

XIII Congreso AECPA
"La fortaleza de Europa: vallas y puentes"
Santiago de Compostela, 20-22 septiembre 2017

**EUROPEIZACIÓN Y POLÍTICA URBANA DE LA UE:
IMPACTO EN LAS AGENDAS URBANAS NACIONALES DE ESPAÑA, FRANCIA,
ITALIA Y REINO UNIDO**

Moneyba González Medina

Universidad Autónoma de Madrid- moneyba.gonzalez@uam.es

Sonia De Gregorio Hurtado

Universidad Politécnica de Madrid- sonia.degregorio@upm.es

María Ángeles Huete García

Universidad Pablo de Olavide- mahuegar@upo.es

Juliet Carpenter

Oxford Brookes University- jcarpenter@brookes.ac.uk

En estos años se está asistiendo a una (re)activación de los procesos de la "agenda urbana", tanto a nivel nacional como internacional. En el ámbito europeo, los ministros responsables de los asuntos urbanos de la Unión Europea aprueban en 2016, el documento dirigido a la construcción de una "Agenda urbana para la UE" (Pacto de Ámsterdam). Asimismo, varios Estados miembros, que tradicionalmente no habían contado con una política urbana nacional, también empiezan a desarrollar sus propias agendas urbanas. La presente investigación se aproxima al análisis de estos procesos desde la perspectiva de la europeización. El objetivo es conocer cómo se produce la dinámica de acomodo entre la agenda urbana de la UE y las políticas urbanas de los Estados miembros, y cuál ha sido su impacto concreto. A tal fin, se desarrolla un estudio comparado de las agendas urbanas de España, Francia, Italia y Reino Unido, en relación al proceso de construcción de la agenda urbana de la UE. A partir del análisis de documentos institucionales y de entrevistas en profundidad para todos los casos, se extraen conclusiones no solo acerca del proceso de europeización urbana sino también del papel que el enfoque desarrollo urbano sostenible integrado (DUSI) está desempeñando en este proceso.

Palabras clave: europeización, agenda urbana, política urbana, desarrollo urbano sostenible integrado.

Europeanization and EU urban policy: Impacts on national policy agendas in four member states - Spain, Italy, France and the UK.

In recent years, there has been a (re)activation of the process of the "urban agenda", both nationally and internationally. At the European level, in 2016, the ministers responsible for urban affairs in the European Union approved the document an "Urban Agenda for the EU" (Pact of Amsterdam). Moreover, several Member States, which had traditionally not had a national urban policy, also began to develop their own urban agendas. This research approaches the analysis of these processes from the perspective of Europeanization. The aim is to understand the dynamics of interaction between the EU urban agenda and Member States' urban policies, and what the concrete impacts have been. To this end, we present a comparative study of the urban agendas of Spain, France, Italy and the United Kingdom in relation to the process of constructing the EU's urban agenda. Based on the analysis of institutional documents and in-depth interviews, the results will draw conclusions not only on the process of urban Europeanization but also on the role that the Integrated Sustainable Urban Development (ISUD) approach plays in this process.

Key words: *Europeanization, urban agenda, urban policy, integrated sustainable urban development*

Introducción

Desde la década de los noventa, los flujos demográficos y económicos han llevado a poner el foco en las ciudades, considerándolas lugares de concentración de problemas, pero también de oportunidades para la innovación y el desarrollo (Cities of Tomorrow, 2011). Sin embargo, ello no se ha traducido en una política específica para las ciudades o de las ciudades, siendo pocos los países que han desarrollado una política urbana nacional entendida como “*a coherent set of decisions derived through a deliberate governmentled process of coordinating and rallying various actors for a common vision and goal that will promote more transformative, productive, inclusive and resilient urban development for the long term*” (UN-Habitat, 2014). La reciente (re)activación de los procesos de la “agenda urbana”, tanto a nivel nacional como internacional (Pacto de Ámsterdam, 2016; UN-Habitat, 2016; Friendly, 2016) apunta a que esta situación podría estar cambiando, especialmente en el ámbito europeo.

La necesidad de poner en marcha una agenda urbana comunitaria se planteó con la publicación de la comunicación de la Comisión: “*Hacia una política urbana para la Unión Europea*” [COM (97)197 final]. Años antes, a raíz de diversos informes que subrayaban la importancia de las ciudades para el desarrollo europeo (Informe Cheshire, 1988; Informe Parkinson, 1992), llegó a proponerse la modificación del Tratado de Maastricht para atribuir la competencia formal sobre los asuntos urbanos a la Unión Europea (en adelante, UE). Sin embargo, los Estados miembros se opusieron a ello, apelando al principio de subsidiariedad (Parkinson, 2005; Van der Berg et al., 2007; Carpenter, 2013). La tradicional identificación entre desarrollo urbano y territorial podía ser interpretada como una cesión de la capacidad de decisión sobre el territorio. Este hecho condicionará el proceso de construcción de la agenda urbana que, apoyándose en una estrategia de *generación de consenso* y de promoción de programas de desarrollo urbano, avanzaría de manera “*implícita*” (Parkinson, 2005; Atkinson y Rossignolo, 2009). Finalmente, tras veinte años de “acervo urbano”, entendido como el conjunto de principios y prácticas aprendidos durante la implementación de los programas de desarrollo urbano, los ministros responsables de los asuntos urbanos de los 28 Estados miembros (en adelante, EM) aprueban el documento “Agenda urbana para la UE” (Pacto de Ámsterdam, 30 de mayo de 2016), que constituye el hito más reciente de este proceso.

Progresivamente, empieza a observarse una mayor atención sobre la cuestión urbana¹ en otros países que tradicionalmente no habían contado con una política urbana nacional. Este es el caso de España, que en su Acuerdo de Asociación 2014-2020 recoge lo siguiente: “*La Unión Europea, consciente del potencial de las ciudades y de la importancia de la existencia de estas estrategias urbanas integradas, está trabajando en el desarrollo de una Agenda Urbana Europea, y la Red de Iniciativas Urbanas acometerá, en el próximo periodo de programación, la definición de una Agenda Urbana para España*” (Acuerdo de Asociación de España, 2014: 222).

¹ La creciente atención a la dimensión urbana constituye un fenómeno global, tal y como evidencia la aprobación de la “Agenda urbana global” durante la Conferencia Habitat III, celebrada en el mes de octubre en Quito (Ecuador).

A partir de estos presupuestos, se plantea la relación de estas dinámicas a nivel nacional con el proceso de la agenda urbana de la UE, abordando su análisis como un caso de europeización. El objetivo de la investigación es, por tanto, conocer (i) **cómo se produce el proceso de acomodo entre la agenda urbana de la UE y las políticas urbanas de los EM** y (ii) **cuál ha sido su impacto**. Los términos “agenda urbana” y “política urbana” son utilizados como sinónimos en este trabajo. En concreto, se analizan las agendas de cuatro países europeos en relación al proceso de construcción de la agenda urbana europea. A tal fin, se ha realizado un diseño comparado que incluye dos casos “*policy shaper*” (Francia y Reino Unido) y dos casos “*policy taker*” (España e Italia). La información se ha obtenido a partir de una amplia revisión de documentos político-institucionales, tanto a nivel nacional como comunitario, y de entrevistas en profundidad a actores clave.

Los resultados de este trabajo son preliminares, en tanto que se trata de una investigación en marcha. Su originalidad respecto a otros estudios que han tenido por objeto la política urbana en el ámbito europeo (Van der Berg et al., 2007; D’Albergo, 2010) es la aproximación a los procesos de la agenda urbana como un caso de europeización. Dentro de la literatura sobre europeización, se distingue por su objeto: la política urbana, una política poco consolidada y sobre la que la UE no tiene competencia formal. Esta situación hace de ella un objeto de estudio singular, al estar desprovista de instrumentos que puedan obligar a los EM a adaptarse a las reglas de la UE, tal y como ocurre en ámbito del medioambiente o de la política energética. Por último, la investigación aporta información actualizada sobre los procesos de la agenda urbana en el ámbito europeo desde una perspectiva comparada.

El presente artículo se organiza de la siguiente manera: en el primer apartado se abordan las cuestiones de orden teórico, relacionadas con el marco de los estudios sobre europeización urbana y los procesos de la agenda urbana como objeto de estudio. A continuación, se describe el marco analítico y las cuestiones de orden metodológico. El tercer apartado se dedica a la descripción de las políticas urbanas de cada uno de los casos y a su análisis comparado desde el enfoque de la europeización. En el apartado de conclusiones se interpretan dichos resultados y se apuntan elementos de reflexión para proseguir con la investigación.

Los estudios de europeización y la política urbana

Si bien no existe una definición unívoca de europeización, todas ellas coinciden en que se trata de un **proceso** de naturaleza política que produce **cambios** en los sistemas institucionales de los Estados miembros, y/o de la UE, como **consecuencia de su relación**. Las principales diferencias residen en cuál es el sentido de esa relación (quién influye sobre quién) y en cómo se operacionaliza el cambio (impacto). La interpretación más extendida es que la europeización es un proceso de “*downloading*”, a través del que la integración europea penetra y produce ajustes, bajo ciertas circunstancias, en las instituciones, en los procesos de toma de decisiones y en las políticas públicas domésticas (Jordan y Liefferink, 2003: 2). Radaelli la define como “*a process of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' , as*

well as beliefs shared and rules are initially defined and consolidated in policy formation and the politics of the European Union, and subsequently incorporated at the national level in the logic of the discourse, identities, political structures and public policies” (Radaelli, 2003: 30).

La europeización también es concebida como un proceso bidireccional “*uploading - downloading*”, en el que los EM afectan a la UE al mismo tiempo que ésta afecta a los EM. Marshall (2005) sostiene que las investigaciones centradas en el nivel nacional suelen adoptar un enfoque “*top-down*”, mientras que cuando se trata de las ciudades, el enfoque debe ser bidireccional. De acuerdo con esta acepción, John concibe la europeización como “*a process whereby European ideas and practices transfer to the core of local decision-making as well as from local policy-making arenas to the supranational level. The European function is a means whereby public authorities can innovate and initiate policies and programmes in the context of trans-national co-operation and European policy-making*” (2001: 73).

La aplicación del enfoque de la europeización al ámbito urbano es minoritaria. En este sentido, el trabajo de Marshall es pionero y aboga por su aplicación de forma específica a las ciudades señalando: “*in cities, Europeanisation results from intensified political and economic interaction between actors at every conceivable territorial level. Access to the European Structural Funds exposes a diverse array of local actors to EU institutions and norms such as programming, partnership and stringent accounting procedures, often for the first time. Similarly, participation in trans-national organisations and networks enables individual cities to make their presence felt at EU level.*” (2005: 3). La progresiva maduración y reactivación de los procesos de la agenda urbana, tanto a nivel comunitario como de EM, ha motivado que recientemente hayan aumentado las investigaciones que han aplicado este enfoque para explorar la relación con las agendas urbanas de Luxemburgo (Becker, 2010), Reino Unido (Carpenter, 2013), España e Italia (González y Fedeli, 2015). La contribución más reciente es la de Dossi, quien se ha centrado en el análisis de los mecanismos y modos de europeización que explican cómo la política de la UE afecta a las ciudades (2017).

Los procesos de la agenda urbana como objeto de estudio

El planteamiento de la política urbana como un caso de europeización reviste singularidades. Su elección podría resultar contraintuitiva en tanto que se trata de una política “en construcción” y sobre la que, además, la UE no tiene competencias formales. Por otra parte, a nivel nacional, como se ha señalado, son pocos los EM que cuentan con una política urbana institucionalizada². A pesar de ello, hay dos razones que justifican su elección. Por un lado, existe un reconocimiento explícito de que los programas de desarrollo urbano cofinanciados a través de los Fondos Estructurales han tenido un impacto sobre los sistemas domésticos. Por otro lado,

² El tener una política explícita, una implícita o no tener ninguna dependerá de las características del sistema urbano nacional, de los acuerdos institucionales y los recursos económicos, y de la manera en que son concebidos la “crisis urbana” y los procesos de “renacimiento urbano” (D’Albergo, 2010: 139).

recientemente, los procesos de la agenda urbana han experimentado una mayor institucionalización y explicitud³, tanto a nivel comunitario como nacional (González y Fedeli, 2015).

La aproximación a los procesos de la agenda urbana revela la existencia de una relación entre ellos, que se hace más explícita a partir del “*mainstreaming*”⁴ de la dimensión urbana durante el periodo de programación de los Fondos Estructurales 2007-2013. Ello se produce en el contexto del proceso de reflexión “*Cities of Tomorrow*”, promovido por el ex-comisario de Política Regional -Johannes Hahn-. La relación arranca en la década de los noventa, con la implementación de diversos programas de la UE específicamente diseñados para las ciudades: “*The European Union carries out its own policies for cities’ competitiveness and social cohesion (Tofarides 2003), providing local actors with resources and models for action*” (D’Albergo, 2010: 138). Estos recursos y modelos de acción, contenidos en los programas de desarrollo urbano promovidos por la UE (i.e. Programas Pilotos Urbano y la Iniciativa Comunitaria URBAN), fueron dando lugar a la progresiva consolidación de un acervo urbano que ha ido calando en los EM y que, en algunos casos, ha motivado cambios importantes en la manera de abordar el desarrollo urbano.

Es preciso señalar que no resulta fácil definir exactamente qué se entiende por política urbana. Una definición genérica es la propuesta por Allulli y Tortorella: “*initiatives undertaken by the national government with the (implicit or explicit) goal of producing solutions to urban problems*” (2013: 2). Por otra parte, las políticas urbanas presentan una gran heterogeneidad entre ellas. Según Van der Berg *et al.*, esta situación está muy relacionada con “*the national pattern of spatial development (1), the administrative and financial framework in which the cities operate (2) and both the national perception of urban issues and challenges and the political priority that is attributed to these issues and challenges (3)*” (1998: 7). Estos factores tienen un impacto en la problematización de su objeto: el *desarrollo urbano*, cuyo *framing* depende de los valores dominantes en un contexto temporal-territorial-institucional dado.

En la literatura, el concepto de “desarrollo” ha sido interpretado unas veces como *regeneración urbana* (prioriza los aspectos sociales), otras como *revitalización urbana* (prioriza los aspectos económicos y de competitividad) o también como *rehabilitación* o *recualificación urbana* (prioriza los aspectos físicos e infraestructuras). Esta cuestión es relevante en tanto que las políticas nacionales son una de las variables que explican la orientación social vs mercado de las estrategias de desarrollo urbano (Van der Berg *et al.*, 1998; Savitch y Kantor, 2002). En el contexto europeo, desde la aprobación de la Carta de Leipzig (2007) se ha ido consolidando el concepto de “desarrollo urbano sostenible integrado” en el marco de la Política de cohesión. En línea con esta interpretación, UN-Habitat ha definido recientemente la política urbana

³ A partir del mes de octubre de 2012 se produce el cambio de nombre de la DG Regio por el de “Directorate-General for Regional and Urban Policy”. Asimismo, en ese periodo, países como Italia y España, empiezan a plantearse la cuestión de dotarse de una agenda urbana nacional.

⁴ El “*mainstreaming*” consiste en la traslación de la dimensión urbana a todas las políticas comunitarias. Ello implica que las acciones urbanas de desarrollo urbano dejan de tener la consideración de “iniciativas comunitarias” (como lo había sido URBAN) y pasan a integrarse plenamente en los Programas operativos nacionales y regionales del FEDER.

nacional como “a coherent set of decisions derived through a deliberate governmentled process of coordinating and rallying various actors for a common vision and goal that will promote more transformative, productive, inclusive and resilient urban development for the long term” (2014).

Por otra parte, existen diversos criterios que permiten clasificar las políticas urbanas. Van der Berg et al. (2007), realiza una distinción entre (i) políticas explícitamente dirigidas a las ciudades y (ii) políticas que no lo están, pero que son urbanas en el sentido de que tienen un impacto sustantivo en las ciudades (por ejemplo, las políticas de vivienda o transporte). A partir de lo anterior, D’Albergo propone una tipología de políticas urbanas nacionales en función de su naturaleza *explícita* o *implícita* y de si su efecto es *directo* o *indirecto*⁵ (2010: 140):

Cuadro 1. Tipología de políticas urbanas nacionales

	Explicit (with an urban spatial focus)	Implicit (without an urban spatial focus)
Direct (aimed at directly tackling urban challenges)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ area-based programmes - for economic growth (UK, France) - for social inclusion (UK, France, Germany) - for security (UK, France) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mainstream policies (all the four countries)
Indirect (aiming at providing others with conditions for tackling urban challenges)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ policies for re-spatialization of urban (local) government (UK, France) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ policies for institutional innovation : - decentralization of power and multilevel relationships (UK, France, Spain) - reforms of local government (UK, Spain) - reforms of structures and processes of public action (UK, France)

Medir la europeización urbana: propuesta analítica

El objetivo de la investigación es conocer (i) **cómo se produce el proceso de acomodo entre la agenda urbana de la UE y las políticas urbanas de los EM** y (ii) **cuál ha sido su impacto**. Para dar respuesta a estas cuestiones es necesario considerar la europeización de la política urbana como un **proceso de transferencia** y proceder a su medición a partir de los elementos que conforman todo proceso: la *entrada* (input), los *recursos y estructuras* que transforman la política (drivers) y el *resultado* del proceso (output/impact).

La *entrada* del proceso de europeización se refiere quién promueve la transferencia y se mide a través de la variable “sentido de la transferencia” (E1), que permitirá conocer si es el sistema político-institucional de la UE quien influye sobre los EM o

⁵ Su efecto es *directo* cuando las acciones del Estado para afrontar las causas o consecuencias de las desafíos urbanos son llevadas a cabo sin la interposición de otros actores subnacionales. Es *indirecto* cuando el Estado provee a los actores locales las condiciones y los recursos -políticos, legitimación, instrumentos, financiación, conocimiento- para afrontar estos desafíos con su propias políticas.

viceversa. El segundo elemento son los *recursos y estructuras* que transforman la política (drivers) y que se transfieren de un sistema político-institucional a otro. Serán medidos a través de la variable “objeto de la transferencia” (E2). El tercer elemento es el *resultado* del proceso, entendido como grado de adaptación entre los dos sistemas que están en relación. La variable que nos permite medirlo se ha denominado “impacto del proceso” (E3).

A partir de los trabajos de Marshall y Kern se proponen tres posibles sentidos de la transferencia:

Dimensión E1	Sub-dimensiones	Definición
Sentido de la transferencia	Download (top-down)	Cambios en las políticas, prácticas, preferencias o en los participantes de los sistemas de gobernanza local, como resultado de la negociación o implementación de los programas de la UE.
	Upload (bottom-up)	Transferencia de prácticas urbanas innovadoras a la arena supranacional, que hayan dado lugar a la incorporación de iniciativas locales en programas o políticas comunitarias.
	Horizontal	Las instituciones de la UE no están directamente implicadas, pero actúan como “facilitadoras”. Este sería el caso, por ejemplo, de las iniciativas de transferencia de buenas prácticas a través de redes de ciudades.

Fuente: elaboración propia a partir de Marshall (2005) y Kern (2007).

Por lo que se refiere al “objeto de la transferencia”, se ha utilizado la definición operacional de “política nacional”, elaborada por Jordan y Liefferink, como “*the content of policies (the paradigms of action, the objectives and the policy instruments), the legal and administrative structures that have been established to oversee them, and the dominant style in which policy is made and implemented*” (2003: 1).

Dimensión E2	Sub-dimensiones	Definición
Objeto de la transferencia	Contenido de la política	Goals: policy paradigm or a 'framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing' (Hall, 1993: 279) Instruments: by which policy goals are attained (e.g. direct regulation, fiscal instruments, or voluntary agreements). (e.g. the level of emission standards or taxes, the chemicals included in 'grey' and 'black' lists, etc.). Documentos programáticos, normas
	Estructura de la política	Building blocks (e.g. departments, agencies, etc) Coordination networks
	Estilo de la política	Norms and values associated with administrative work (e.g. Bulmer & Burch, 1998; 2000)

Fuente: adaptación a partir de Jordan y Liefferink (2003: 4)

Para medir el grado de adaptación entre los dos sistemas que están en relación se seguirá el esquema propuesto por Börzel y Risse (2000), que operacionalizan el impacto del proceso de europeización en tres categorías: “absorción”, “acomodo” o “transformación”. De acuerdo con estos autores, se parte de la hipótesis de que el “*degree of domestic policy change*” estará en función del grado de divergencia (*policy ‘misfit’*) existente entre la política urbana de la UE y el grado de desarrollo previo de las políticas urbanas en cada país. Se espera que los países donde el ‘misfit’ es alto cambien sus estructuras político-administrativas en la línea definida por las políticas de la UE (Héritier y Knill, 2000; Kern, 2007; Bruzzano, 2010, D’Albergo, 2010).

Dimensión E3	Extent of policy 'misfit'	Amount of domestic change
Absorption	Small: EU and national policy similar	Small: States are able to incorporate /domesticate EU requirements without substantially modifying national policies
Accommodation	Medium: EU and national differ	Medium: states accommodate /mediate EU requirements by adapting existing policy while leaving its core features intact
Transformation	High: EU and national policy markedly different	High: domestication fails; states forced to replace or markedly different substantially alter existing policy to satisfy EU requirements

Fuente: Jordan and Liefferink (2003), based on Börzel and Risse (2000)

El análisis del proceso de europeización urbana se realiza a partir de un estudio comparado de las agendas urbanas de cuatro países europeos: España, Francia, Italia y Reino Unido en relación al proceso de construcción de la agenda urbana europea. El diseño comparado incluye dos casos -Francia y Reino Unido- que tradicionalmente han contado con una política urbana nacional y han desempeñado un papel activo en el proceso de construcción de la agenda urbana de la UE; y dos casos -España e Italia- que no han contado con una política urbana nacional, pero que recientemente han iniciado un proceso de construcción de una agenda urbana.

La información se ha obtenido a partir de una amplia revisión de documentos político-institucionales, tanto a nivel nacional como comunitario, y de entrevistas en profundidad. Los entrevistados han sido seleccionados de acuerdo con los siguientes criterios (Dente, 2014): tipo de actor (político, burócrata, interés especial, interés general, expertos) y nivel territorial que representan (sub-local, local, regional, nacional y supranacional), siguiendo una estrategia reputacional, basada en la técnica de la “bola de nieve”. Para el presente trabajo, dado que se trata de una política de carácter muy técnico, han sido entrevistados 18 actores clave que han tenido una participación relevante en el proceso de la agenda urbana. Los entrevistados pertenecen al nivel territorial nacional y representan las categorías “burócrata”, “político” y “experto”.

Análisis de los procesos de la agenda urbana y de sus dinámicas de europeización

La agenda urbana de la UE

En la década de los ochenta la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) empezó a desarrollar una atención institucional hacia la problemática que presentaban las ciudades. Esa atención se formalizó muy pronto en la puesta en marcha de un conjunto de actuaciones que iniciaron la formación de un ámbito de política pública en el que, sin embargo, las instituciones comunitarias no tenían competencias en virtud del Tratado. Como consecuencia la CEE empezó a actuar a través de instrumentos no legislativos que, por tanto, no son preceptivos para los EM. Los instrumentos utilizados han sido de diferente tipo, siendo los principales desde el punto de vista de este estudio: i) los documentos políticos (comunicaciones de la Comisión Europea, documentos emanados de las reuniones informales de ministros de desarrollo urbano de la UE, etc.), y ii) los instrumentos de regeneración urbana dotados de contenido económico (especialmente, la Iniciativa Comunitaria URBAN). Estos han actuado de manera complementaria, de modo que mientras los documentos políticos establecían los principios y líneas guía sobre la acción a acometer en las ciudades para avanzar hacia el desarrollo urbano sostenible en la UE, los instrumentos de regeneración conseguían que los EM llevaran a la práctica dichos principios y líneas guía al estar dotados de contenido económico para afrontar la degradación urbana. A estos instrumentos se han sumado otros que han hecho una contribución muy relevante (URBACT, las Acciones Urbanas Innovadoras, los instrumentos financieros, etc.). Todo ello ha contribuido a la conformación del Acervo Urbano de la UE (*Urban Acquis*) y al reconocimiento del valor del “método URBAN” de regeneración urbana. Dicho método ha tenido una influencia positiva que ha ejercido en los EM entonces integrados en la UE, en particular en aquellos que no se habían dotado de una política urbana a nivel nacional (Carpenter, 2013).

En la formación de este ámbito de política pública han participado diferentes actores, entre los que cabe destacar la Comisión Europea, el Parlamento, el Comité de las Regiones, las reuniones de los ministros de desarrollo urbano, el Urban Development Group (UDG), los EM y otros actores (como ONGs, las asociaciones de ciudades, y las ciudades a título particular, etc.). La variedad de actores y sus diferentes intereses y prioridades en relación al tema urbano explican en gran parte la complejidad del proceso de formación de esta política. Su actuación ha hecho que, en ocasiones, dicho proceso se ralentizara y perdiera visibilidad en la agenda política de la UE, mientras que en otras ocasiones ha demandado que las instituciones europeas actuaran en relación al tema urbano como ya lo hacían en base a otros problemas transversales de los EM, en donde también la UE carece de competencias (De Gregorio, 2016). Mirando hacia atrás es posible identificar los altos y bajos en este proceso de construcción que ha alcanzado su punto de mayor visibilidad recientemente, a través de la firma por parte de los EM en mayo de 2016 del Pacto de Ámsterdam: el documento programático de la Agenda Urbana para la Unión Europea.

Aunque el acuerdo para que la UE se dote de una Agenda Urbana se ha alcanzado hace poco, la necesidad de un instrumento que sirviera de hoja de ruta para todos los actores (institucionales y no institucionales) en el ámbito del desarrollo urbano viene desde muy atrás. En 1997 la Comisión Europea publicó una comunicación de gran repercusión que tituló *Hacia una Agenda Urbana en la Unión Europea*⁶ (Comisión Europea, 1997), en la que la idea de desarrollar este tipo de instrumento era central. Sin embargo, el complejo equilibrio de intereses que coexisten en este ámbito de política dejó en punto muerto ese impulso. Años después, en 2011 la Declaración de Toledo volvió a poner la Agenda Urbana Europea en el punto de mira, al titular la parte C del documento “*Sobre la necesidad de consolidar en el futuro una Agenda Urbana Europea*” (Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano, 2011: VII). En ese mismo año el Parlamento Europeo adoptó una resolución en la que planteaba la necesidad de que la UE se dotara de una Agenda Urbana (Comisión Europea, 2014b) y, a continuación en 2013, un grupo de EM, liderado por Holanda y Bélgica, hizo una propuesta para el desarrollo de la misma, abriendo finalmente un proceso en el que Holanda ha jugado un papel de importante liderazgo.

En este contexto, durante el verano de 2014, la Comisión Europea lanzó una consulta pública sobre la Agenda Urbana de la UE con la intención de abrir el debate sobre este documento al mayor número posible de actores. Entre otras cosas se les preguntaba si consideraban el modelo de desarrollo urbano expresado en el documento “*Cities of Tomorrow*” (Comisión Europea, 2011) una base suficiente para avanzar en la definición de una agenda urbana de la UE. En mayo de 2015 la Comisión presentó el documento con los resultados de la consulta pública (Comisión Europea, 2015b), señalando que la misma había despertado gran interés. A esta comunicación de la Comisión le siguió un importante trabajo a lo largo de 2015 y la primera mitad de 2016 para avanzar hacia la Agenda Urbana. Holanda siguió jugando un papel de liderazgo y la Comisión fue comprometiéndose cada vez más con el proceso, que culminó en mayo de 2016 con la firma, por parte de todos los EM, del denominado Pacto de Ámsterdam, el documento que establece el marco programático para avanzar en los próximos años en la elaboración de la Agenda Urbana para la UE a través de un trabajo colaborativo multinivel en el contexto de 12 prioridades/grupos temáticos (*partnerships*) que presentarán un Plan de Acción sobre cada uno de esas prioridades para conseguir una mejor regulación (*better regulation*), una mejor financiación (*better funding*) y un mejor conocimiento (*better knowledge*) en relación a todas ellas⁷.

En virtud del proceso que culminó en el Pacto de Ámsterdam, el desarrollo urbano ha vuelto a ganar relevancia en el marco de la UE, algo que es de gran importancia en el momento presente, donde todavía se nota el efecto del *mainstreaming* de la dimensión urbana de la política de la UE durante el periodo 2007-2013, que derivó en

⁶ Se ha hecho una traducción literal del título original en inglés, ya que en español se tradujo como “Hacia una Política Urbana en la Unión Europea”.

⁷ Inclusión de inmigrantes y refugiados, Calidad del aire, Pobreza urbana, Vivienda, Economía circular, Empleo y habilidades en la economía local, Adaptación al cambio climático (incluyendo soluciones basadas en infraestructuras verdes), Transición energética, Uso sostenible del territorio y soluciones basadas en la naturaleza, Movilidad urbana, Transición digital, y Contratación pública innovadora y responsable.

una pérdida de visibilidad de este tema en gran parte de los EM (con excepciones como España o la República Checa). También está contribuyendo a que este ámbito de política gane en importancia y visibilidad la potenciación del denominado *desarrollo urbano sostenible integrado*, promovido en el marco de la actual Política de cohesión 2014-2020, que los EM están teniendo que incluir, en aplicación del Artículo 7 del reglamento del FEDER⁸, en sus Programas Operativos (en el caso español, a través de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado -EDUSI-).

La agenda urbana española

Tal como señala la literatura (Parkinson, De Gregorio y Lefèvre et al., 2012, Del Castillo y Haarich, 2013), la característica definitoria de España en relación con el desarrollo de una política urbana, en comparación con países como Alemania, Reino Unido o Francia, es la falta de tradición de una actuación urbana explícita e integrada a nivel nacional. Así, las intervenciones en materia urbana se han caracterizado, a lo largo del tiempo, por vincularse fundamentalmente con la política del suelo y de vivienda⁹. Por otra parte, según establece la Constitución española, las Comunidades Autónomas ostentan las competencias en materia de desarrollo territorial y comparten con las ciudades competencias en desarrollo urbano. Sin embargo, sólo tres de ellas han hecho uso de su capacidad legislativa en relación a estas últimas¹⁰.

Más allá de estas políticas, las iniciativas de desarrollo urbano integrado han venido de la mano de programas en el marco del FEDER (especialmente, la Iniciativa Comunitaria URBAN y la Iniciativa URBANA). Así, tal como señalan De Gregorio (2010 y 2012), y Del Castillo y Haarich (2013), dichos programas han supuesto una evolución respecto al contenido de las políticas y también hacia una gestión pública más innovadora e integrada.

El análisis de las entrevistas en profundidad pone de manifiesto una percepción coherente con lo señalado anteriormente. En primer lugar, en sus discursos se detecta la fragmentación a la que venimos haciendo referencia. Por una parte, los entrevistados en el Ministerio de Hacienda, ente que gestiona y supervisa los Fondos Europeos, niegan la existencia de una política urbana formal para España, más allá de aquellas desarrolladas en el marco del FEDER. Por el contrario, desde el Ministerio de Fomento se defiende la existencia de dicha política, señalando además un punto de inflexión en la evolución desde una política urbanística a una política urbana a partir de 2007, plasmado en el enfoque asumido por la Ley del Suelo (Ley 8/2007).

Respecto a la relación con la política urbana europea, el papel de España ha sido fundamentalmente de receptor del modelo de desarrollo urbano de la UE. Si bien alguno de los entrevistados defiende un papel activo por parte de España en este asunto, el resto de actores consideran que en conjunto ha jugado un papel no preeminente. Es importante señalar que el papel de las ciudades en la definición del modelo territorial se encuentra muy determinado por el contexto institucional o, si se

⁸ Reglamento FEDER 1301/2013

⁹ A nivel estatal, son pocos los pasos dados desde la óptica de una política urbana, pudiéndose destacar los instrumentos orientados a la regeneración urbana desarrollados dentro de los Planes Estatales de Vivienda, en particular las Áreas de rehabilitación integral (ARI) y Áreas de renovación urbana (ARU).

¹⁰ Tales son los casos de Cataluña y Baleares, a través de sus "Leyes de Barrios".

prefiere, el modelo de gobierno local. La normativa en materia municipal define un amplio abanico de competencias en materia de políticas públicas (*capacidad política*), pero dicho reconocimiento no se corresponde en términos de capacidad de gestión o *capacidad administrativa* materializada en el acceso a recursos con los que desarrollar las competencias que tiene atribuidas.

A nivel europeo, el papel de las ciudades ha sido diverso, no pudiendo en ningún caso encontrar un comportamiento de las ciudades como actor único (*composite actor* en términos de Sharpf, 1997), más allá del papel que como actor colectivo haya podido jugar la FEMP¹¹ como interlocutor habitual del Ministerio. Solamente un reducido grupo de ciudades han desempeñado un papel relevante, bien en la diseminación de buenas prácticas, a través de su participación en el programa URBACT, bien en su presencia en redes europeas de ciudades (como Eurocities).

Tal y como se viene señalando, el desarrollo de una agenda urbana en España es reciente. La *Red de Iniciativas Urbanas*¹², creada durante el periodo 2007/2013, no solo es la encargada de la coordinación en materia de desarrollo urbano y fondos comunitarios, sino también del proceso de elaboración de la agenda urbana española en el actual periodo de programación 2014/2020. Dicha agenda se plantea como un reto para los próximos años. Del discurso de los entrevistados se desprende confianza en su capacidad para, en primer lugar, aglutinar el trabajo de los diferentes niveles de gobierno en materia de política urbana y, en segundo lugar, acercarse a un modelo de desarrollo urbano integrado, es decir, para avanzar en el marco español desde la actuación en base a una perspectiva urbanística a una visión más urbana. Actualmente, se desconoce el grado de obligatoriedad en su cumplimiento que establecerá el Gobierno hacia las ciudades, aunque parece estar empezando a plantearse como un compromiso que éstas habrían de asumir (de manera parecida al *Pacto de Alcaldes*, donde la firma del mismo conlleva la asunción de compromisos concretos).

Los entrevistados han señalado una serie de principios que, desde su punto de vista, han de inspirar la agenda urbana y, en consecuencia, la política urbana para España. Ésta ha de alinearse con los principios a partir de los cuales se configura el modelo de desarrollo urbano en la UE. Las claves serían las siguientes: diseñar una política de carácter integrado; incorporar la participación tanto de las entidades más importantes del municipio como de los vecinos; y la necesidad de un consenso político. Tal y como se señala por parte de los entrevistados, ese consenso político en España es muy problemático, pero fundamental, ya que permitiría asegurar el futuro de la agenda.

En definitiva, analizando los discursos para el caso español, la principal conclusión es su incipiente política urbana explícita a nivel nacional. A la luz de la conformación de la agenda urbana, se espera que dicha política se transforme en una herramienta de intervención en áreas urbanas. La agenda tiene como objetivo dar no solamente coherencia interna, a través del contenido de las actuaciones, sino también externa, tratando de reducir el grado de fragmentación existente entre administraciones. Finalmente, de los discursos se deduce una fuerte vocación por alinearse con los principios que inspiran el modelo de desarrollo urbano de la UE, sin matizarlo en base a las particularidades del caso español. De esta forma, en coherencia con la tipología

¹¹ Federación Española de Municipios y Provincias.

¹² http://www.rediniciativasurbanas.es/RIU/lang_castellano/

propuesta por Börzel y Risse (2000), el caso español constituiría un caso de *acomodación* de los principios de desarrollo urbano definidos por la UE, que si bien en principio muestran a lo largo del tiempo una cierta divergencia con los europeos, tanto en el contenido de sus actuaciones como en sus elementos de gestión, tratan de incorporar y adaptarse a lo largo del tiempo, no solamente una dimensión más integral en cuanto áreas de política pública, sino también en relación con una gestión de los programas más innovadora y participativa.

La política urbana francesa

La presencia de una política territorial explícita urbana está presente desde la década de los ochenta. La denominada *Politique de la Ville* (Política para las ciudades), está orientada a abordar los desafíos de los barrios vulnerables, particularmente los situados en las periferias urbanas degradadas. Esta política ha evolucionado a lo largo de las siguientes décadas para responder a necesidades cambiantes. En los ochenta y los noventa se focalizó en el desarrollo social, combinándolo con la mejora física. A partir de 2003 (en base a la Ley Borloo), el enfoque cambió integrando la demolición y la construcción de nuevos edificios residenciales, orientados a aumentar la mezcla social, teniendo como objetivo dar lugar “a barrios caracterizados por la mezcla de niveles de ingresos”. La *Politique de la Ville* ha vuelto a revisarse a través de la Ley de 2014, en virtud de la cual se han introducido los denominados Contratos Urbanos (*Contracts de Ville*) que se establecen entre las aglomeraciones urbanas y el Estado, incluyendo actores institucionales y de la sociedad civil en el desarrollo de las estrategias integradas para esas zonas. Para ello, desarrollan un programa de intervenciones sociales, económicas y físicas dirigidas a reducir las desigualdades espaciales en las aglomeraciones urbanas.

Francia ha sido tradicionalmente un estado fuertemente centralizado, con el poder y la capacidad de decisión concentrados en París. El proceso de descentralización de los ochenta no consiguió cambiar esta circunstancia. En todo caso, hay que señalar que, en la actualidad, y, sobre todo a partir de la Ley MAPAM (*Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*)¹³ de 2014, las ciudades están jugando un papel de mayor importancia en el marco institucional.

La política urbana francesa estaba ya establecida en el momento en el que se empezó el debate en la entonces Comunidad Económica Europea sobre la necesidad de llevar a cabo intervenciones en las ciudades financiadas por los Fondos Estructurales. Su experiencia con la *Politique de la Ville* influyó dicho debate y la formalización de la Iniciativa Comunitaria URBAN. Francia ha continuado actuando en el contexto de la política urbana de la UE como un «*policy shaper*» a lo largo de las décadas siguientes. De hecho, los entrevistados señalan que el país jugó un papel muy importante en la redacción de la *Declaración de Marsella* (2008), consiguiendo introducir un conjunto de principios y objetivos que cristalizaron finalmente en un documento que fue firmado por todos los EM. Es importante señalar que los entrevistados también reconocen que el país ha jugado un papel de «*policy taker*», en virtud del cual la UE ha añadido valor

¹³ Esta ley ha creado la figura del área metropolitana para las tres mayores ciudades del país, lo que conlleva para las mismas mayor poder, competencias y presupuestos.

a la política urbana francesa al enfatizar la importancia del tema medioambiental. Esto se debe a que esta área de política no había sido tradicionalmente una prioridad para el gobierno francés en el contexto de la *Politique de la Ville*. La influencia comunitaria en relación al cambio climático y a la transición energética se ha introducido en los *Contrat de Ville*.

En 2014 se creó un ente público nacional para apoyar al Gobierno en el desarrollo de la *Politique de la Ville*: la Comisión General para la Igualdad Territorial (*Commissariat générale à l'égalité des territoires - CGET*). Este ente supervisa el trabajo de la Agencia Nacional para la Renovación Urbana (*Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine*), responsable de financiar la dimensión física de la *Politique de la Ville*. Dentro del gobierno también se ha creado un mecanismo específico de gobernanza para la política urbana, formalizado a través de un Consejo interministerial que se reúne dos veces al año, en el que participan todos los ministerios que desempeñan una acción política relacionada con el ámbito urbano (empleo, educación, salud, seguridad, vivienda, etc.). Además, para facilitar la implementación de la dimensión urbana de la Política de cohesión de la UE se ha creado una red nacional: la Red Urbana Europea (*Réseau Europe Urbain*), orientada a mejorar la coordinación entre la política urbana nacional y la política de la UE a nivel local.

La política urbana en Francia está basada en un enfoque integrado que se aplica a nivel de las aglomeraciones urbanas, con la participación de diferentes agentes y actores locales con el fin de implementar estrategias que afrontan la desigualdad urbana, tanto a nivel de la aglomeración como de los barrios que la conforman. Los residentes quedan integrados en el proceso a través de los consejos de participación (*Conseils Citoyens*), un foro involucrado en todos los estadios por los que pasan los *Contrat de Ville*, desde el diseño inicial hasta el seguimiento y la evaluación.

Francia ha contribuido «de abajo a arriba» al proceso de Europeización, por ejemplo, la *Politique de la Ville* influyó en la formalización de la Iniciativa Comunitaria URBAN. También se observan elementos de Europeización de «arriba a abajo», a través de la integración del tema ambiental en los *Contrats de Ville*. La influencia de la UE también ha tenido un efecto en la metodología de trabajo¹⁴ que ha venido caracterizando el marco francés, sobre todo al poner un mayor énfasis de la integración de la sociedad civil en los procesos, a través de la participación y el compromiso de la comunidad local en la política urbana. En base a esta influencia también se ha potenciado la evaluación de los proyectos y de la gestión de los programas en el marco de la política urbana.

La agenda urbana italiana

La cuestión urbana entró en la agenda política nacional italiana a finales de la década de los ochenta. La creación en 1987 del *Ministero per i problemi delle Aree urbane*,

¹⁴ Francia lidera el proyecto “Reference Framework for Sustainable Cities”, que, inspirado en la Carta de Leipzig (2007), persigue implementar el enfoque de desarrollo urbano sostenible integrado promovido por la UE. Más información: <http://rfsc.eu/>

desaparecido en 1993. Como consecuencia de los diversos vaivenes políticos, el siguiente hito significativo no se produciría hasta 2012, durante el Gobierno Monti, siendo *Ministro per la cohesione territoriale*, Fabrizio Barca. Sin embargo, a pesar de reconocer los importantes avances que se produjeron en este periodo en materia urbana, los entrevistados afirman con rotundidad que, en la actualidad, no existe una política urbana en Italia, al menos no una política coordinada y explícita. La evolución de este proceso revela una gran discontinuidad, que combina “políticas urbanas” explícitas o implícitas y directas o indirectas (Vitali, 2016).

El proceso de construcción de la agenda urbana italiana se ha caracterizado por una falta de coherencia en el tiempo y elevada *fragmentación*¹⁵, así como por una “*incremental adaptation to the dominant European policy paradigms*” (Allulli y Tortorella, 2013: 1). Como se ha señalado, el intento más reciente y explícito de coordinar las intervenciones urbanas a nivel nacional se materializó en 2012, con la creación del *Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane* (CIPU). El Gobierno Monti, muy orientado a la UE, y coincidiendo con la preparación del nuevo periodo de programación 2014-2020, comenzó a trabajar en la puesta en marcha de una agenda urbana sobre la base de una serie de documentos de carácter programático elaborados por su gobierno de cara a la nueva Política de cohesión: “*Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*” (2012) y “*Metodi e contenuti sulle priorità in tema di agenda urbana*” (2013).

Es preciso señalar, además, que la agenda política interna desempeñó un importante papel en este proceso. En ese periodo fue puesta en marcha una reforma administrativa, a través de la ley Delrio n. 59 de 2014, que condujo a la abolición de las provincias y a su sustitución por 14 ciudades metropolitanas (*Città metropolitane*). La reforma retoma la estela de innovaciones puestas en marcha en la década de los noventa a favor de una mayor descentralización local, que en los años sucesivos derivaron en una suerte de “subsidiariedad asimétrica”: “*the space of action in policy making available to local government has been substantially reduced by new financial rules*” (Allulli y Tortorella, 2013:7). En relación a las dinámicas territoriales, los entrevistados señalan que la relación entre los municipios y las regiones, que son los actores clave en materia de fondos, ha sido siempre conflictiva.

La reforma metropolitana, la programación de los fondos comunitarios y el liderazgo del ministro Barca, constituyeron una “ventana de oportunidad” que dio una mayor visibilidad a la cuestión urbana en el país. Sin embargo, en la actualidad, el CIPU ha dejado de estar operativo. Los gobiernos sucesivos, que no han superado los dos años, no han demostrado una especial sensibilidad hacia los temas urbanos. El único pulso constante desde la administración proviene del “*Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie*”, perteneciente a la *Presidenza del consiglio*, dirigido por Giovanni Vetritto, quien trabajó en la elaboración de los dos documentos anteriores.

Por otra parte, destaca la reciente creación en 2014 de Urban@it¹⁶, el centro nacional de estudios sobre las políticas urbanas, a partir de un consorcio de universidades,

¹⁵ Por ejemplo, solo dentro de la *Presidenza del Consiglio dei Ministri* tienen funciones reativas a las áreas urbanas el “Dipartimento per le politiche di coesione”, “Dipartimento per la programmazione economica” y el “Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie”.

¹⁶ <http://www.urbanit.it/>

está desempeñando una importante labor de documentación, análisis y difusión en materia urbana. Su actual director ejecutivo, el exparlamentario Walter Vitali, fue el promotor del CIPU.

En líneas generales, los entrevistados coinciden en que los diversos programas urbanos puestos en marcha desde los noventa no se han integrado en una agenda nacional coordinada. Dichos programas se han aglutinado principalmente en torno a tres objetivos: a) competitividad urbana y crecimiento económico; b) cohesión social y lucha contra la exclusión; c) seguridad urbana. En ellos ha predominado una orientación al desarrollo económico (Allulli y Tortorella, 2013: 13) y a la recualificación física e infraestructuras, como consecuencia de la crisis del sector inmobiliario. No obstante, en la década de los noventa, se pusieron en marcha programas urbanos de carácter “complejo¹⁷”, inspirados en el enfoque URBAN y en la experiencia de Francia, que combinaban instrumentos de política social, urbanística y económica. Los programas que integran la política urbana reciente, están centrados fundamentalmente en aspectos de recualificación y seguridad, así como en el ámbito metropolitano, como el *Piano Città*¹⁸ (2012), el *Piano Periferie*¹⁹ (2016), el *Programma operativo nazionale (Pon) Metro*²⁰ (2014-2020) y el *Programma Casa Italia* (2017).

Por lo que se refiere al proceso de europeización urbana, se constata una dinámica *download*, fuertemente condicionada por la programación ligada a la Política de cohesión 2014-2020. En la literatura reciente se señala que los cambios que se han producido en la política urbana italiana reflejan una adaptación a los paradigmas europeos e internacionales: “*a process of change mainly oriented towards an adaptation of the policy paradigms dominating at a European and extra-European level*” (Allulli y Tortorella, 2013: 10), lo que hace de Italia un “policy taker”. La influencia de la agenda urbana de la UE a través de los Fondos estructurales es reconocida por todos los entrevistados. Esta influencia se observa en el “filtrado” de los temas y en la condicionalidad para acceder a la financiación de los fondos comunitarios.

La política urbana de Reino Unido

Es interesante señalar que, mientras que a lo largo de las últimas tres décadas los gobiernos que se han sucedido en Reino Unido han dado lugar a lo que podría ser entendido como una política urbana nacional (a través de instrumentos como el *Single Regeneration Budget –SRB-* y el *New Deal for Communities*), las personas entrevistadas coinciden en que no existe en el presente una política urbana como tal en el país. Hay un conjunto de políticas que se están desarrollando en este momento

¹⁷ Entre ellos se encuentran los siguientes:

- Programmi Integrati di Intervento (ley nº 179/1992).
- Programmi di Recupero Urbano (ley nº 493/1993)
- Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (Orden ministerial 21/12/1994)
- Contratti di Quartiere I (Orden ministerial, 22/10/1997) y II (2002)
- Urban Italy (2001)

¹⁸ http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=13825

¹⁹ http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Sovvenzioni/CriteriModalita/Bando_periferie/Bando%20periferie%20urbane%20definitivo.pdf

²⁰ <http://www.ponmetro.it/>

con el foco puesto en las ciudades, en particular relacionadas con la descentralización de competencias (*devolution agenda*), *City Deals*, y la creación de la figura del “*Metro Mayor*”, pero no existe una política urbana explícita.

Cuando durante los años noventa se lanzó el SRB, Reino Unido ejerció una importante influencia en la conformación del enfoque sobre el que la UE empezó a fundamentar su política urbana (De Gregorio (2012) señala como el diseño de la Iniciativa Comunitaria URBAN tuvo su origen en el ejemplo del *Programa City Challenge* (antecesor del SRB). La política urbana que se desarrolló en ese periodo en Reino Unido permite identificar al país como un “*policy shaper*”, ya que los instrumentos mencionados influenciaron el modelo de regeneración urbana asumido por URBAN (integrado, multi sectorial, multi-nivel), un instrumento cuya validez ha sido reconocida a lo largo de los años por las instituciones de la UE y la reunión informal de ministros de desarrollo urbano y cuya influencia está presente en el DUSI.

Como los entrevistados han señalado, el Reino Unido es un estado muy centralizado, con el poder relacionado con el tema urbano tradicionalmente concentrado en Westminster. Esto está cambiando, hasta un cierto punto, a través de la “*devolution agenda*” y la introducción de un sistema de votación directa a los alcaldes, pero a día de hoy las ciudades no juegan un papel significativo en el modelo nacional de desarrollo territorial. Aun así, es interesante observar el proceso de devolución de mayores poderes a los mencionados “*Metro Mayors*”, que podría ser interpretado como un proceso en el que Reino Unido está actuando como “*policy taker*” en el contexto de la UE, dado que la elección directa del alcalde está presente en la gobernanza urbana de otros EM desde hace tiempo. También podría ser entendido como una respuesta del Gobierno a una demanda que las ciudades venían presentando desde hace tiempo.

En Reino Unido la política que focaliza en las áreas urbanas está fuertemente dominada por la agenda ligada al crecimiento y el desarrollo económico, y en particular a reequilibrar el crecimiento económico entre el Norte y el Sur del país. Marcos políticos como *Northern Powerhouse* y *Midlands Way* tienen el objetivo de potenciar el desarrollo económico fuera de Londres y el Sureste, atrayendo la actividad económica hacia el Norte. Por otra parte, la “*Localism Act*” (2011) y la “*Cities and Local Government Devolution Act*” (2016) han previsto una mayor autonomía de las ciudades y las regiones urbanas, con poderes y responsabilidades adicionales garantizadas por encima de cuestiones económicas y de planificación.

En relación a la gestión de estas iniciativas, el liderazgo lo está llevando el *Department for Communities and Local Government* (DCLG), responsable de la regeneración urbana y el tema de la vivienda. Sobre la base de una visión interdepartamental el DCLG y el Ministerio responsable del desarrollo empresarial (*Department for Business, Energy and Industrial Strategy* - BEIS) han establecido un grupo de trabajo específico (el “*Cities and Local Growth Team*”) para coordinar el trabajo de ambos entes sobre desarrollo urbano y crecimiento económico. De manera separada, la *Homes and Communities Agency* (HCA), un ente dependiente del DCLG, también está involucrada en temas urbanos relativos a vivienda asequible y la regeneración de los *estates*.

En el marco institucional a nivel local, las *Local Economic Partnerships* (LEPs) son los entes claves que aúnan la acción de diferentes actores (autoridades locales, empresas, universidades, comunidades, grupos ambientalistas, el voluntariado, etc.). Su objetivo es dar lugar un enfoque local en términos de gobernanza y desarrollo económico, con un énfasis importante en la involucración de las empresas, la formulación de los City Deals, y el acceso a los fondos del Local Growth Fund para las intervenciones de mejora física. Las 39 LEPs que existen en el país son vistas por el Gobierno como agentes clave in la potenciación del desarrollo económico en las áreas urbanas.

Más allá del marco nacional y local, la red *Core Cities* (*Core Cities network*) ha jugado también un papel instrumental en promover el tema urbano a nivel nacional y en dar lugar a acciones de apoyo a este tema. Está formada por las 10 mayores conurbaciones de Reino Unido (sin incluir a Londres), que colaboran para avanzar en temas urbanos. Cada ciudad es responsable de un tema de política, reuniéndose 3 ó 4 veces al año para estudiar los avances, compartir buenas prácticas y hacer una acción de lobby frente al Gobierno Central.

En resumen, aunque en Reino Unido no hay una política urbana “oficial”, se están desarrollando un conjunto de iniciativas políticas orientadas de manera particular al crecimiento y desarrollo económico en las ciudades. Algunas de ellas se canalizan a través de las LEPs, asumiendo un enfoque que involucra a agentes diferentes y adopta una visión estratégica para las áreas concretas.

En relación al proceso de europeización, el Reino Unido ha jugado un papel influyente como “policy shaper” que se ha mencionado más arriba, sobre todo formalizado en la influencia que ejerció en la definición de URBAN. Se identifica igualmente como “policy taker” al haber incorporado la figura del alcalde elegido por voto directo.

En el contexto del proceso del *Brexit* y pensando en el periodo posterior a su finalización (a partir de 2019), el modelo de los programas urbanos que se lanzan en el marco de la Política de cohesión tienen el potencial de ejercer un impacto directo en la formulación de los programas regionales en Reino Unido. Esto es debido a que se detecta el requerimiento al Gobierno de establecer programas que usen ese ejemplo como base, en función de lo cual la UE podría ejercer un impacto, en base a un proceso de Europeización de arriba abajo, en la arquitectura de la política regional del país en los años siguientes.

Cuadro 2. Resultados del análisis comparado del proceso de europeización urbana

Dimensión E	ESPAÑA	FRANCIA	ITALIA	REINO UNIDO
E1. Sentido de la transferencia	Download	Download/Upload	Download	Upload
E2. Objeto de la transferencia				
E2.1. Contenido				
Objetivos	Física	Ambiente/DUSI	Económica / Física	DUSI
Instrumentos	Dependiente	Dependiente/Independiente	Dependiente	Independiente
Documentos	Dependiente	Dependiente/Independiente	Dependiente	Independiente
E2.1. Estructura	Dependiente	Independiente	Dependiente	Independiente
E2.1. Estilo	Dependiente	Independiente	Dependiente	Independiente
E3. Impacto	Accomodation	Absorption	Accomodation	Absorption
Tipo de caso	Policy taker	Policy taker/ Policy shaper	Policy taker	Policy shaper

*El carácter “dependiente” o “independiente” es en relación a la agenda urbana de la UE

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

El análisis comparado de los casos confirma que hay dos grupos: “policy shapers” y “policy takers”. El primer grupo está conformado por Francia y Reino Unido. Estos países presentan una dinámica de europeización *upload*, que transfiere estructuras, métodos, y contenidos a la dimensión urbana de la política de la UE. No obstante, es interesante señalar que ambos aparecen también caracterizados como “policy takers” a medida que la política urbana de la UE se va consolidando. Francia al haber asumido algunos aspectos de la aproximación comunitaria al tema urbano en su *Politique de Ville*, y Reino Unido al haber integrado elementos de la gobernanza local de otros EM en su política.

España e Italia se integran en el grupo de “policy takers”. El análisis de los casos ofrece evidencias de que el impacto del proceso de europeización sobre sus propios procesos de agenda urbana es de *acomodación*, aunque en el caso español hay evidencias que afirman que se ha producido un “cambio de 180° de la planificación local en España²¹”. El sentido de la transferencia es *download* y se produce fundamentalmente a través de los Fondos Estructurales (especialmente, el FEDER), bien a través de programas específicos de carácter experimental como pudieron ser los Proyectos Piloto Urbano o la Iniciativa comunitaria URBAN, o, tras el *mainstreaming* de la dimensión urbana, en el diseño de programas de alcance nacional. No obstante, es importante precisar que, en el actual periodo de programación 2014-2020, el enfoque DUSI, regulado en el artículo 7 del Reglamento FEDER, deja de ser una opción para convertirse en una condición de acceso a la financiación, lo que explica la declaración explícita de varios EM de poner en marcha de una agenda urbana nacional en línea con los principios de la agenda urbana de la UE. La aceptación de estas condiciones debe ser explícita en los Acuerdos de Asociación de los respectivos EM, situación que tiene un impacto tanto en términos de contenido como de proceso. Con todo, la voluntad política sigue siendo clave para que se materialice una auténtica política nacional. En la actualidad, la voluntad se encuentra más bien alojada en los cuadros administrativos que tienen que ver con la financiación comunitaria (y con el desarrollo territorial de los EM), así como en aquellos actores, de naturaleza política o social, que están integrados en la “*epistemic community*” (Haas, 1989) que se ha ido conformando en torno a los programas de desarrollo urbano y a las redes urbanas.

Por lo que se refiere al desarrollo urbano, hay que señalar que se trata de un problema complejo (“*cross-cutting issue*”). Esta tipología de problemas, denominados “*wicked problems*” en la literatura de políticas públicas (Conklin, 2006; Head y Alford, 2013; Hendriks, 2016), se caracterizan por requerir soluciones a largo plazo, enfoques innovadores integrados basados en el pensamiento sistémico, así como una elevada capacidad de colaboración y coordinación. Los principios de “sostenibilidad” e “integración” tratan de responder a este tipo de problemas complejos. Ambos están en la base del modelo de desarrollo urbano impulsado por la UE desde la década de los noventa y en su formulación actual: enfoque de “desarrollo urbano sostenible integrado”. El carácter “integrado” se refiere más bien a cuestiones relativas a la

²¹ Presentación de la Dirección General de Fondos Comunitarios (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) durante el VI Pleno de la Red de Iniciativas Urbanas, 3 noviembre 2016.

planificación y gestión del proceso de desarrollo, mientras que el carácter “sostenible” está ligado a los objetivos, argumentos y ámbitos de intervención del desarrollo urbano, si bien en la práctica, ambos van de la mano (Del Castillo y Haarich, 2013).

El impacto de este enfoque es menor desde un punto de vista sustantivo, en tanto que estos países interpretan el desarrollo urbano como una cuestión de orden fundamentalmente físico y/o económico. Desde el punto de vista del procedimiento, se observan dos exigencias: estandarización de la gestión de los programas y participación. En relación a ambos, hay una serie de mecanismos que se van incardinando en la retórica institucional tales como “enfoque integrado”, “territorialización de los objetivos”, “partenariado público-privado”, “complementariedad de los fondos”, “indicadores por objetivos temáticos”, “buenas prácticas”, “networking”, “diagnósticos”, “estrategia”, etc. (Gelli, 2014). Estas expresiones se encuentran contenidas en los documentos sobre los que se articulan tanto el proceso de la agenda urbana de UE como en de los EM.

Finalmente, las evidencias encontradas en la investigación muestran que estos mecanismos están más presentes en los países caracterizados por el estudio como “policy shapers”, mientras que los caracterizados como “policy takers” encuentran todavía limitaciones para llevarlos a la práctica, pudiéndose observar, no obstante, importantes avances. En efecto, estos mecanismos empiezan a calar de forma incremental en las agendas urbanas de los EM “policy takers” que, como cabía esperar, son aquellos que no contaban con una política urbana previa ni han llegado a desarrollarla en el momento presente. La cuestión que se plantea ahora es en qué medida puede asumirse que existe un modelo de desarrollo urbano europeo, entendiendo por tal un *“framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them but also the very nature of the problems they are meant to be addressing”* (Hall, 1993: 279).

Referencias

Allulli, M. y W. Tortorella (2013): "Cities in search of Policy", *Métropoles* [Online], 12 | Online since 31 May 2013, connection on 30 September 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/4654>

Atkinson, R. (2001). The Emerging "Urban Agenda" and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy? *European Planning Studies*, 9(3), 385-406.

Atkinson, R. y C. Rossignolo (2009). "An 'explicit' EU urban policy alter a 'learning' phase?", paper presentado en II European Urban Research Association Conference, Madrid (3-5 junio).

Becker, T. (2010). "Europäisierung der Städtepolitik? Das Beispiel 'CIPU' in Luxemburg", *Europa Regional* (18), pp.38-47

Bianchini, F. y Parkinson, M. eds. (1993), *Cultural policy and urban regeneration: the West European Experience*. Manchester: Manchester University Press.

Brunazzo, M. (2010). "From Policy-Taker to Policy-Shaper: The Europeanization of Italian Cohesion Policy", *World Political Science Review*, Volume 6, Issue 1, pp.

Carpenter J (2013). "Sustainable Urban Regeneration within the European Union: A case of 'Europeanization'?", en Leary M E and McCarthy J (eds) *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, pp 138-147, Abingdon: Routledge.

Cheshire, P. and Hay, D.G. (1988), *Urban Problems in Western Europe. An Economic Analysis*, Londres: Unwin Hyman.

Comisión Europea (1997), *Towards an Urban Agenda in the European Union*, Bruselas.

Comisión Europea (2000): Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una Iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible - URBAN II ([DOCE C 141/04](#), 19.05.2000).

Comisión Europea (2006), *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*. COM (2005) 718 final. Bruselas: Comisión Europea. - (2006): *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*. COM

Comisión Europea (2011). "Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward". Bruselas.

Comisión Europea (2014a). "Integrated Sustainable Urban Development". Factsheet. Bruselas.

Comisión Europea (2014b). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The urban dimension of EU policies- Key features for an EU Urban Agenda*, COM (2014) 490 Final, Bruselas.

Comisión Europea (2015a). "Orientaciones para los Estados miembros Desarrollo sostenible integrado en el medio urbano Reglamento del FEDER (artículo 7)". Bruselas.

Comisión Europea (2015b), Results of the Public Consultation on the Key Features of an EU Urban Agenda. Commission Staff Working Document, Bruselas.

Conklin J (2006). *Dialogue mapping: building shared understanding of wicked problems*. Chichester: Wiley.

D'Albergo, E. (2010). "Urban issues in nation-state agendas: a comparison in Western Europe", *Urban Research & Practice*, 3: 2, 138-158.

Del Castillo, J. and S.N. Haarich (2013). "Desarrollo Urbano Sostenible cofinanciado por el FEDER en España 2014-2020: Directrices Estratégicas y Prioridades de Inversión", final Report for the DG Regio.

De Gregorio Hurtado, S. (2017): "La introducción del género en el Agenda Urbana para la Unión Europea. Estado de la cuestión y próximos desafíos", en TRIA –Territorio della Ricerca su Insediamenti e Ambiente-, 17, 203-218.

De Gregorio Hurtado, S. (2012): Políticas Urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la Planificación Colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Madrid.

De Gregorio Hurtado, S. (2010): "El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las peri-ferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España". *Ciudades* 13, 39-59.

Dente, B. (2014). *Understanding Policy Decisions*, PoliMi Springer Briefs.

Dossi, S. (2017). *Cities and the European Union: Mechanisms and Modes of Europeanisation*, ECPR Press.

Friendly, A. (2016). "National Urban Policy: A Roadmap for Canadian Cities", *IMFG Perspectives*, 14/2016, Institute on Municipal Finance and Governance, Toronto.

Gelli, F. (2014): "La costruzione dell'agenda urbana europea, e italiana, da un approccio di policy", en Calafati (2014): *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Roma: Donzelli Editore, pp. 423-442.

González Medina, M. (2011): «Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España», *Revista Española de Ciencia Política*, 27: 45-67.

González Medina, M. (2013). "La europeización urbana a través de la Política de cohesión", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 104 (diciembre), pp. 133-154.

González Medina, M. y V. Fedeli (2015). "Exploring European Urban policy: Towards an EU-national urban agenda?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 14 julio-diciembre 2015.

Haas, Peter M. (1989). "Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control". *International Organization*. Cambridge Journals. 43 (3): 377–403

Hall, P.A. (1993): "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25, 3, pp. 275-296.

Hamedinger, A. and A. Wolffhardt (2010): "Introduction. Understanding the interplay between Europe and the cities: Frameworks and perspectives", In: Hamedinger, A. &

Wolffhardt, A. (Eds.). *The Europeanization of Cities. Policies, Urban Change & Urban Networks*, Amsterdam: Techne Press, pp.9-39

Head B.W. y J. Alford (2013). "Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management". *Administration & Society*. X(XX):1-29.

Hendriks, A.M. (2016). *Wicked problems and challenging opportunities: Development of integrated public health policies for the prevention of obesity*. Belgium. Maastricht University.

Héritier, A. y C. Knill (2000): *Differential Responses to European Policies: A Comparison*. Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, 2000/7. Bonn.

Huete García, M.A.; Merinero Rodríguez, R. y Muñoz, R. (2016): *Urban regeneration policy from the Model of Integrated Urban Development in the European Union: an analytical approach based on the study of Spanish cities*. *Local Government Studies*. N.o 42, Vol. 2 pp: 267-286.

John, P. (2001): *Local Governance in Western Europe*, London: Sage.

Jordan, A. and D. Liefferink (2003): "The Europeanization of National Environmental Policy: A Comparative Analysis", Paper for presentation at the European Union Studies Association 8th Biennial International Conference, Nashville (Tennessee), Marzo 27-29, 2003.

Kern, K. (2007). "When Europe Hits City Hall: The Europeanization of Cities in the EU Multi-level System", Paper para la Biennial Conference of the European Studies Association en Montreal.

Marshall, A. J. (2005). "Europeanisation at the urban level: local actors, institutions, and the dynamics of multilevel interaction", *Journal of European Public Policy* (vol. 12:4), pp. 668-686.

Parkinson, M., De Gregorio Hurtado, S., Lefèvre, C. (2012). "National Policy Spain", en *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects* (SGPTD ESPON project). Scientific Report. ESPON. pp. 173-200.

Radaelli C. (2003). "The Europeanization of Public Policy", in Featherstone e Radaelli, eds., *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp.27-56.

Reunión informal de ministros sobre asuntos urbanos de la UE (2016): "Pacto de Ámsterdam", aprobado el 30 de mayo de 2016. Disponible en:

<http://urbanagendaforthe.eu/pactofamsterdam/>

Sassen, S. (2009). *Territorio, autoridad y derechos*. Madrid: Akal.

Savitch, H. y P. Kantor (2002): *Cities in the international market place: the political economy of urban development in North America and in Western Europe*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, Colo: Westview Press.

Tofarides, M. (2003). *Urban policy in the European Union: a multi-level gatekeeper system*. Aldershot: Ashgate.

UN-Habitat (2014). *New Generation of National Urban Policies*, Nairobi.

UN-Habitat (2016). Nueva Agenda Urbana, aprobada durante Hábitat III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Quito, Ecuador, 17-20 de octubre.

Van den Berg; Braun, E. y J. Van der Meer (1998). "National urban policy responses in the EU: towards a European urban policy?", paper presentado en el *European Regional Science Association 38th European Congress*, Viena, 28 Agosto-1 Septiembre

Van der Berg, L.; Braun, E. y J. Van der Meer (2007). *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

Vetritto, G. (2015): "L'Italia da rammendare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie", Rapporto sulle città 2015. Metropoli attraverso la crisi, Urban@it.

Vitali, W. (2016): "L'agenda urbana: che cos'è, a cosa serve?", trabajo inédit

Anexo I. Análisis del proceso de europeización urbana

La agenda urbana española

Dimensión E	Sub-dimensión	Observaciones
E1 Sentido de la transferencia	Download	Proceso de asimilación de los principios europeos de la mano de la implementación de los fondos
E2 Objeto de la transferencia		
Contenido	Objetivos: Física	Eminentemente física, aunque con una marcada vocación de integralidad en el contexto de la nueva agenda urbana.
	Instrumentos: Dependiente*	Fundamentalmente asociados a los fondos estructurales: URBANA (2007-2013), EDUSI (2014-2020). No obstante, existen otras experiencias independientes a nivel autonómico: IZARTU, Ley de Barrios, etc., pero no se ha extendido a nivel nacional.
	Documentos: Dependiente	Aunque se cuenta con instrumentos de política pública propios, se encuentran muy alineados con los existentes en el ámbito europeo. Ejemplo de son las bases de convocatoria de los programas URBANA y EDUSI, o el Acuerdo de Asociación 2014-2020.
Estructura	Dependiente	Red de Iniciativas Urbanas
Estilo	Dependiente	En el VI Pleno de la RIU, celebrado los días 3 y 4 noviembre de 2016, la Dirección General de Fondos Comunitarios, en su presentación titulada "Conclusiones de la Primera convocatoria para la selección de Estrategias DUSI", concluyó que se había producido "un cambio de 180° en la planificación local en España", en tanto que todos los municipios de más de 50.000 habitantes y casi el 50% de los municipios de más de 20.000 habitantes y menos de 50.000 contaban con estrategias DUSI.
E3 Impacto	Acomodación	- Policy misfit: medium - Domestic change: medium

*El carácter "dependiente" es en relación a la agenda urbana de la UE.
Este esquema de análisis ha sido aplicado a todos los casos del estudio.

Anexo II. Relación de personas entrevistadas

n	Nombre	Cargo	Fecha	Caso
1	Urrutia Martínez, Emilia	Directora de Programa de la Subdirección General de FEDER de la Dirección General de Fondos Comunitario del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP)	03/04/2017	ES
2	Ortiz Sánchez, Lola	Subdirectora General Adjunta de Cooperación Territorial Europea y Desarrollo Urbano del MHAP	03/04/2017	ES
3	Tovar Rodríguez, Francisco	Subdirector general adjunto de la Dirección General de Fondos Comunitarios del MHAP	03/04/2017	ES
4	Baiget Llompart, Miguel	Consejero Técnico de la Subdirección General de Política del Suelo del Ministerio de Fomento (MF)		ES
5	De Santiago Rodríguez, Eduardo	Consejero Técnico de la Subdirección General de Política del Suelo del MF		ES
6	De la Cruz Mera, Ángela	Subdirectora General de Urbanismo del MF		ES
7	Sáinz Bengoechea, Anselmo	Dirección General de Fondos Comunitarios del MHAP (URBACT III)		ES
8	Valerie Lapenne	Head of Unit, Department of European Affairs, Territorial and Urban Cohesion Unit		FR
9	Anissa Rejab	Researcher in the Territorial and Urban Cohesion Unit		FR
10	Emmanuel Moulin	Director of the URBACT Secretariat.		FR
11	Melody Houk	Lecturer at Sciences-Po Paris (Masters in Territorial and Urban Strategies),		FR
12	Francesca Gelli	Co-ordinator, doctoral track in Region Planning and Public Policies - IUAV	29/05/2017	IT
13	Walter Vitali	Executive Director of Urban@it	20/05/2016	IT
14	Giovanni Vetrutto	Jefe del Ministero per la Coesione Territoriale durante il governo Monti. Presidenza del Consiglio dei Ministri	08/06/2016	IT
15	David Morrall	Head of Unit, Department responsible for EU Structural Funds and urban policy	08/02/2017	UK
16	Lloyd Broad	Head of European Affairs, Urban Poverty Partnership EU UA	11/05/ 2017	UK
17	Bernardo Rodrigues	Senior EU Policy Officer, Air Quality Partnership EU UA	12/05/ 2017	UK
18	Jim Hayton	Expert, Housing Partnership, EU UA	11/05/ 2017	UK