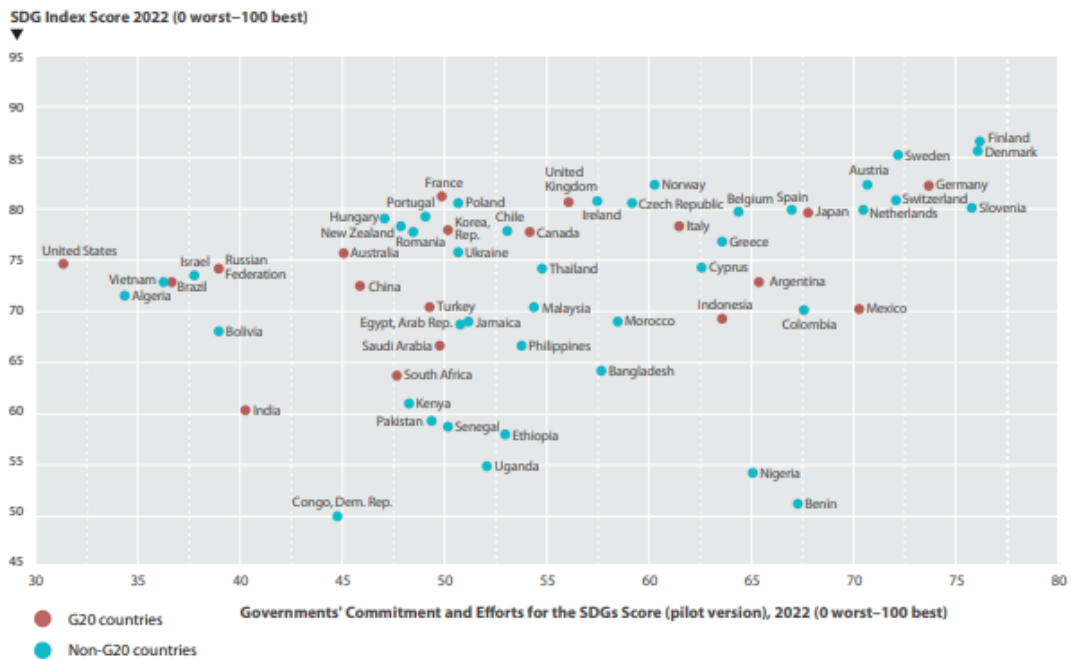


ANEXO 3. Ejes de Economía Inteligente para la ciudad de Bilbao publicados por el Ayuntamiento de Bilbao la Memoria Propositiva - Avance del Plan de Ordenación Urbana de Bilbao



Fuente: Fundación Metrópoli

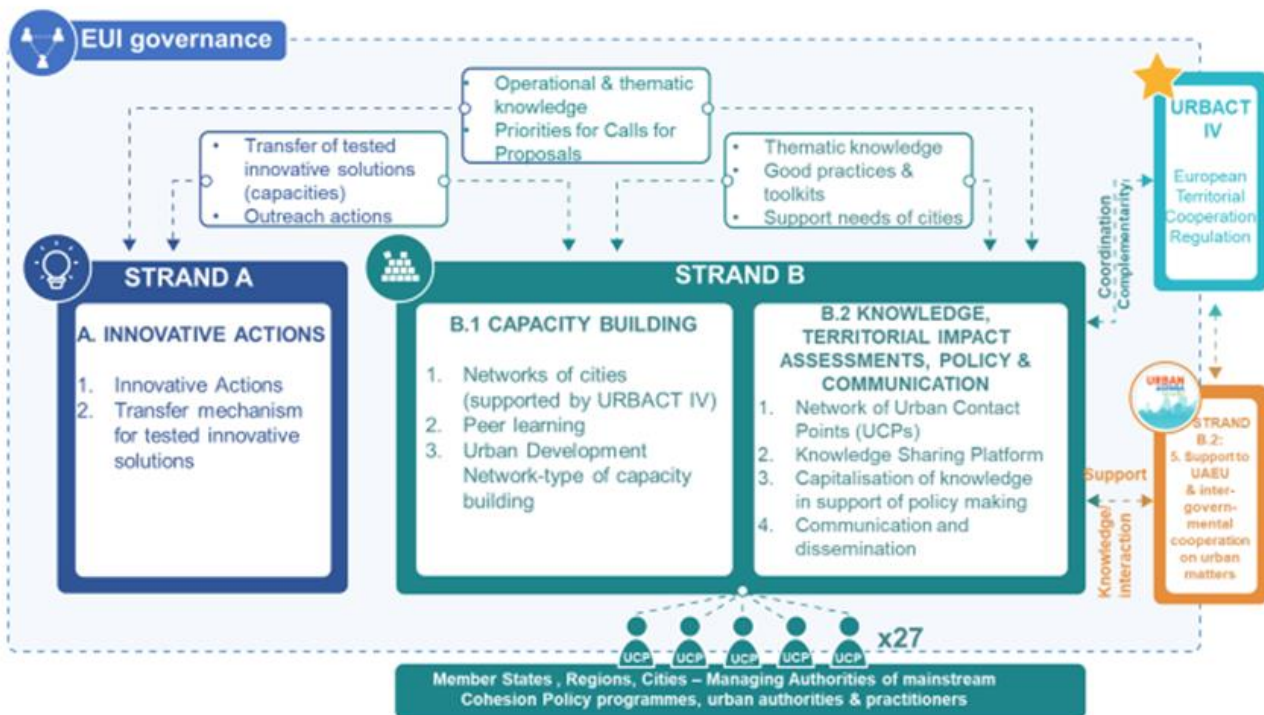
ANEXO 4. Government's Commitment and Efforts for the SDGs Score (pilot version) versus SDG Index Score, issued by Cambridge about the Sustainable Development Report 2022



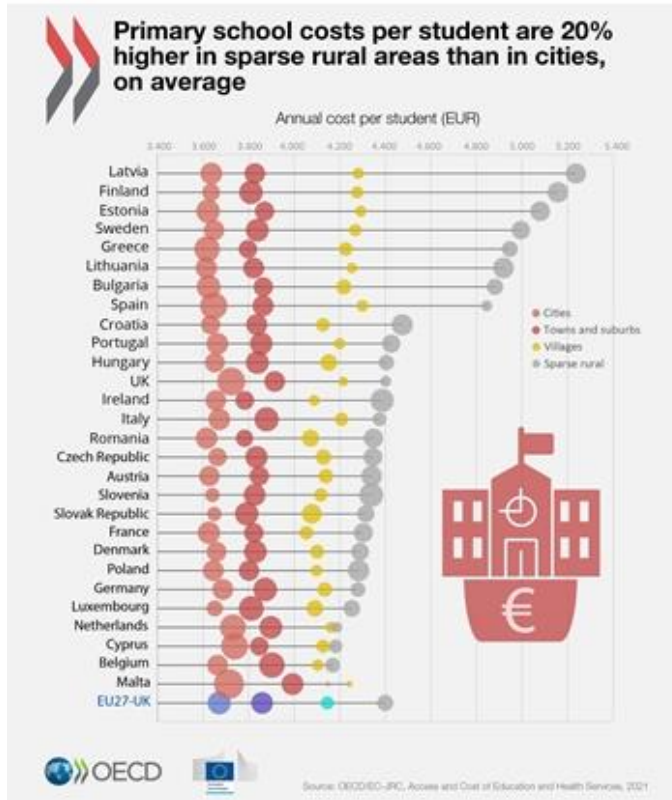
ANEXO 5. Implementación de los objetivos de la política urbanística polaca en la National Urban Policy 2023

THEMATIC AREAS	Objectives	I Efficient city	II Compact and sustainable city	III Coherent city	IV Competitive city	V Strong city
Spatial management		++	+++	++	++	++
Public participation		+++	+	++	++	++
Transport and urban mobility		++	+++	++	++	+
Low-Carbon Economy and energy efficiency		+	+++	++	++	++
Revitalization		+	++	+++	++	++
Investment policy		++	++	++	+++	+++
Economic development		++	+	++	+++	+++
Environment protection and adaptation to climate change		++	+++	+	+	+
Demography		+++	++	++	+	+++
Urban governance		+++	++	+	++	++

ANEXO 6. Lógica estratégica de la European Urban Initiative publicada en la página web del proyecto



ANEXO 7. Coste anual por alumno de primaria por país y grado de urbanización en 2020, publicado por la OECD en su informe para la Comisión Europea sobre el acceso y costes de los servicios educativos y sanitarios



ANEXO 8. Datos económicos del proyecto urbanístico de Madrid Nuevo Norte publicado por el periódico El País Economía, el 31 de diciembre de 2021

