

Ciudades en la Unión Europea. Proceso de integración, política de cohesión y gobernanza futura*

*Cities in the European Union. Integration process, Cohesion Policy
and future governance*

Roberto San Salvador del Valle Doistua
Geana de Miranda Leschko

Milica Matovic
Deusto Cities Lab Katedra
Universidad de Deusto
citislabs@deusto.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-58-2018pp99-129>

Sumario: I. Introducción.—II. Las ciudades en el proceso de integración y cohesión comunitaria.—III. Las ciudades en la Europa 2020 y la Política de Cohesión vigente.—IV. Las ciudades en la gobernanza futura de la Unión Europea y del Mundo.—V. Referencias bibliográficas.

Resumen: El proceso de integración y la Política de Cohesión de la Unión de Europea se preocupan, fundamentalmente, por las realidades estatales, protagonistas del proceso. Pero, la búsqueda de un desarrollo armonioso que reduzca las diferencias entre regiones se va abriendo paso en la agenda comunitaria. Desde el propio texto del *Tratado de Roma* hasta el vigente *Tratado de Lisboa*, desde el primer documento sobre política regional de 1965, pasando por la creación de los Fondos Estructurales (1989) y de Cohesión (1994), hasta el vigente programa *INTERREG V* (2014), la *Europa de las Regiones* ha ido consolidando su posición en la *Europa de los Estados*. Las ciudades, entes locales y municipios tendrán que esperar hasta 1994, a la estela del *Tratado de Maastricht*, para lograr un espacio dentro del complejo entramado de la Unión. Desde el primer *URBAN* (1994) hasta el *Pacto de Amsterdam* y la *Agenda Urbana 2020 (2016)*, las ciudades han ido ganando protagonismo en la gobernanza multinivel comunitaria. En la actualidad, los retos de la Unión son, en gran parte, los retos a los que se enfrentan sus ciudades. Estamos ante el reto de una *Europa de las Ciudades* en el marco de una gobernanza *glocal*.

Palabras clave: Ciudades, regiones, Europa, integración, cohesión, gobernanza.

* Recibido el 23 de enero de 2018, aceptado el 29 de enero de 2018.

Abstract: *The process of community integration and the cohesion policy of the European Union are mainly concerned with the state realities, protagonists of the process. However, the search for a harmonious development that reduces differences between regions is making its way onto the community agenda. From the text of the Treaty of Rome to the current Treaty of Lisbon, from the first document on regional policy in 1965, through the creation of the Structural Funds (1989) and Cohesion (1994), to the current INTERREG V program (2014), the Europe of the Regions has been consolidating its position in the Europe of the States. The cities, local authorities and municipalities will have to wait until 1994, in the wake of the Treaty of Maastricht, to achieve a space within the complex framework of the Union. From the first URBAN (1994) to the Amsterdam Pact and the 2020 Urban Agenda (2016), cities have been gaining prominence in community multi-governance. At present, the challenges of the Union are, in large part, the challenges facing its cities. We are facing the challenge of a Europe of Cities within the framework of glocal governance.*

Keywords: *Cities, regions, Europe, integration, cohesion, governance.*

I. Introducción

El largo proceso de integración comunitaria, la actual Política de Cohesión y la gobernanza futura de la Unión Europea adquieren un perfil específico cuando se aborda desde el punto de vista de las ciudades. En un momento de controversia sobre el futuro de la Unión Europea, con una agenda plagada de cuestiones complejas, su observación resulta más atractiva si cabe. Posiblemente, porque en un escenario de conflictos entre estados y de éstos con los órganos comunitarios, con las instituciones europeas, las ciudades pueden convertirse en aire fresco y motor de generación de ciudadanía europea.

Con el objetivo de compartir una primera aproximación al tema, en primer lugar, recuperamos el devenir histórico de la presencia de las ciudades en el proceso de integración desde los primeros pasos constituyentes hasta el *Tratado de Lisboa*. En segundo lugar, analizamos la presencia de las ciudades en la Política de Cohesión, hasta llegar a la vigente estrategia *Europa 2020*. Y en tercer lugar, avanzamos una propuesta sobre el futuro engrace de las ciudades en la gobernanza multinivel de la Unión Europea de las próximas décadas, a partir del refuerzo de la transectorialidad, en la que conceder más protagonismo a la ciudadanía europea, y de la transversalidad, desde una visión integral de las ciudades.

II. Las ciudades en el proceso de integración y cohesión comunitaria

Iniciamos el análisis del recorrido realizado por las ciudades en el proceso de integración comunitaria: el proyecto de la Unión Europea y las iniciativas comunitarias surgidas de las nuevas instituciones.

Los organismos internacionales de cooperación tienen una incidencia relativa en la realidad más próxima, por la distancia real y percibida de muchos de ellos. No podemos decir lo mismo de la Unión Europea, proyecto de integración real que, a pesar de las permanentes dificultades en su evolución, ha ido aumentando paulatinamente en competencia y poder político. En un primer momento, en un diálogo no exento de tensiones con los Estados miembro y, posteriormente, en la paulatina incorporación de las regiones y ciudades a la gobernanza multinivel.

El *Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea — Tratado de Roma*— del 27 de marzo de 1957 (en vigor desde el 1 de enero de 1958) propone, como objetivo de la naciente CEE, promover un desarrollo armónico de las actividades económicas de los Estados miembro mediante: el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados.¹

Propone para ello una serie de medidas tales como: la supresión de aranceles, el establecimiento de políticas comunes, la protección de la libre competencia, la creación del FSE – Fondo Social Europeo (1958) y del FEDER – Fondo Europeo de Desarrollo Regional (1975), así como la constitución del BEI- Banco Europeo de Inversiones.

Desde nuestro interés prioritario, podemos señalar cómo se contemplan las regiones por primera vez, en un esfuerzo por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre regiones y el retraso de las menos favorecidas. Pero no hay mención de las entidades locales, municipios o ciudades.

En 1965, tres grupos de expertos generan el primer documento relevante sobre la materia: *Documento 34 de la Comunidad Europea. La Política Regional dentro del Mercado Común*, que reconoce que es necesaria una solución comunitaria coordinada a los desequilibrios regionales.² No hay mención a los entes locales, municipios o ciudades.

¹ Karen Davies, *Understanding the European Union* (London: Routledge, 2013); Robert Schutze, *European Union Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015) y Damian Chalmers, Gareth Davies y Giorgio Monti, *European Union Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

² Bernard Funck y Ludovico Pizzotti, *European Integration, Regional Policy and Growth* (Washington, D.C.: The World Bank, 2003), doi.org/10.1596/0-8213-5395-0.

En 1968, se crea la Dirección General de Política Regional. Unos años después, en 1973, el *Informe Thompson* recoge como, aunque se ha alcanzado el objetivo de expansión continuada, no es equilibrada y en modo alguna armoniosa. Dos años después, se crea el citado FEDER- Fondo Europeo de Desarrollo Regional, para un periodo de prueba de tres años. Su objetivo era corregir los desequilibrios regionales debidos al predominio de la agricultura, el cambio industrial y el desempleo estructural, mediante inversiones muy mediatizadas por los estados en infraestructuras y apoyo a PYMES.

Tras el *Tratado para la Unión de Europea (Proyecto Spinelli)*, aprobado por el Parlamento Europeo pero rechazado por los Estados,³ se aprueba el *Acta Única Europea*⁴, firmada en febrero de 1986 y en vigor desde el 1 de julio de 1987, supone la modificación del *Tratado de Roma*. A través de la misma: se crea el Consejo Europeo, se otorgan más poderes al Parlamento, se asientan las bases de la Unión Europea y se plantea la necesidad de una política exterior conjunta.

Tal vez, lo más relevante desde nuestro punto de vista: establece las líneas maestras de la Política Regional comunitaria y posibilita con los Fondos Estructurales la financiación de dichas políticas. Persigue reducir las diferencias interregionales e impulsar la cooperación transfronteriza.

*«Artículo 130 C. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia.»*⁵

En 1988, tras las integraciones de Grecia (1981), España y Portugal (1986), las diferencias regionales se agudizan y la financiación se convierte en un instrumento clave de reequilibrio. El *Reglamento CEE 2052/88 del Consejo, de 24 de junio, relativo a los Fondos Estructurales*, vincula dichos fondos a un marco general que se denominará *Política de Cohesión* y los coordina con las intervenciones del Banco Europeo de Inversiones y con el resto de los instrumentos financieros existentes.

La denominada *Política de Cohesión* pretende reforzar la cohesión económica (impulsando la competitividad y el crecimiento económico), la cohesión social (proporcionando mejores servicios, más oportunidades de em-

³ Michael Steed, «Failure or long-haul? European elections and European integration», *Electoral Studies* 3 (1984): 225-234, doi.org/10.1016/0261-3794(84)90003-9.

⁴ DOCE L169-1, 29 junio de 1987 y *BOE*. 3 de julio de 1987.

⁵ DOCE L169-1, 29 junio de 1987.

pleo y mayor calidad de vida para su ciudadanía) y, más recientemente, la cohesión territorial (conectando las regiones para que hagan frentes a desafíos comunes).⁶

Junto al Reglamento, se aprueba la Decisión de la Comisión de 24 de junio de 1988 relativa a la creación de un Consejo consultivo de entes regionales y locales, al que no es obligatorio solicitarle dictamen en ningún caso. Está formado por 42 miembros electos en el ámbito regional o local, nombrados por un período de tres años por la Comisión, a propuesta conjunta de la Asamblea de las Regiones de Europa, Unión Internacional de Ciudades y Autoridades Locales, y del Consejo de Municipios y Regiones de Europa.

Podríamos considerar dicho Consejo consultivo como un primer avance en la quiebra del monopolio de los estados como únicos actores legitimados para participar en los órganos comunitarios.

La labor de la Comisión es completada por un Parlamento Europeo de limitada competencia. Tras diversas resoluciones, aprueba la más relevante sobre política regional comunitaria y el papel de las regiones vinculado al principio de cohesión, la *Carta comunitaria de la regionalización*⁷, que supone un impulso político a las regiones que no a las olvidadas ciudades.

La primera etapa de la Política Regional y de Cohesión (1989-1993) incrementa la partida presupuestaria destinada, enmarcada por los Fondos Estructurales, con 6.400 millones ECU en 1988 a 20.500 millones ECU en 1993. Aumenta su volumen de un 16% a un 31% del presupuesto comunitario. Clasificando las regiones elegibles en torno a cinco objetivos prioritarios (1, 2, 5b, 2 y 5b, y nuevos estados federales alemanes) Contempla cuatro ejes clave: concentración en las regiones más pobres; cooperación y participación de socios regionales y locales; programación plurianual; carácter adicional, al gasto comunitario que no debe sustituir el gasto nacional. Por lo tanto, los entes locales, municipios y ciudades encuentran acogida en dichos fondos.

El *Tratado de Maastricht*⁸ del 7 de febrero de 1992, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, supone la constitución de la Unión Europea. Introduce tres elementos relevantes en la política regional: Principio de Subsidiariedad, Comité de las Regiones, y Fondo de Cohesión.

El Principio de Subsidiariedad es recogido por primera vez en este Tratado de Maastricht, pasando a ser un principio comunitario conforme al que habrá de controlarse la legalidad de los actos comunitarios. El Acta Única Europea ya había hecho una tímida referencia a dicho criterio, pero circunscrita al ámbito del medio ambiente y de manera no explícita.

⁶ Liesbet Hooghe, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

⁷ Resolución del Parlamento del 18 de noviembre de 1988.

⁸ DOCE C191. 29 de julio de 1992 y *BOE*, 13 de enero de 1994.

El segundo elemento relevante, el Comité de las Regiones, ocupa el capítulo 4, con tres artículos que definen su naturaleza, composición —en la que se contempla la presencia de representantes de entes locales— y funciones:

«Artículo 198 A. Se crea un comité de carácter consultivo compuesto por representantes de entes regionales y locales, denominado en lo sucesivo “Comité de las Regiones”. El número de miembros del Comité será el siguiente:... Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados por el Consejo por unanimidad, a propuesta de sus respectivos Estados miembro, para un período de cuatro años. Su mandato será renovable. Los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad.

Artículo 198 B. El Comité de las Regiones designará de entre sus miembros al presidente y a la Mesa, por un período de dos años. Establecerá su reglamento interno, que requerirá la aprobación unánime del Consejo. El Comité será convocado por su presidente, a instancia del Consejo o de la Comisión. También podrá reunirse por propia iniciativa.

Artículo 198 C. El Comité de las Regiones será consultado por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros en que una de dichas instituciones lo estime oportuno. Si lo estimaren necesario, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo. Cuando el Comité Económico y Social sea consultado en aplicación del artículo 198, el Consejo o la Comisión informarán al Comité de las Regiones de esta solicitud de dictamen. El Comité de las Regiones podrá emitir un dictamen al respecto cuando estime que hay intereses regionales específicos en juego. Podrá emitir un dictamen por propia iniciativa cuando lo considere conveniente. El dictamen del Comité será remitido al Consejo y a la Comisión, junto con el acta de las deliberaciones.»

En este período (1994-1999), la Política Regional y de Cohesión duplica la financiación anterior, 168.000 millones ECU en cinco años, 30% del presupuesto comunitario vinculada al tercer elemento reseñable, el nuevo *Fondo de Cohesión*, y los ya existentes Fondos Estructurales (FSE y FEDER). Junto a los cinco objetivos prioritarios, introduce un sexto objetivo con el que categorizar a las regiones elegibles. Se simplifican los procedimientos: con marcos comunitarios de apoyo, programas operativos y documentos únicos de programación. Por primera vez, incorpora un 1% para acciones calificables de innovadoras. Así mismo, introduce

un 9% para iniciativas comunitarias específicas, entre las que nos interesa especialmente la propuesta por la Comisión dirigida a las ciudades: *URBAN. Iniciativa comunitaria de zonas urbanas*:

«Durante los últimos años la Comisión ha reconocido la necesidad de prestar mayor atención a los problemas de las ciudades de la Comunidad. El 80% de la población comunitaria vive en zonas urbanas, por lo que resulta claro que la mayor parte de las políticas comunitarias tienen repercusiones directas o indirectas en las ciudades, aunque los Tratados no establecen mandato alguno para el desarrollo de una política urbana propiamente dicha. Además, el principio de subsidiariedad indica que los más apropiados para llevar a cabo la mayor parte de las políticas que tratan de los problemas urbanos son los Estados miembro y las propias ciudades, si bien la Comisión puede contribuir a ejecutar las políticas urbanas que se desarrollen a escala nacional o local.»⁹

Establece cinco puntos fundamentales de trabajo: el aumento de la ayuda financiera a las ciudades que pertenecen a regiones subvencionables por los Fondos Estructurales, objetivos 1 y 2; una mayor presencia de la dimensión urbana en las políticas comunitarias; la investigación en torno a los problemas urbanos (IV Programa Marco de Investigación); un diálogo con las ciudades y sus organizaciones a través del recién creado Comité de las Regiones; el lanzamiento de esta nueva iniciativa comunitaria destinada a las zonas urbanas, con objeto de fomentar buenas prácticas innovadoras; y la promoción de redes de intercambio de experiencias y cooperación.

En 1997, se pone en marcha el proceso *Hacia una Política Urbana para la UE*. En la Comunicación de la Comisión se examina las posibilidades existentes de mejorar la ordenación urbana y de incrementar la eficacia de las intervenciones comunitarias existentes en las zonas urbanas. No hay intención de crear nuevas estructuras comunitarias o políticas europeas específicas, sino más bien aprovechar los mecanismos de cooperación y coordinación existentes. Pero se considera conveniente compartir las soluciones a los problemas comunes de las ciudades europeas, teniendo en cuenta dos elementos:

«En primer lugar, los retos que plantea una política de ordenación urbana brindan una excelente oportunidad para que la UE adquiriera un carácter más significativo para sus ciudadanos aportando beneficios tangibles a sus vidas cotidianas. También es preciso reconocer con mayor

⁹ COM (94) 61 final. 2 de marzo.

explicitud la importancia de las democracias locales, nivel de autoridad política más próximo al ciudadano. En segundo lugar, las ciudades desempeñan un papel crucial al apoyar el modelo europeo de sociedad basado en la igualdad de oportunidades sin distinciones basadas en el sexo o el origen étnico. Si bien las autoridades urbanas no pueden ser los únicos organismos encargados de intervenir en estas extensas cuestiones, deberían participar plenamente en todas las políticas con ellas relacionadas, pues el hallazgo de soluciones eficaces depende de su participación activa.»¹⁰

La Comunicación de la Comisión que pone en marcha el proceso expone los desafíos fundamentales de las ciudades: cambios urbanos, desempleo y exclusión social, desequilibrios del sistema urbano europeo, cuestiones medioambientales y participación democrática local. Presenta un balance de las políticas de la UE con repercusiones directas o indirectas en las ciudades: fomento de la competitividad y empleo, Política de Cohesión económica y social, transporte y redes trans-europeas, desarrollo sostenible y calidad de vida. La tercera parte considera a las ciudades como «*motores del progreso económico regional, nacional y europeo. Al mismo tiempo, es preciso tener en cuenta que son las zonas urbanas y, especialmente, los barrios deprimidos de las ciudades grandes y medianas los que han sufrido gran parte de los costes sociales de los cambios acaecidos en los últimos tiempos*»¹¹. Por último, la cuarta parte propone medidas complementarias, entre las que destaca la organización de un *Foro sobre Ciudades*, que finalmente se celebró en Viena, en noviembre de 1998, en el que se debatió la Comunicación de la Comisión *Desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea: marco de actuación*¹².

El *Tratado de Amsterdam*¹³ del 2 de octubre de 1997, en vigor desde el 1 de mayo de 1999, actualiza los objetivos de la Unión Europea.

Sin alterar el contenido del Principio de Subsidiariedad, anexa un *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*. Los criterios de aplicación del principio pasaron a ser jurídicamente vinculantes y controlables:

«9) Sin perjuicio de su derecho de iniciativa, la Comisión debería: tener debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Comunidad, los go-

¹⁰ COM (97) 197 final. 6 de mayo.

¹¹ COM (97) 197 final. 6 de mayo.

¹² COM (98) 605 final. 28 de octubre.

¹³ DOCE C340-1. 10 de noviembre de 1997 y *BOE*, 17 de diciembre de 1998 y 7 de mayo de 1999.

biernos nacionales, las autoridades locales, los agentes económicos o los ciudadanos deberá ser reducida al mínimo y deberá ser proporcional al objetivo que se desee alcanzar»¹⁴

Por lo tanto, la actuación de la Comunidad se desarrollará dentro de los límites de la competencia del Tratado y de los objetivos de éste. En los ámbitos que no sean de competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al Principio de Subsidiariedad, a saber, en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada a nivel comunitario. La Comisión Europea deberá dictaminar la necesidad ineludible de una regulación y una acción comunitaria.

Por otro lado, la Comunidad deberá acogerse al Principio de Proporcionalidad, es decir, ninguna acción de la misma excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado. El texto refuerza la legitimidad democrática de las Instituciones Comunitarias: fortalecimiento de los poderes del Parlamento Europeo, ampliación de las funciones del Tribunal de Cuentas, procedimiento de investidura del colegio de Comisarios, reparto de competencias entre las instituciones comunitarias, estatales, regionales y locales, profundización del principio de transparencia, participación e información. Los entes locales, municipios y ciudades quedan acogidos en la formulación de dicho principio con la expresión *autoridades locales*.

Con escaso plazo de margen, el 26 de febrero de 2001, se firma el *Tratado de Niza*¹⁵, en vigor desde 1 de febrero de 2003 y ratificado por España mediante Ley orgánica 3/01, de 6 de noviembre¹⁶. Supone un ejercicio de ligera adaptación al escenario de cambio que se va produciendo.

En lo que respecta al ámbito de interés del presente texto, lo más reseñable es el capítulo 4, artículo 263, centrado en el Comité de las Regiones, en una redacción similar, pero más concisa que en el *Tratado de Maastricht*. Y con mención a los entes locales:

«Se crea un comité de carácter consultivo, denominado en lo sucesivo “Comité de las Regiones”, compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral de un ente regional o local, o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida.

¹⁴ DOCE C340-1. 10 de noviembre de 1997.

¹⁵ DOCE. 10-3-01 [DOCE C 325 24-12-02, versión consolidada].

¹⁶ BOE 7 de noviembre de 2001.

El número de miembros del Comité de las Regiones no excederá de trescientos cincuenta. Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados a propuesta de los respectivos Estados miembros, para un período de cuatro años. Su mandato será renovable. El Consejo, por mayoría cualificada, adoptará la lista de miembros y suplentes establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. Al término del mandato mencionado en el primer párrafo en virtud del cual hayan sido propuestos, el mandato de los miembros del Comité concluirá automáticamente y serán sustituidos para el período restante de dicho mandato según el mismo procedimiento.

Ningún miembro del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo. Los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad.»

La Política Regional y de Cohesión para este período (2000-2006) persigue la simplificación de los procedimientos, sobre todo, de cara a la mayor ampliación de la Unión vivida hasta el momento. Una ampliación que se intúa compleja porque el incremento de ciudadanía europea iba a ser del 20% por un incremento de sólo un 5% del PIB. Aumenta ligeramente la partida disponible, en torno al 33% de los presupuestos comunitarios: 195.000 millones de euros en siete años para Fondos Estructurales y 18.000 millones para el Fondo de Cohesión. El porcentaje mayor de los fondos se desplazará a las regiones de los diez nuevos estados miembro del Este europeo. Se mantienen tres objetivos (1, 2 y 5b) como criterios para clasificar las regiones elegibles, pero se va reduciendo el número de posibles candidatas a optar a los fondos. Las regiones son las beneficiarias directas de dichas convocatorias y las ciudades se ven favorecidas, de modo indirecto, a través de los fondos que llegan a las primeras.

El 29 de octubre de 2004 se aprueba, en Roma, el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (en adelante TCE)¹⁷. Estaba prevista su entrada en vigor el 1 de enero de 2006. Adoptada por España mediante Ley Orgánica 1/05 de 20 de mayo¹⁸, aprobada en Referéndum el 20 de febrero de 2005. La Constitución fue ratificada por 13 estados miembro. Pero, Francia y Países Bajos la rechazaron en referéndum, quedando bloqueado el proceso de ratificación. No llegó a entrar en vigor.

El 13 de diciembre de 2007, tras la amarga experiencia del proyecto de Constitución Europea *non nata*, se aprueba el *Tratado de Lisboa*¹⁹, por el

¹⁷ DOCE C 310. 16 de diciembre de 2004.

¹⁸ BOE. 21 de mayo de 2005.

¹⁹ DOUE C 306, 17 de diciembre de 2007 y DOUE C 38, 30 de marzo de 2010 (versión consolidada).

que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. No sin que, previamente, el fracaso del referéndum en Irlanda estuviera a punto de dar al traste con este nuevo proyecto de tratado. Finalmente, entró en vigor el 1 de enero de 2009.

En el Título I Disposiciones Comunes, el artículo 4.2 incide en la autonomía local:

«Artículo 4.2 La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.»

A partir de aquí, el Tratado se mantiene fiel al espíritu y la letra del proyecto de Constitución Europea, recogiendo en el nuevo articulado aspectos que ya estaban en la propuesta de dicha carta magna.

En el artículo 5.3 (antiguo artículo 5 TCE), al referirse el principio de subsidiariedad se refiere también a los entes locales:

«En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.»

Dicho apartado se completa con el *Protocolo 2 sobre Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad* en el que se invita al procedimiento de la consulta previa y los propios principios indicados (artículo 5, antiguos artículos 2 y 5 TCE) también en relación a los entes locales:

«Artículo 5. Los proyectos de actos legislativos europeos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una ley marco europea, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión

puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos europeos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.»

En el Título III Disposiciones sobre Instituciones, no hace referencia al Comité de las Regiones, tal y como se recogía en el antiguo artículo 31.2 del TCE, y que se refería de modo escueto a los entes locales:

«El Comité de las Regiones estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida.»

En el Título III sobre Política Económica y Monetaria, mantiene una serie de tradicionales prohibiciones que proceden desde el Tratado de Roma en materia de: autorización de descubiertos o concesión de cualquier otro tipo de créditos a, entre otros, autoridades regionales o locales (artículo 123, antiguo artículo 181.1 TCE); medidas y disposiciones que no se basen en consideraciones prudenciales y que establezcan un acceso privilegiado a, entre otras, autoridades regionales o locales (artículo 124, antiguo artículo 182 TCE); compromisos de, entre otras, las administraciones regionales o locales, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos (artículo 125, antiguo artículo 183 TCE)

En el Título XVI sobre Redes Transfronterizas, el artículo 170 (antiguo artículo 154 TCE) establece que para hacer posible que, entre otros, los entes regionales y locales *«participen plenamente de los beneficios derivados de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Unión contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, las telecomunicaciones y la energía»*.

En el Título XXIII sobre Protección Civil, el artículo 196 (antiguo artículo 284 TCE) indica que:

«La Unión fomentará la cooperación entre los Estados miembros con el fin de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano y de protección frente a ellas. La acción de la Unión tendrá por objetivo: apoyar y complementar la acción de los Estados miembros a escala nacional, regional y local por lo que respecta a la prevención de riesgos, la preparación de las personas encargadas de

la protección civil en los Estados miembros y la intervención en caso de catástrofes naturales o de origen humano dentro de la Unión».

En el Preámbulo de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión*²⁰ se refiere a los poderes públicos locales de la siguiente manera.

«La Unión contribuye a defender y fomentar estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local; trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible y garantiza la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, así como la libertad de establecimiento.»

La etapa de la Política Regional y de Cohesión (2007-2013) que afecta a la primera etapa del Tratado de Lisboa, cuenta con un presupuesto de 347.000 millones de euros, el 36% del total de los presupuestos comunitarios. Los fondos de desarrollo rural (FEADER) y pesquero (FEP) quedan al margen, con sus propios fundamentos jurídicos. Dicho presupuesto se divide del siguiente modo: un tercio destinado a la competitividad regional y el empleo, otro tercio aproximadamente a I+D+i y el tercio restante para infraestructuras medioambientales y lucha contra el cambio climático. Todas las regiones son subvencionables, clasificadas en cuatro categorías: regiones de convergencia (con un PIB inferior al 75% de la media comunitaria); regiones de retirada progresiva; regiones de incorporación gradual; regiones de competitividad y empleo. Los recursos disponibles siguen orientados preferentemente a las regiones del Este. En esta fase, la gobernanza multi-nivel, entidades locales inclusive, traspasa las fronteras de los estados (cooperación regional transfronteriza) y las fronteras del sector público, implicando iniciativa privada.

«Durante este mismo periodo, el valor de los proyectos llevados a cabo en zonas urbanas ascendió a, al menos, 100 000 millones de euros. Casi el 20% de ese importe se asignó a proyectos integrados de regeneración urbana y rural, educación, salud, vivienda, servicios de cuidado de niños y otras infraestructuras sociales. Particularmente, la financiación para proyectos integrados de regeneración urbana totalizó 6 800 millones de euros, mientras que la inversión en infraestructura social ascendió a 11 400 millones de euros.»²¹

²⁰ DOUE 83/391 de 30 de marzo de 2010..

²¹ Comisión Europea, *Política regional* (Bruselas: Oficina de Publicaciones, 2014), doi: 10.2775/74784.

De todo lo dicho hasta el momento, podemos concluir, que en la cuestión relativa al papel de las ciudades en la Unión Europea, en el periodo 1957-2013, a lo largo de todas las reformas de los Tratados de la Unión, se camina por una línea ascendente, pero siempre a la sombra de las regiones y, siempre, sin hacer sombra a la verdadera protagonista del proyecto: la *Europa de los Estados*.

Los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad garantizan el respeto al poder y competencias de los estados, regiones y ciudades. Pero, sobre todo, de los primeros.

El Comité de las Regiones establece un hilo de información, comunicación y consulta, pero no avanza con determinación hacia un escenario de co-decisión y cocreación del proyecto europeo.

El proceso de integración y cohesión de las regiones y ciudades se articula, desde la acción de la Comisión Europea, en torno a las Políticas Regional, primero, de Cohesión, después, y Urbana, finalmente. La Política Regional se establece como una apuesta estratégica para el impulso del desarrollo económico u social de las regiones y ciudades de la UE. La Política de Cohesión completa la anterior con un ejercicio de solidaridad comunitario, en la que las regiones y ciudades menos desarrolladas encuentran soporte y apoyo para reducir distancias. La Política Urbana aflora de la mano de la anterior y vinculada a iniciativas y proyectos comunitarios concretos, Los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) y el Fondo de Cohesión posibilitan la concreción de miles de proyectos en torno a las mencionadas políticas.

Tabla 1

Las ciudades en el proceso de integración y cohesión comunitaria (1957-2020)

TRATADOS	POLITICA REGIONAL Y DE COHESIÓN	ENTES LOCALES Y CIUDADES EN TRATADOS Y ACCIONES
Tratado de Roma 1958-1987 <i>Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea</i>	1958-1988 Puesta en marcha Política Regional Fondo Social Europeo (1958) FEDER (1975)	Desarrollo armonioso, reduciendo diferencias entre regiones 1965. La Política Regional dentro del Mercado Común 1968... Dirección General de Política Regional 1973. Informe Thompson
Acta Única Europea 1987-1993	1989-1993 Fondos Estructurales 1988: 6.400 millones ECU 1993: 20.500 millones ECU Del 16% al 31% presupuesto comunitario Regiones según 5 objetivos	Art.130 C. FEDER 1988. Reglamento CEE 2052/88 del Consejo. Política de Cohesión y Fondos Estructurales 1988. Decisión de la Comisión de 24 de junio. Consejo Consultivo de Entes Regionales y Locales 1988. Resolución del Parlamento de 18 de noviembre. Política Regional Comunitaria. Carta comunitaria de la regionalización 1989 INTERREG I
Tratado de Maastricht. 1993-1999 <i>Tratado de la Unión Europea</i>	1994-1999 Política Regional y de Cohesión Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión 168.000 millones ECU 30% presupuesto comunitario Regiones según 6 objetivos	Principio de Subsidiariedad Capítulo 4. Comité de las Regiones 1994. Fondo de Cohesión 1994-1999. URBAN I + INTERREG II 1998 CITIES FORUM
Tratado de Amsterdam 1999-2003	2000-2006 195.000 m€ (Fondos Estructurales)	Protocolo Aplicación de Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad
Tratado de Niza 2003-2009	18.000 m€ (Fondo Cohesión) 33% presupuesto comunitario Regiones según 3 objetivos	Capítulo 4. Art.263 Comité de las Regiones (con mención entes locales) 2000-2006 URBAN II + INTERREG III 2003-2006 URBACT I
<i>Tratado por el que se establece una Constitución para Europa</i> 2004 (non nata)	2007-2013 Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión 347.000 m€ 36% presupuesto comunitario FEADER y FEP al margen	Establece los avances que luego se recogen en el Tratado de Lisboa en materia de entes regionales y locales Art.4.2 Autonomía local y regional Art.5 Principio de Subsidiariedad (referencia entes locales) Protocolo 2. Aplicación de Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad. Art.300.3 Comité de las Regiones (integra entes locales) Preámbulo Carta Derechos Fundamentales (refiere poderes públicos locales) Art.123-124-125 Prohibiciones en relación con autoridades regionales y locales
Tratado de Lisboa 2009-... <i>Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea</i>	2014-2020 Fondos Estructurales y Cohesión 351.000 m€ 32,5% presupuesto comunitario	2007-2013 URBAN AUDIT/ URBACT II + INTERREG IVC 2014-2020 URBACT III + INTERREG V 2015 Declaración de Riga 2016. PACTO DE AMSTERDAM + AGENDA URBANA 2020

Fuente. Elaboración propia

III. Las ciudades en la Europa 2020 y la Política de Cohesión vigente

La Política de Cohesión (2014-2020) se enmarca en la estrategia *Europa 2020*²², desarrollando un triple eje económico, social y medioambiental que prioriza: la I+D+i, la Agenda Digital, el apoyo a las PYMES y una economía con bajas emisiones de carbono. Se financia con 351.800 millones de euro para todo el período, 32,5% del total del presupuesto de la UE, gestionados a través de los Fondos de Cohesión y Estructurales (FEDER y FSE).

En esta nueva etapa, se produce un hecho que imprime carácter al proceso: el reconocimiento, por parte de los órganos comunitarios, de que la participación de las ciudades no ha sido suficientemente articulada durante todo el proceso de integración. Y junto a dicho reconocimiento, la necesidad de sortear la ausencia de competencia de la propia UE en materia de desarrollo urbano.²³

En cumplimiento de sus competencias en materia de defensa de los intereses de la Unión Europea en su conjunto, mediante la proposición de políticas, legislación y programas comunitarios, la Comisión Europea elabora la Comunicación *La dimensión urbana de las Políticas de la Unión Europea: elementos clave de una agenda urbana para la Unión Europea* (2014).²⁴ El texto parte de los resultados del *Foro CITIES*, realizado en Bruselas, en febrero de ese mismo año. En dicho foro, los Estados Miembro debatieron la necesidad de desarrollar una *Agenda Urbana para la UE*, reconociendo la demanda y las expectativas del Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones, las asociaciones de ciudades y las propias ciudades, así como mostraron su disposición para iniciar este proceso.²⁵ El objetivo principal de la comunicación fue conformar una serie de preguntas a las partes interesadas y las autoridades competentes a nivel estatal, regional y local destinadas a aclarar la necesidad de una *Agenda Urbana*

²² Communication from the Commission, *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM (2010) 2020, (Brussels, 2010/03/03), disponible en: <https://googl/DcPXGm>

²³ Kristine Kern, «When Europe Hits City Hall: The Europeanization of Cities in the EU Multi-level System», (Conferencia bienal de la Asociación de Estudios Europeos, Montreal, 2007): 2-5.

²⁴ Comunicación de la Comisión, *La dimensión urbana de las Políticas de la Unión Europea: elementos clave de una agenda urbana para la Unión Europea*, COM(2014) 490 final (Bruselas, 18.7.2014) disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0490&from=ES>

²⁵ Para profundizar en las etapas anteriores de construcción de una política urbana europea y el papel de la Comisión Europea vea-se Rob Atkinson, «The Emerging 'Urban Agenda' and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?», *European Planning Studies*, Vol. 9, n.º 3 (2001): 385-406.

para la UE, cuáles debieran ser sus objetivos y cómo podría funcionar. Las opiniones y sugerencias recogidas a raíz de la Comunicación fueron tenidas en consideración por la Comisión y el Parlamento. Y conformadas, posteriormente, en el proceso de elaboración de la agenda y en el ámbito del desarrollo de la propia estrategia *Europa 2020*.

Con relación a su contenido, los dos primeros apartados del documento exponen la situación actual de la UE en materia urbana y la situación actual de la política en Europa. En ellos se concluye que, pese al reconocimiento del papel de las ciudades en el desarrollo económico, social y cultural, la respuesta política a nivel comunitario y estatal ha sido lenta y fragmentada. Se han dado muchas iniciativas sectoriales, pero poco integradas y que las ciudades deben participar de manera adecuada en el diseño y la aplicación de las políticas de la UE. Y dichas políticas deben adaptarse mejor a las realidades urbanas en las que se van aplicar. En el tercer apartado se reconocen los diferentes llamamientos y voces alzadas en el ámbito europeo en favor de una *Agenda Urbana para la UE*.²⁶ En el último apartado se relacionan las posibles vías de elaboración, la finalidad y el enfoque que debería tener. Se indica que dicha agenda debe ser coherente con los objetivos y estrategias globales de la UE, en particular con la Estrategia *Europa 2020* revisada. Y debe encajar con las políticas y agendas urbanas estatales, en consideración al Principio de Subsidiariedad.

Del proceso de consulta planteado en la Comunicación se obtuvieron los siguientes puntos de consenso:

- Una agenda capaz de ayudar a las ciudades a implementar las prioridades europeas impulsará a la propia UE a alcanzar sus objetivos políticos.
- La agenda logrará resultados visibles y valor añadido si centra la acción en un número limitado de áreas prioritarias.

²⁶ El documento hace referencia a la resolución adoptada por el Parlamento Europeo en el año 2011 que abogaba por reforzar la dimensión urbana de las políticas de la UE y la cooperación intergubernamental sobre políticas de desarrollo urbana y pedía la puesta en marcha de trabajos orientados al desarrollo de una agenda urbana europea. También se hace alusión a: la propuesta de agenda urbana presentada por un grupo de Estados miembros encabezados por los Países Bajos y Bélgica en el marco de la cooperación intergubernamental sobre desarrollo urbano en el año 2013; al Dictamen de iniciativa propia del Comité de las Regiones *Hacia una agenda urbana integrada para la UE*, publicado en el 2014; la defensa realizada por *Eurocities* en el 2014 de una agenda urbana para la UE. Tras el *Foro CITIES* también se han manifestado, en el mismo sentido, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, *Energy Cities* y los Ministros responsables de Política de Cohesión reunidos en Atenas en abril de 2014.

- No son necesarias nuevas regulaciones, la agenda debe tener como eje el Principio de Subsidiariedad y ser flexible para atender la heterogeneidad de las ciudades europeas.
- Las ciudades, al conocer mejor sus necesidades y problemas, así como sus soluciones, deben ser responsables de la implementación de la agenda, recibiendo apoyo financiero y técnico de la UE y de los Estados, sobre estos últimos recaerá la responsabilidad de facilitar este proceso.²⁷

La *Resolución del Parlamento Europeo de 9 de septiembre de 2015 sobre la dimensión urbana de las políticas de la UE*²⁸ se produce en un contexto de refuerzo de la dimensión urbana de los Fondos Estructurales y de Cohesión en razón de lo determinado por el *Reglamento FEDER 1301/2013*, donde se asigna al menos un 5% de la ayuda financiera a las acciones integradas para un desarrollo urbano sostenible. Se establece la delegación de las tareas de gestión en las autoridades urbanas, otorgándoles más responsabilidades en las tareas relacionadas con la selección de las operaciones, mediante la creación de herramientas como: las inversiones territoriales integradas (ITI) y el desarrollo local impulsado por la comunidad (CLLD, por sus siglas en inglés). Y se asigna un presupuesto específico para las acciones innovadoras, con el fin de probar nuevas soluciones relacionadas con el desarrollo urbano sostenible, y creando una red de desarrollo urbano.

Así mismo, el documento toma como premisa la obligación de los Estados Miembro de garantizar la participación temprana de las autoridades urbanas en el procedimiento de formulación de políticas de la UE, recogido en el *Reglamento 1303/2013 por el que se establecen disposiciones comunes en razón del principio de asociación y en el Código Europeo de Conducta*²⁹.

El Parlamento reconoce en su planteamiento el contenido de diferentes documentos producidos en el seno de la UE, entre los cuales se destacan: Comunicaciones e informes de la Comisión Europea sobre la materia, tales como la *Declaración de Toledo* adoptada en el Consejo informal de Minis-

²⁷ Comisión Europea, *Documento de Trabajo* SWD(2015) 109 final/2 (Bruselas 27.05.2015) disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/urban-agenda/

²⁸ Resolución del Parlamento Europeo, *La dimensión urbana de las políticas de la UE*, DOUE C 316/13, 22 de septiembre de 2017, disponible en

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:316:FULL&from=ES>

²⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de septiembre de 2015, sobre la dimensión urbana de las políticas de la UE (2014/2213(INI)). DOUE. 22 de septiembre de 2017. Disponible en <https://goo.gl/Fm9LhJ>

tros de Desarrollo Urbano celebrado en junio de 2010, la *Carta de Leipzig* sobre ciudades europeas sostenibles también adoptada por el Consejo informal de Ministros de Desarrollo Urbano celebrado en mayo de 2007³⁰, y diferentes dictámenes del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social relacionados con el desarrollo urbano sostenible.

La Resolución del Parlamento recoge, por un lado, el apoyo de dicha institución a la iniciativa de la Comisión de trabajar en la elaboración de una *Agenda Urbana para la UE*, entendida esta como: un marco coherente para las políticas europeas, con una dimensión urbana, destinado a mejor encuadrar las soluciones urbanas con los retos a que se enfrenta la UE. Y por otro lado, recopila una serie de solicitudes formalmente dirigidas a la Comisión con relación a la elaboración de la agenda, entre las cuales destacan:

- La priorización en la agenda del desarrollo de soluciones de gobernanza capaces de responder satisfactoriamente a los retos y objetivos de un desarrollo sostenible, económica y socialmente integrador de las áreas urbanas en Europa.
- La plena alineación de la agenda con los objetivos y las estrategias generales de la UE, principalmente con *Europa 2020*, y con los objetivos de cohesión territorial.
- Una agenda integradora que tenga en cuenta la diversidad de las entidades territoriales de la UE y los vínculos transfronterizos y entre el mundo rural y el urbano.
- La elaboración de una comunicación detallando las características de la agenda sobre las bases del acervo urbano y de una consulta exhaustiva a los diferentes actores y partes interesadas (incluidos interlocutores económicos, sociales y de organizaciones de la sociedad civil).
- Un modelo de trabajo de la agenda, que acepte un nuevo modelo de gobernanza de múltiple nivel basado en asociaciones y en una auténtica colaboración. Un modelo capaz de combinar estructuras de gobierno formales con estructuras de gobernanza informales flexibles cercanas a la sociedad digitalizada y adaptado a la realidad de los problemas. Un modelo que mejore la cooperación de múltiples niveles (vertical y horizontal), con agentes gubernamentales y no gubernamentales de ámbito local, regional, estatal y europeo, acercando

³⁰ Sobre la Carta de Leipzig vease Kate Elliott, ed., *Ten years after the Leipzig Charter. The enduring relevance of integrated urban development in Europe*, (Bonn: Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development and Federal Office for Building and Regional Planning, 2017), 7-9.

así el gobierno a los ciudadanos y mejorando la legitimidad democrática del proyecto europeo.

Con relación a la aplicación de la agenda, la Resolución recoge la posición del Parlamento a favor de un mayor protagonismo de las ciudades y entes locales. Sobre todo cuando insta a la Comisión a colaborar estrechamente con todas las partes interesadas pertinentes, sobre todo las de ámbito local, en el desarrollo de los trabajos de: catalogación de los retos; identificación de obstáculos e incoherencias; determinación de déficits de capacidades o conocimientos conformadores del marco conceptual compartido caracterizador de la agenda.³¹ Y también, cuando solicita a los Estados Miembro «a que asocien íntegramente a las ciudades y las áreas urbanas funcionales y a que las incluyan en el desarrollo y la programación de políticas estratégicas (tales como programas de reforma nacional, acuerdos de asociación y programas operativos)» y les pide que «fortalezcan su intercambio de experiencia sobre programas nacionales de desarrollo urbano, que capacita a las ciudades para cumplir los objetivos de Europa 2020, mediante la organización periódica de reuniones informales del Consejo en las que participen los ministros responsables de desarrollo urbano»³².

Ambas líneas argumentales, las de la Comisión y el Parlamento, deben ser contrastadas con la respuesta dada por la *Declaración de Ministros sobre la Agenda Urbana para la UE*, conocida como la *Declaración de Riga*, aprobada en la reunión informal de Ministros de la UE responsables de la Cohesión Territorial y Asuntos Urbanos, realizada en junio de 2015.³³ Dichas reuniones, aun no contando con orden del día ni la adopción de decisiones vinculantes, han permitido a los ministros relacionados con los asuntos urbanos intercambiar y debatir sugerencias y programas de una manera más distendida e informal. Considerando la ausencia de competencias explícitas de la UE en materia urbana, las reuniones informales han conformado un espacio donde llegar a consensos entre y con los Estados Miembro sobre cuestiones prácticas de la Políticas de Cohesión de la UE.

³¹ El Parlamento defiende que tales retos deberían responder a los siguientes criterios: «1) se adecuarán al marco conceptual común; 2) serán retos urbanos importantes con repercusiones significativas en los municipios, las ciudades y las áreas urbanas funcionales de los Estados miembros; 3) no podrán resolverlos los Estados miembros de manera unilateral; 4) el planteamiento de la UE aportará un valor añadido claro». DOUE C 136/13, 22 de septiembre de 2017: 130.

³² *Ibíd.*, p.131.

³³ Conclusiones de la Reunión informal de Ministros de la UE responsables de Cohesión Territorial y Asuntos Urbanos de Riga (Riga, 10 de junio de 2015) disponible en <http://www.eukn.eu/news/detail/latvian-presidency-signs-declaration-of-ministers-towards-the-eu-urban-agenda/>

De manera específica, la Declaración aprobada en Riga supuso el paso definitivo en la construcción de la agenda en el sentido de que en ella quedan reflejados los principios básicos, elementos esenciales y límites con los cuales los Estados Miembro se sienten cómodos para seguir afrontando el reto³⁴. También consolida las discusiones y entendimientos previos de los gobiernos nacionales, la Comisión Europea y otras instituciones de interés en la materia. Entre los principales elementos recogidos en la Declaración, se encuentran:

- El reconocimiento de la diversidad de las zonas urbanas.
- Las oportunidades que ofrecen.
- La mejora de la dimensión urbana de las políticas europeas.
- La cooperación entre las zonas urbanas de la UE.
- La importancia de las pequeñas y medianas áreas urbanas, y el potencial que ofrecen en términos de desarrollo territorial y realización de los objetivos de la Unión Europea.

Por otro lado, merece destacar la visión que el Comité de las Regiones, órgano más próximo a la representación de las ciudades en el proyecto europeo, tiene para el futuro de la Política de Cohesión y el rol de las ciudades en esta nueva etapa.

El Comité de las Regiones, como órgano representativo de las regiones y ciudades en el marco de la UE reconoce, en su *Dictamen sobre el futuro de la política de cohesión después de 2020 — Por una política de cohesión europea fuerte y eficiente después de 2020*³⁵, la importancia del refuerzo de la Política de Cohesión económica, social y territorial previsto para el periodo de programación 2013-2020. La razón principal radica en que ésta se dirige a todas las ciudades de la UE, impactando en sus vidas diarias, en aspectos tales como el aseguramiento y la creación de nuevos puestos de trabajo por medio de la creación de las condiciones para una competencia justa y la inversión estratégica en la economía real de los mercados. Así mismo, se reconoce su amplitud e importancia con relación a los Estados Miembro, regiones y municipios más débiles en el sentido de que puedan empezar a beneficiarse de la integración de la Unión y su valor añadido.

³⁴ Sobre el proceso de consolidación de la agenda y los principales hitos que le conforman vea-se Eduardo de Santiago Rodríguez, «El proceso de construcción de la Agenda Urbana de la Unión Europea: de la Declaración de Toledo al Pacto de Amsterdam», *Territory of Research on Settlements and Environment* 18 (2017): 25-46, doi: 10.6092/2281-4574/5324.

³⁵ Reflexiones en base al contenido del Dictamen del Comité de las Regiones, *El futuro de la política de cohesión después de 2020 — Por una política de cohesión europea fuerte y eficiente después de 2020*, DOUE C 306/03, 15 de septiembre de 2017: 8-19, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:306:FULL&from=ES>

No obstante, hay una serie de cuestiones que, desde el punto de vista del Comité de las Regiones, deben ser evaluadas y reconducidas para que la Política de Cohesión siga contribuyendo de manera decisiva y solidaria al desarrollo de una ciudadanía europea capaz de superar procesos críticos hacia un modelo de crecimiento inteligente, integrador y sostenible.

La inevitable disociación del futuro de la Política de Cohesión con el futuro de la UE, en general, pone de manifiesto la necesidad de restablecer su legitimidad ante sus ciudadanos. Desde el comienzo de la crisis económica en 2007, han percibido el aumento de las disparidades entre regiones de forma mucho más desproporcionada que las diferencias entre países. La Política de Cohesión debe alcanzar un nuevo impulso para abordar eficazmente los retos específicos de cada región y ciudad según un enfoque territorial. Su futuro y el futuro de la propia Unión, ante un escenario de aumento de la desconfianza, intolerancia y repliegue comunitario de las sociedades europeas, exige un ejercicio reforzado de solidaridad en beneficio de los ciudadanos. Una actuación centrada en el combate de las desigualdades, el mantenimiento y alcance de condiciones de vida dignas y el respeto a los Derechos Humanos.

Para todo ello, es clave que la acción coordinada de los múltiples niveles de gobernanza, característica de la Política de Cohesión y que aun en la actualidad representa un reto, se desarrolle de manera eficiente y eficaz. Será estratégico que los entes locales y las regiones puedan aprovecharse no solo de las oportunidades que la Política de Cohesión brinda asociadas al cambio tecnológico y climático, sino también que les sea permitido y propicio crear oportunidades para su ciudadanía.

Así mismo, es imprescindible que el enfoque estratégico que se adopte a nivel europeo sea lo suficientemente flexible y que respondan a los desafíos reales identificados sobre el terreno en todos y cada uno de sus territorios. La Política de Cohesión debe ser capaz de buscar soluciones integradas, no rígidas y diferenciadas, considerando de manera específica las diversas realidades a nivel local y regional, más allá de los distintos ámbitos políticos y temas, conformando un instrumento útil ante el manejo de nuevos retos.

Una preocupación constante sobre el éxito de la Política de Cohesión y la aplicación de los programas de los Fondos Estructurales reside, según el referido Comité, en la falta de capacidad suficiente y gobernanza sólida de muchos de los entes regiones y locales. La correcta gestión o ejecución de estos fondos pasa por la adopción de un nuevo enfoque para la capacitación de estos actores. Así mismo, se defiende que en la futura reforma de la Política de Cohesión, se tome como prioridad la reducción de las trabas burocráticas en la configuración de sus requisitos generales y en la aplicación y ejecución de sus distintos programas y proyectos, tanto por los entes locales

y regionales como por los beneficiarios finales. La complejidad del sistema no puede ser desproporcionada con relación al valor añadido previsto, bajo el riesgo de que la Política de Cohesión se perciba por la ciudadanía como un símbolo más de lo alejada que pueda estar la UE de la realidad.

La Política de Cohesión también debe ser evaluada desde la necesidad de que, incluso tras la salida del Reino Unido de la UE, siga dotada de suficientes recursos en el próximo marco financiero plurianual, manteniendo al menos su mismo porcentaje en el presupuesto comunitario.

Por último, cabe destacar el llamamiento que el Comité de las Regiones hace a las ciudades y regiones en el sentido de que se aumente la visibilidad de las intervenciones de la Política de Cohesión para la integración de la Unión mediante una comunicación adecuada hacia la ciudadanía. Es necesario que los logros de la Política de Cohesión en el plano económico, social, territorial, medioambiental, cultural y político sean percibidos por los ciudadanos ante el potencial que presentan para superar la crisis de identidad de la UE.

En el contexto de los consensos asumidos en la *Declaración de Toledo* (2010) y en la *Declaración de Riga* (2015), en mayo de 2016, durante la Presidencia de los Países Bajos, los Ministros responsables de Asuntos Urbanos de la UE firmaron el *Pacto de Ámsterdam*³⁶ en el cual quedan recogidos los elementos y el marco operativo de la *Agenda Urbana para la UE*. La nueva Agenda queda definida como un conjunto coherente de acciones impulsadas por parte de los Estados Miembro, la Comisión Europea, las ciudades y otros actores interesados, encaminada a fortalecer la dimensión urbana de tanto de las políticas estatales como de las políticas de la UE y a desarrollar el potencial pleno de las zonas urbanas europeas.

De conformidad con las recomendaciones del Parlamento Europeo, en este marco se plantea una nueva forma de gobernanza multinivel, en la cual prevalece la orientación al trabajo conjunto de los actores interesados³⁷. Así mismo, la Agenda queda establecida en consonancia y en base al *urban acquis* (acervo urbano)³⁸ conformador de la Política Urbana de la UE. Refleja el entendimiento común del desarrollo urbano en Europa confor-

³⁶ Conclusiones de la Reunión informal de Ministros de la UE responsables de Asuntos Urbanos de Ámsterdam (Ámsterdam, Países Bajos: 30 de mayo de 2016) disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

³⁷ Para una revisión de la construcción de una gobernanza multinivel a nivel de UE: Adam Jay Marshall, «Europeanization at the urban level: local actors, institutions, and the dynamics of multi-level interaction», *Journal of European Public Policy*, 12 (4) (2004): 668-686, doi 10.1080/13501760500160292.

³⁸ Sobre el *urban acquis*: Moneyba González Medina, «La europeización urbana a través de la política de cohesión», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104 (2013): 138-40.

mado a lo largo de los años y descrito en diferentes documentos que se han ido aprobando, tales como la *Carta de Leipzig* (2007), la *Declaración de Marsella* (2008) y las anteriormente mencionadas *Declaración de Toledo* (2010) y *Declaración de Riga* (2015).

No se contempla la creación de nuevas fuentes de financiación europea para el desarrollo operativo de la nueva agenda. Tampoco se identifica la necesidad de constituir nuevas burocracias administrativas. La distribución de competencias legales y de trabajo existentes quedan inalteradas, así como las estructuras de toma de decisiones, y no hay previsión alguna sobre la transferencia de competencias a nivel de UE (en consonancia con lo dispuesto en los artículos 4 y 5 del Tratado de la UE). Con relación a su contenido, la *Agenda Urbana para la UE* se centra en:

- Mejorar la regulación e implementación de las políticas, la legislación y los instrumentos ya existentes en el marco de la UE.
- Mejorar la financiación comunitaria por medio de la identificación, apoyo, integración y mejora de las fuentes de financiación ya existentes, agilizando su uso por parte de las autoridades urbanas, así como la implementación más efectiva de las intervenciones y una mejor gestión y aplicación de los fondos orientados al desarrollo urbano.
- Mejorar las bases de conocimiento y del intercambio de experiencias y buenas prácticas exitosas considerando que, pese a la existencia de diferentes iniciativas europeas en este sentido (*EUKN, ESPON, URBACT, JPI Urban Europe, URBAN AUDIT* o *HORIZON 2020*), el conocimiento urbano en el entorno de la UE sigue aún muy fragmentado y son muchas las dificultades para su coordinación.

En el ámbito operativo, el conjunto de actuaciones queda englobado en tres bloques: la mejora de la coordinación de las iniciativas existentes de la Comisión Europea; los *partenariados* o asociaciones temáticas; y la mejora de la coordinación, la cooperación institucional y la gobernanza multinivel en temas urbanos (*Gobernanza de la Agenda Urbana para la UE*).

IV. Las ciudades en la gobernanza futura de la Unión Europea y del Mundo

El *Libro Blanco sobre el Futuro de la Unión Europea* (2017)³⁹, entre otras muchas cosas, supone el reconocimiento de que en el nuevo escena-

³⁹ *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*. COM (2017) 2025 de 1 de marzo.

rio a impulsar tras el 2020, habrá que hacer especial hincapié en recuperar la legitimidad en relación con las ciudadanas y ciudadanos de los Estados miembros, que viven en las ciudades, entes locales y municipios de la Unión.

El 20 de noviembre de 2017 se publica el *Informe de la Comisión para el Consejo sobre la Agenda Urbana para la UE*⁴⁰, en el que se hace mención a la división de las instituciones europeas que están involucradas en la Política Urbana.

«La Agenda Urbana para la UE constituye el marco común para todas las iniciativas en materia de política urbana emprendidas por la Comisión. Este es el caso concreto de la Asociación Europea para la Innovación en Ciudades y Comunidades Inteligentes¹⁵, la Iniciativa de Programación Conjunta “Europa Urbana”¹⁶, Horizonte 2020¹⁷, el Pacto de los Alcaldes¹⁸ (en el que muchas acciones están en consonancia con las prioridades clave, tanto de la Agenda Urbana para la UE como de la Nueva Agenda Urbana, es decir, el derecho a la ciudad; los espacios públicos; la resiliencia urbana), las Acciones Innovadoras Urbanas (en las que las convocatorias se han ajustado a los doce temas de la Agenda Urbana para la UE) y los compromisos internacionales.»

Desglosa el presupuesto dedicado a dicha política de la UE: en torno a 100.000 millones de euros en el período 2014-2020 de Fondos FEDER y 116.000 millones de euros en el período 2011-2016 procedentes del BEI. Y define bien la misión de la *Agenda Urbana para la UE* en los próximos años: *Better regulation, better funding and better knowledge* (mejora de la legislación, financiación y conocimiento).

Dicho escenario coincide en el tiempo con la *Agenda 2030*⁴¹, aprobada por Naciones Unidas en 2015, que compila 17 Objetivos para un Desarrollo Sostenible y subrayaba, y recoge en su objetivo 11, la necesidad de convertir las ciudades, en espacios inclusivos, seguros, *resilientes* y sostenibles.

Hoy, más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas y esta cifra aumentará al 70% en 2050, si bien, en regiones como Latinoamérica o Europa, ya se han alcanzado dichos porcentajes en la actualidad. Como resultado de esta acelerada evolución, las ciudades se han convertido en epicentro de los grandes retos de la humanidad. Los problemas vinculados con la contaminación y el cambio climático encuentran fundamento en los modelos

⁴⁰ *Informe de la Comisión al Consejo sobre la Agenda Urbana para la UE*. COM (2017) 657 final de 20 de noviembre

⁴¹ *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

de movilidad y transporte adoptados en las ciudades, así como en la sobreexplotación en el uso y consumo de espacios y recursos. La necesidad de generar desarrollo económico y empleo, fuente de autoestima, autonomía personal y bienestar, planea sobre las ciudades. Las contradicciones y desajustes del modelo económico global han provocado crecientes desigualdades que se concentran, sobre todo, en las periferias urbanas, donde habita un tercio de la población urbana en asentamientos informales y suburbios. El fomento de la creatividad y el acceso a la cultura y la educación tampoco han salido bien paradas en la gobernanza de las ciudades. El desarrollo sostenible basado en un desarrollo humano —medioambiental, económico, social y cultural— implica promover un desarrollo urbano sostenible e integral.

La *Nueva Agenda Urbana*⁴² aprobada en HABITAT III, tras varios años de debate y contraste, supone el primer paso de una larga serie que habrá que ir dando en dicha dirección. Es un breve documento de 24 páginas y 175 puntos, que recogen: una visión compartida en torno al desarrollo urbano sostenible; una llamada a la acción coordinada de instituciones, empresas, entidades sociales y ciudadanía; y una propuesta de implementación soportada en el diseño, gobernanza, planificación y gestión de las ciudades.

Cuestiones muy importantes quedan sin respuesta. Se requiere un gobierno del mundo eficiente y eficaz a partir del empoderamiento de los organismos internacionales frente a las soberanías nacionales. Las medidas propuestas no son vinculantes para los estados y generan incertidumbre. La presencia de regiones, ciudades y municipios exige un modelo de gobernanza multinivel suficiente y adecuado. Una agenda de estas características necesita de una sincera implicación del tejido empresarial en el cumplimiento de los objetivos y medidas planteadas. Las entidades sociales sin ánimo de lucro deben encontrar espacios de co-creación, pero también de corresponsabilidad. Y la ciudadanía necesitará interiorizar valores como la alteridad, empatía y solidaridad para afianzar una apuesta como la planteada.

La cuestión a plantearse a corto plazo es cómo una posible *Nueva Agenda Europea* puede orientar el proyecto comunitario en su conjunto pero, de un modo especial, las Políticas de Cohesión, Regionales y Urbanas, junto al Marco Financiero Plurianual, en el período 2021-2027, siendo permeables a la *Agenda 2030*, los *ODS* y la *Nueva Agenda Ur-*

⁴² La *Nueva Agenda Urbana* se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. La Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó la *Nueva Agenda Urbana* en su sexagésimo octava sesión plenaria de su septuagésimo primer período de sesiones, el 23 de diciembre de 2016.

bana de Naciones Unidas, sin perder de vista las tareas pendientes en el proceso de construcción de la Unión Europea. El futuro de las Políticas de Cohesión, Regional y Urbana debe integrar en su reflexión y acción la *Agenda 2030* como un elemento inspirador, y convertirse de esta manera en una palanca de transformación que permita avanzar a las regiones y ciudades de la Unión Europea en el cumplimiento efectivo de los *ODS*.

Para ello, es necesaria, por un lado, una gobernanza transversal que integre medidas de desarrollo sostenible, de carácter medioambiental, económico, social y cultural. Una gobernanza basada en una mirada integral de las ciudades, desde la ordenación del territorio, el uso sostenible de recurso y espacios, hasta la consolidación de valores democráticos, pasando por la generación de riqueza, empleo y bienestar. Una gobernanza que apuesta por la compacidad, *cooperatividad*, cohesión y creatividad. Y, por otro lado, una gobernanza transectorial que potencie la implicación de instituciones, empresas, entidades sociales y ciudadanía en el presente de las ciudades que habitan. Una gobernanza que apuesta por la información, transparencia, comunicación, confianza, cocreación, corresponsabilidad, experiencia y complejidad. Todo ello, desde la toma en consideración de las ciudades como ecosistemas de innovación transformadora en el marco de la Unión Europea y del Mundo.

V. Referencias bibliográficas

- Atkinson, Rob, «The Emerging ‘Urban Agenda’ and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?», *European Planning Studies*, Vol. 9, n.º 3 (2001): 385-406.
- Chalmers, Damian, Gareth Davies, y Giorgio Monti. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Davies, Karen. *Understanding the European Union*. London: Routledge, 2013.
- Elliott, Kate, ed. *Ten years after the Leipzig Charter. The enduring relevance of integrated urban development in Europe*. Bonn: Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development y Federal Office for Building and Regional Planning, 2017.
- Funck, Bernard y Ludovico Pizzotti. *European Integration, Regional Policy and Growth*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003. Doi.org/10.1596/0-8213-5395-0.
- González Medina, Moneyba, «La europeización urbana a través de la política de cohesión», *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 104 (2013): 133-154.
- Hooghe, Liesbet. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

- Kern, Kristine, «When Europe Hits City Hall: The Europeanization of Cities in the EU Multi-level System». Paper presentado en la Conferencia bienal de la Asociación de Estudios Europeos, Montreal, 2007.
- Marshall, Adam Jay. «Europeanization at the urban level: local actors, institutions, and the dynamics of multi-level interaction». *Journal of European Public Policy*, 12 (4) (2004): 668-686. Doi 10.1080/13501760500160292.
- Santiago Rodríguez, Eduardo de. «El proceso de construcción de la Agenda Urbana de la Unión Europea: de la Declaración de Toledo al Pacto de Amsterdam». *Territory of Research on Settlements and Environment* 18 (2017): 25-46. Doi: 10.6092/2281-4574/5324.
- Schutze, Robert. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Steed, Michael. «Failure or long-haul? European elections and European integration». *Electorat Studies* 3 (1984): 225-234. Doi.org/10.1016/0261-3794 (84) 90003-9.

Sobre los autores

Roberto San Salvador del Valle es actualmente es Catedrático de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas en la Universidad de Deusto., Licenciado en Filosofía y Letras (Historia), Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación y Master en Ocio y Potencial Humano por la Universidad de Deusto y Leeds University. Es Director de Deusto Cities Lab, cátedra transdisciplinar que persigue, a través de proyectos de investigación, programas de aprendizaje y acciones de innovación abierta, la transformación de las ciudades a través de la gobernanza transversal y transectorial. Ha sido Director del Instituto de Estudios de Ocio (2000-2007) y Vicerrector de Comunicación, Plurilingüismo e Innovación Social (2007-2015). Su actividad docente se concentra en el Grado de Turismo, Master Universitario en Dirección de Proyectos de Ocio, Cultura, Turismo, Deporte y Recreación y Master Universitario en Organización de Congresos, Eventos y Ferias, así como en el Doctorado en Ocio y Desarrollo Humano. Sus publicaciones, artículos y libros tratan principalmente sobre el fenómeno del ocio, ciudad, políticas y gobernanza. Último libro: *Tecnología digital y nuevas formas de ocio* [ISBN 978-84-16982-41-7]. Último artículo: *Relación entre las prácticas de ocio significativas de la juventud y el emprendimiento social. El caso Think Big Jóvenes* [DOI:10.14198/OBETS2017.12.1.16]. Último capítulo de libro: *Ciudad, gobernanza y experiencia de ocio a lo largo de la vida* [ISBN 978-84-16982-12-7]. Pertenece al equipo de investigación Ocio y Desarrollo Humano, que cuenta con el reconocimiento oficial del Gobierno Vasco.

Geana de Miranda Leschko es actualmente investigadora colaboradora de la Deusto Cities Lab Katedra de la Universidad de Deusto. Licen-

ciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Federal de Santa Maria (Brasil), Máster en Derecho de Empresas y Doctora Cum Laude en Derecho Urbanístico por la Universidad de Deusto. Ha sido Responsable de internacionalización en el Cluster de Industrias de Medio Ambiente de Euskadi ACLIMA (2011-2015), donde desarrollo un profundo conocimiento práctico de los desafíos medioambientales y de sostenibilidad enfrentados por diferentes ciudades, regiones y países del mundo, compartiendo una visión triple hélice (tejido empresarial, instituciones públicas y sector del conocimiento) sobre ellos. Su actuación como investigadora viene centrándose en la conformación de la Política Urbana de la Unión Europea, la integración normativa y política de los postulados del desarrollo urbano sostenible integrado en España y la actuación de las ciudades en clave de innovación. Su última publicación: «Diferentes tipos de estrategias en materia de Política Urbana para la regeneración de barrios vulnerables en ciudades latinoamericanas desde el análisis comparativo de la experiencia en las ciudades europeas» en *Anais do IV ENANPARQ*, Porto Alegre, 25-29 julio 2016 [ISSN 2358-6214].

Milica Matovic es investigadora predoctoral en Deusto Cities Lab y doctoranda en el programa Ocio, Cultura y Comunicación para el Desarrollo Humano. Es Licenciada en Lengua española y literaturas hispánicas de la Universidad de Belgrado y tiene Master en Dirección de proyectos de Ocio por la Universidad de Deusto. Tanto para los estudios de Master como para el doctorado, disfrutó de una beca otorgada por la Comisión Europea que le facilitó la estancia académica en la Universidad Sapienza en Roma. Sus intereses se centran en el ámbito de los estudios urbanos, las ciudades creativas y las estrategias culturales para el desarrollo urbano sostenible. Todo esto la ha llevado a participar en diferentes eventos y proyectos entre cuales se destacan: Conferencia Habitat III en Ecuador, Reunión Annual de la Red de UNESCO de Ciudades Creativas en Suecia, EU World Cities en Sudáfrica, Foro UNESCO Zapopan 2017, etc.

About the authors

Roberto San Salvador Del Valle is currently Professor at the University of Deusto. He holds a BA in History, and Geography and a PhD in Philosophy and Educational Sciences and a MA in Leisure Studies. He is Director of the Deusto Cities Lab, a trans-disciplinary Chair pursued through research projects, learning programs and actions open innovation, transforming cities through transversal and transectoral city governance. He has been Director of the Institute of Leisure Studies

(2000-2007) and Vice-Rector for Communication, Multilingualism and Social Innovation (2007-2015). He teaches BA courses on Tourism and MA courses on Leisure Management, MA courses on Congress, Event and Trade Fair Management Specifically, he teaches the following subjects: Leisure and Tourism Policies (BA), Tourism Law (BA), Leisure Policies (MALM), Leisure, City and Event Policies (MACETM) and Leisure Theory (PHD). His publications mainly focus on leisure phenomenon, cities, policies and governance. Last book: *Tecnología digital y nuevas formas de ocio* [ISBN 978-84-16982-41-7]. Last paper: *Relación entre las prácticas de ocio significativas de la juventud y el emprendimiento social. El caso Think Big Jóvenes* [DOI:10.14198/OBETS2017.12.1.16]. Last book chapter: *Ciudad, gobernanza y experiencia de ocio a lo largo de la vida* [ISBN 978-84-16982-12-7]. He is part of the Leisure and Human Development research team. It is an official recognized research team by Basque Government.

Geana de Miranda Leschko is currently researcher collaborator at Deusto Cities Lab Katedra of the University of Deusto. Degree in Legal and Social Sciences from the Federal University of Santa Maria (Brazil), Master in Business Law and Doctor Cum Laude in Urban Law from the University of Deusto. She has been responsible for internationalization in the Cluster of Environment Industries of the Basque Country ACLIMA (2011-2015), where she developed a deep practical knowledge of the environmental and sustainability challenges faced by different cities, regions and countries of the world. Sharing a triple-helix vision (business sector, public institutions and knowledge sector) about them. Her work as a researcher is focused on shaping the Urban Policy of the European Union, the normative and political integration of the postulates of integrated urban sustainable development in Spain and the action of cities as spaces for innovation. Latest publication: «Different strategies for urban regeneration policy for vulnerable neighbourhoods in Latin American cities: a comparative analysis of experience in European cities» in *Annal of ENANPARQ*, Porto Alegre, 25-29 July 2016 [ISSN 2358-6214].

Milica Matovic is predoctoral researcher fellow at Deusto Cities Lab and PhD candidate in the Leisure, Culture and Communication for Human Development program. She has a degree in Spanish Language and Hispanic Literatures from the University of Belgrade and has a Master's Degree in Leisure Project Management from the University of Deusto. For both Master's and Doctorate studies, she enjoyed a scholarship granted by the European Commission that facilitated her academic stay at Sapieza

University in Rome. Her interests are centered in the field of urban studies, creative cities and cultural strategies for sustainable urban development. All this led her to participate in different events and projects among which stand out: Habitat III Conference in Ecuador, Annual Meeting of the UNESCO Network of Creative Cities in Sweden, EU World Cities in South Africa, UNESCO Zapopan Forum 2017, etc.

Derechos de autor

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en *CED* pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en *CED*, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Copyright

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of *CED* can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in *CED* for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.