

“UN NUEVO URBANISMO PARA EUROPA: LOS FONDOS EUROPEOS DE RECUPERACIÓN Y SU PROYECCIÓN EN EL FUTURO DE LAS CIUDADES”

“A NEW URBANISM FOR EUROPE: THE EUROPEAN RECOVERY FUNDS, AND THEIR IMPACT ON THE FUTURE OF CITIES”

Autor: Juan José Rastrollo Suárez, Profesor Titular de Derecho Administrativo la Universidad de Salamanca

Autor: Agustín E. Ferraro, Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca

Fecha de recepción: 4 de marzo de 2022

Fecha de aceptación con modificaciones: 12 de abril de 2022

Fecha de modificación: 13 de abril de 2022

Resumen:

El instrumento Europeo de Recuperación supone un esfuerzo sin precedentes para impulsar la recuperación económica tras la crisis sanitaria de 2020. Además de fomentar una Unión Europea más ecológica, digital y resiliente, los fondos persiguen financiar proyectos de colaboración público-privada en torno a una serie de pilares. Algunos especialmente vinculados al urbanismo, como los de transición ecológica, crecimiento inteligente, sostenible e integrador o cohesión social y territorial. En la primera parte de este estudio, analizamos la evolución del urbanismo en Europa desde la aprobación de la Carta del Suelo del Consejo de Europa de 1972. Después, examinamos posibles ámbitos en los que poder impulsar proyectos urbanos en ejecución de los fondos europeos, en conexión con la nueva Carta de Leipzig y la Agenda Territorial Europa 2030, que persiguen fomentar una ciudad más justa, verde y productiva.

Abstract:

The Next Generation EU (NGEU) fund is a European Union economic recovery package to support member states adversely impacted by the COVID-19 pandemic. This program represents an unprecedented effort. Besides promoting a European Union more ecological, digital, and resilient, the recovery funds aim at financing projects of public-private partnership around a series of issues. Some especially related to urbanism, such as ecological transition, smart, sustainable, integrative growth, or social and territorial cohesion. In the first part of the present work, we analyze the evolution of urbanism in Europe since the 1972 European Soil Charter, adopted by the Council of Europe in Strasbourg. Secondly, we examine potential areas where urban projects could be promoted implementing European funds, in connection with the new Leipzig Charter and the European Territorial Agenda 2030, which support an urban environment more just, green, and productive.

Palabras clave: Urbanismo europeo. Fondos europeos. Carta de Leipzig. Agenda Territorial 2030. Ciudad justa, verde y productiva.

Keywords: European urbanism. European funds. Leipzig Charter. Territorial Agenda 2030. Just, green, productive cities.

Índice:

- 1. Introducción**
- 2. Hacia un concepto de urbanismo europeo**
- 3. La Nueva Carta de Leipzig y la Agenda Territorial 2030**
- 4. El Plan De Recuperación y el futuro del urbanismo en Europa**
 - 4.1. La ciudad justa y el plan europeo de recuperación**
 - 4.2. La ciudad verde y el plan europeo de recuperación**
 - 4.3. La ciudad productiva y el plan europeo de recuperación**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

Index:

- 1. Introduction**
- 2. Towards a concept of European Urban Planning**
- 3. The New Leipzig Charter and the Territorial Agenda 2030**
- 4. The Recovery Plan and the future of Urban Planning in Europe**
 - 4.1. The just city and the European recovery plan**
 - 4.2. The green city and the European recovery plan**
 - 4.3. The productive city and the European Recovery Plan**
- 5. Conclusions**
- 6. Bibliography**

Abreviaturas:

EIP-SCC: *European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities*

ET2030: Estrategia Territorial 2030 “un futuro para todos los lugares”

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TIC: Tecnologías de la información y la comunicación

1. INTRODUCCIÓN

Aunque en sus inicios la crisis sanitaria motivada por la COVID-19 dejó en evidencia cierta falta de cohesión entre los Estados miembros de la Unión Europea, la situación terminó por poner de manifiesto la necesidad de sumar esfuerzos y establecer políticas en común, lo que se vio plasmado en la estrategia europea para la compra conjunta de vacunas o el diseño y puesta en marcha del certificado COVID Digital. Pero, además, supuso una llamada de atención que empujó aún más a la primera línea de la agenda política la necesidad de preservar el medio ambiente y luchar contra el cambio climático.

Esta evidencia cristalizó en la aprobación del Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para impulsar la superación de la crisis motivada por la COVID-19. Los fondos a los que hace referencia, suponen un esfuerzo sin precedentes orientado a conseguir una recuperación ligada a distintos objetivos, vinculados a su vez a la necesidad de impulsar un desarrollo de la Unión en torno a los pilares de transición ecológica, transformación digital, crecimiento inteligente, sostenible e integrador, cohesión social y territorial, salud y resiliencia económica, social e institucional y políticas de próxima generación (como infancia, juventud, educación y desarrollo de capacidades).

El objeto de este trabajo es, en primer término, revisar la –progresivamente mayor– influencia que la Unión Europea ha tenido en las políticas urbanas puestas en marcha por los distintos países miembros. Pese a no contar con competencias propias en la materia, las acciones impulsadas por la Unión Europea en materia de medio ambiente, cohesión territorial o desarrollo económico, han acabado por modular el urbanismo europeo en torno a una serie de conceptos, como los de desarrollo territorial y urbano sostenible o ciudad compacta.

En segundo término, examinar cómo los fondos europeos vinculados al Instrumento europeo de Recuperación pueden condicionar el futuro del urbanismo en los países miembros partiendo de dos premisas: en primer

lugar, que las ayudas europeas están diseñadas para propiciar la colaboración público-privada en torno a determinados objetivos estrechamente ligados al urbanismo, como la transición ecológica, el crecimiento inteligente, sostenible e integrador y la cohesión social y territorial. En segundo lugar, que la Carta de Leipzig de 2020 y la Agenda Territorial 2020 promueven una evolución del urbanismo ligada a la consecución de una ciudad más justa, verde y productiva.

Para ello, examinamos algunas de las últimas tendencias que han tenido lugar en el urbanismo europeo y la relación que tienen con los objetivos planteados por la Agenda territorial europea. De esta manera, identificamos aquellas políticas urbanas que podrían desarrollarse a través de futuros planes vinculados a los fondos europeos de recuperación, a partir de la colaboración entre centros de investigación, sector público y sector privado.

2. HACIA UN CONCEPTO DE URBANISMO EUROPEO

El urbanismo es una preocupación de dimensiones continentales en Europa desde hace varias décadas que, en directa contradicción con la tendencia seguida en algunos países como España, estuvo ligada desde sus inicios a la necesidad de evitar un desarrollo urbano insostenible e irracional. Uno de los primeros documentos en los que encontramos plasmada esta preocupación es la Carta del Suelo de 1972 del Consejo de Europa, donde se perfiló un prístino principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, al advertirse de la necesidad de concebir la política de ordenación del territorio en función de las necesidades de la población existente y futura o de impulsar un esfuerzo de investigación científica y colaboración interdisciplinar con el objeto de fomentar la utilización racional del suelo.

Esta primera incursión no encontró continuidad hasta once años después cuando, también bajo el paraguas del Consejo de Europa, se firmó la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 en Torremolinos, que dejó en evidencia la necesidad de abordar el concepto de ordenación del territorio desde una dimensión europea, asegurando como características inherentes a la misma su carácter democrático, global, funcional y prospectivo. Continuando la línea que comenzó a trazarse en 1972, la Carta reivindicó la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio.

La década de los ochenta supuso el nacimiento de una sólida corriente crítica internacional sobre el inasumible coste que el desarrollismo exacerbado y de dimensiones globales estaba teniendo en relación al medio ambiente. El documento de referencia en este sentido es el informe "Nuestro futuro

común” o informe Brundtland de 1987 que, impulsado por las Naciones Unidas, definió por primera vez el desarrollo sostenible como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

Si bien las políticas urbanas no forman parte del ámbito competencial de la Unión Europea, esta fue tomada en buena medida el relevo del Consejo de Europa en lo referente a la preocupación por un desarrollo urbano sostenible, más allá de que pueda aseverarse que la Unión tiene competencias siquiera indirectas o incidentales en materia de ordenación del territorio¹. Ya en 1990, en el ámbito de la Unión, el Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano – Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento– destacó como elementos constitutivos de un enfoque singularmente europeo de las ciudades, tanto el modelo de ciudad compacta como la necesaria búsqueda de la cohesión social.

El modelo europeo -en oposición al modelo característicamente anglosajón de ciudad difusa, singularizada por el expansionismo, la separación entre núcleos residenciales y centros empresariales e industriales y el uso masivo del transporte– se encuentra directamente vinculado a la sostenibilidad, en cuanto que implica el aprovechamiento de la ciudad existente, preservándola como espacio de convivencia y elemento constitutivo esencial de su identidad. La cohesión social, a la que hace referencia el artículo 4.2 del TFUE como uno de los ámbitos principales en los que se dan competencias compartidas entre la Unión Europea y los Estados miembros, es consecuencia directa de la proyección de ese modelo, orientado a la integración y la convivencia en lugar de a la segregación. Ahondando en ello, el Libro Verde enunció como directrices para la mejora del ambiente urbano en Europa las de coordinación-integración, responsabilidad, sostenibilidad y subsidiariedad.

La Carta de las Ciudades Europeas o Carta de Aalborg impulsada por la Comisión Europea en 1994 y aprobada por los participantes en la Conferencia europea sobre ciudades sostenibles, supuso un paso más, al proclamar la necesidad de que el desarrollo futuro de las ciudades de Europa girara en torno al concepto de sostenibilidad. Esta noción, llamada a condicionar por completo el urbanismo europeo a partir de ese momento, se define en la Carta en relación a diferentes ámbitos como la economía, la justicia social, la movilidad, la participación ciudadana, el reforzamiento de la democracia o el medio ambiente.

¹ Véase al respecto ATKINSON, R. (2001): “The emerging «urban agenda» and the European Spatial development perspective: towards an EU Urban policy?”, *European Planning Studies* 3, vol. 9, 385-406. DOI:10.1080/713666487 o BASSOLS COMA, M. (2013): “El Derecho Urbanístico español y el Derecho de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 285, 13-36.

Durante la década de los noventa y los dos mil, Naciones Unidas siguió promoviendo que el desarrollo sostenible pasara a la primera línea de la agenda política internacional. Primero la Cumbre de Río de Janeiro 1992 –y la consiguiente aprobación del Programa 2– y después la Cumbre de Johannesburgo de 2002 –y a consecuencia de la misma, la aprobación del Programa de Aplicación –, fueron concretando las acciones precisas para asegurar la preservación del principio de desarrollo sostenible con un enfoque global.

Volviendo al marco europeo, los encuentros informales entre ministros durante los dos mil (Lille en 2000, Róterdam en 2004 o Bristol en 2005), continuaron fomentando sinergias entre los Estados miembros en torno a la construcción de una noción europea de urbanismo fundado en la sostenibilidad. A consecuencia de ello, la Agenda territorial de la Unión Europea añadió en 2007 nuevas variables al proceso de construcción de un concepto de urbanismo europeo, ya entonces asentado sobre la idea de sostenibilidad. A partir de la misma, se hizo hincapié en el necesario refuerzo de las identidades regionales y la necesidad de combinarlo con la innovación – mediante la creación de *clusters* y otros mecanismos– y la integración –a través de la creación de redes de regiones urbanas y ciudades, redes transeuropeas, nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas o acciones para la cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros – .

En este proceso permanente y cooperativo orientado a la cohesión territorial, se hizo imprescindible impulsar la protección del medio ambiente a través de la gestión transeuropea de riesgos, incluyendo los impactos del cambio climático o el fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo.

La Carta de Leipzig del mismo año concretó estos objetivos en el entorno de las ciudades, poniendo el acento en la necesidad de materializar la sostenibilidad en la consecución de un desarrollo urbano integrado y prestando especial atención a los barrios más desfavorecidos. Para ello, se formularon como objetivos los de favorecer la modernización de las infraestructuras e impulsar la innovación, prestar especial atención a la economía local y a la educación o crear y consolidar espacios públicos de calidad.

La crisis económica de 2008 y sus implicaciones para el urbanismo – particularmente en España– empujaron a los distintos ministros de la Unión

con competencias en la materia a firmar la Declaración de Toledo de 2010², en la que se identificó claramente la necesidad de ligar el futuro desarrollo del urbanismo a la regeneración urbana, lo que acabaría por proyectarse en la legislación urbanística española desde el año 2013 mediante la aprobación de la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que pasaría a ser elemento central de la legislación sobre urbanismo en nuestro país a lo largo de los años siguientes.

Paralelamente, en 2007, la Unión Europea fortaleció su capacidad de acción en la materia a través de la inclusión por parte del Tratado de Lisboa de la referencia a la cohesión territorial (junto a la cohesión económica y social que ya formaban parte del artículo 4.2 del Tratado de Funcionamiento), como competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados Miembros. Se rompió así, si quiera parcialmente, la consideración de que la Unión Europea carecía por completo de competencias en materia de políticas urbanas, sin que a partir de entonces quepa ya duda alguna de la capacidad de influencia que las políticas de la Unión tienen en los entornos urbanos.

A partir de este momento, la proyección del urbanismo sostenible en la Unión irá de la mano primero, del principio de subsidiariedad y después, de las competencias en materia de medio ambiente, que se convertirán en los fundamentos jurídicos a partir de los que articular políticas con incidencia en el urbanismo de los Estados miembros³. En virtud del primero, las instituciones más cercanas a los ciudadanos son las que deben tener la mayor capacidad para tomar decisiones que afecten al urbanismo, por ser las que mejor conocen la realidad cercana y por ser un instrumento esencial de participación democrática. A través de las segundas, se ponen en marcha distintos programas o se regula la evaluación de impacto ambiental y la participación pública en la materia, condicionándose la actividad urbanística de forma homogénea en toda Europa⁴. Pero además, cabe no perder de vista en este somero recorrido por la influencia de la Unión Europea en la materia su proyección en el ámbito del urbanismo comercial a partir de la aprobación de la Directiva de Servicios o la que tuvieron los debates en el Parlamento Europeo sobre las agresiones al medio ambiente en Levante y Andalucía a

² Directamente influenciada en su contenido por documentos como los Dictámenes del Comité Económico y Social Europeo sobre “La necesidad de aplicar un planteamiento integrado a la regeneración urbana “ y “El papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa”.

³ GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (2018): “La injerencia de la Unión Europea en el urbanismo de sus estados miembros como consecuencia de su propuesta de modelo europeo de desarrollo urbano: especial atención a su incidencia en el caso de España”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente* 323, pp. 50 y ss.

⁴ BASSOLS COMA, M. (2013): “El Derecho Urbanístico...” op. cit.

partir de la aprobación de las primeras legislaciones urbanísticas autonómicas en España⁵.

El urbanismo europeo ha estado y estará condicionado no solamente por el principio de desarrollo sostenible, sino por la dimensión global de este principio, cada vez más patente. En este sentido, cabe no perder de vista los principales objetivos trazados en la Cumbre de la Tierra de Río de 2012 o de las sucesivas Conferencias del Cambio Climático para asegurar su proyección internacional, apoyándose en el impulso al desarrollo de una economía verde, la erradicación de la pobreza, el mantenimiento de un marco institucional suficientemente sólido que lo haga posible y su proyección en el diseño futuro del urbanismo.

3. LA NUEVA CARTA DE LEIPZIG Y LA AGENDA TERRITORIAL 2030

El Pacto de Ámsterdam de 2016 supuso el pórtico de entrada al urbanismo europeo de la tercera década del siglo XXI. A partir del mismo, se diseña una nueva agenda urbana en la Unión Europea caracterizada por tres objetivos: la mejora regulatoria en lo relativo a las áreas urbanas, la mejora en el diseño y la gestión de los instrumentos de financiación y el fomento del intercambio de conocimiento, contando como rasgo distintivo con la gobernanza multinivel⁶.

A resultas del pacto se aprobó la nueva Carta de Leipzig de 2020 y, como consecuencia de ella, la Agenda Territorial 2030. El nuevo documento de referencia se asienta sobre el concepto de bien común y el papel transformador que las ciudades tienen reservado de cara a su consecución⁷. La Carta ahonda en las tres dimensiones interrelacionadas a las se había venido haciendo mención a lo largo de los años en los distintos documentos a los que hemos hecho mención: social, ambiental y económica (*just, green and productive*), si bien situándolas en la perspectiva de los nuevos retos a los que se enfrentan las sociedades europeas, como el cambio climático, las consecuencias de la crisis sanitaria motivada por el COVID-19 o la intensificación de los flujos migratorios.

⁵ Véase RASTROLLO SUÁREZ, J. J. (2013): *Poder público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, Reus, Madrid.

⁶ DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. (2017): “El pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea”, *Ciudad y Territorio Estudios territoriales* 191, pp. 517 y ss.

⁷ DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. (2021): “La nueva Carta de Leipzig 2020” (2021): activando el poder transformador de las ciudades europeas”, *Ciudad y Territorio Estudios territoriales* 208, 567-582.

Respecto a la dimensión social, al hablar de la ciudad justa, se incide en la necesidad de facilitar la igualdad de oportunidades, el acceso a los servicios públicos y a una vivienda digna para todos, con independencia de las condiciones personales. Respecto a la ambiental, al mencionar la ciudad verde, se determina la necesidad de compaginar la evolución futura del urbanismo con la lucha contra el cambio climático a partir de la innovación. En lo relativo a la económica, al hablar de la ciudad productiva, se exige una economía diversificada que genere puestos de trabajo y favorezca la innovación.

Una de las principales aportaciones que ofrece la nueva Carta de Leipzig es la referencia a los principios para una buena gobernanza en las ciudades, que define como estratégicos. Entre ellos, menciona los de políticas urbanas para el bien común (proporcionando servicios e infraestructuras para materializarlo), enfoque integrado (en las dimensiones espacial, sectorial y temporal), participación y co-creación (promoviendo la participación de agentes urbanos y ciudadanos para reforzar la democracia local), gobernanza multinivel (de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad implicando los niveles local, regional, metropolitano, nacional, europeo y global) y enfoque espacializado (atendiendo a la realidad característica de cada territorio).

En directa conexión con la nueva Carta de Leipzig se aprobó la Estrategia Territorial 2030 “un futuro para todos los lugares” (ET2030). Como su propio nombre indica, esta nueva versión intersecciona con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, con lo que sus propósitos están directamente enlazados con los objetivos de desarrollo del milenio.

Tomando el relevo de la anterior, la estrategia incide en la necesidad de conseguir una Europa más justa (fomentando equilibrios territoriales, integración entre regiones y áreas funcionales e integración transfronteriza), y más verde (que además de la resiliencia y el cambio climático fomente la economía circular, la conectividad sostenible y la digitalización). Con el objeto principal de limitar la desigualdad y fomentar el desarrollo sostenible, llama a la cooperación informal multinivel de una serie de “jugadores clave”: los Estados miembros, las autoridades subnacionales, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité Europeo de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, el Banco Europeo de Inversiones y otras asociaciones europeas y nacionales.

4. EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y EL FUTURO DEL URBANISMO EN EUROPA

El Plan Europeo de Recuperación, aprobado como respuesta de la Unión Europea a la crisis sanitaria y económica generada por el Coronavirus, tiene como objetivo principal fomentar una Europa más ecológica, digital y resiliente a través de préstamos, subsidios y transferencias a fondo perdido – contribuciones financieras–, aunque posiblemente su rasgo distintivo más característico es la promoción de la colaboración público-privada.

El Reglamento 2021/241, del Parlamento Europeo y del consejo, por el que se establece *Next Generation EU* se estructura en seis pilares, de cuales tres se encuentran particularmente vinculados al urbanismo: transición ecológica (1), crecimiento inteligente, sostenible e integrador (3) y cohesión social y territorial (4). Además, en conexión con la Agenda 2030 y el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050, se determina que el treinta por ciento de los gastos del presupuesto se destinen a apoyar objetivos climáticos (en el ámbito de los planes estatales de recuperación, además, el porcentaje de fondos destinado a medidas de transición ecológica no puede ser inferior al treinta y siete por ciento de lo presupuestado).

Hay que destacar que, de acuerdo a los principios horizontales que le son de aplicación (artículo 5 Reglamento 2021/241), el mecanismo no puede sustituir –salvo en supuestos debidamente justificados– al presupuesto y que, en virtud del principio de adicionalidad y financiación complementaria, la ayuda que representa se suma a la ya proporcionada por otros programas e instrumentos de la Unión. Además, hay que tener en cuenta el principio de “no causar un perjuicio significativo” (artículo 2.6 Reglamento 2021/241), que prohíbe expresamente apoyar o realizar actividades económicas que perjudiquen significativamente alguno de los objetivos medioambientales en los términos previstos en el artículo 17 del Reglamento 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.

Para asegurar la llegada de los fondos a España, fue necesario aprobar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a través del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, concebido desde las instancias europeas como un programa de “reformas e inversiones sostenibles y favorables al crecimiento” (considerando 6 Reglamento 2021/241) que incluye “un conjunto de medidas coherente y exhaustivo de medidas de ejecución de las reformas y de inversión pública, que podrá incluir también programas

públicos destinados a incentivar la inversión privada” (artículo 17 Reglamento 2021/241)⁸.

La llegada de los fondos europeos toma en buena medida en España la forma de proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica, mediante los cuales se pretende fomentar la colaboración entre el sector público, el sector privado y las universidades o centros de investigación en torno a objetivos con un impacto transformador estructural sobre sectores estratégicos o con fases de investigación e innovación disruptivas y ambiciosas, como indica el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre. La norma, vuelve a incidir en distintos aspectos que pueden vincularse con el urbanismo, de entre los que destaca singularmente la modificación de la normativa en materia de evaluación de impacto ambiental para incrementar la flexibilidad (artículo 66 y Disposición transitoria única) o la aprobación del Fondo de restauración ecológica y resiliencia a fin de implementar medidas orientadas a “apoyar la consecución de los objetivos para lograr la transición a un modelo productivo y social más ecológico del Plan” (Disposición final sexta).

Para el acceso y adecuada gestión de los fondos desde la perspectiva de lo urbano, se hace en primer término necesario destacar la debilidad institucional de muchos de los gobiernos metropolitanos de las ciudades de Europa y, singularmente de España. Sin gobiernos metropolitanos fuertes, la capacidad de gestionar los fondos a nivel local será muy limitada y estará fundamentalmente restringida a Estados y regiones, como tradicionalmente ha ocurrido con los fondos estructurales europeos⁹. Una gobernanza metropolitana adecuada que complementa ese incremento de fortaleza institucional, resulta esencial para garantizar un adecuado desarrollo de las políticas urbanas y es el primer elemento a tener en cuenta en el diseño de una política urbanística transformadora en el entorno del Instrumento europeo de recuperación.

Además, es preciso tener en cuenta que la crisis sanitaria motivada por la aparición del COVID-19 ha puesto en evidencia una serie de elementos que están llamados a condicionar el urbanismo futuro en la Unión Europea y que entroncan directamente con la posibilidad de desarrollar Proyectos en el marco de los objetivos marcados por el Plan. Se trata de aspectos tales como la necesidad de repensar la movilidad hacia fórmulas más sostenibles, de fomentar que la vivienda genere beneficios públicos –ligándose a densidades

⁸ Véase RASTROLLO SUÁREZ, J. J. (DIR.) Y GARCÍA JIMÉNEZ, A. (COORD.) (2021): *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del plan para la recuperación, transformación y resiliencia*, Aranzadi, Cizur Menor.

⁹ TOMÁS, M. (2018): “[Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente](#)”, *Gestión y análisis de políticas públicas* 20, 53-64.

medias y espacios verdes—, de promover y proteger los espacios de uso común, de impulsar una mayor resiliencia en las cadenas de producción y suministro, de conseguir una gobernanza multinivel que asegure la participación de ciudadanos y el resto de agentes implicados en la política urbana, de tener muy presente la necesidad de luchar contra desigualdades y vulnerabilidades y de apoyarse en las TIC para conseguir estos fines¹⁰.

A lo largo de las siguientes páginas, examinamos algunas de las tendencias más innovadoras que se han dado en el urbanismo europeo y que pueden relacionarse con los objetivos plantados por la agenda territorial europea. De esta manera, identificamos aquellas políticas urbanas que podrían ganar un impulso decisivo mediante el diseño de planes vinculados a los fondos europeos de recuperación, a partir de la colaboración entre ciudadanos, universidades, sector público y sector privado.

4.1. LA CIUDAD JUSTA Y EL PLAN EUROPEO DE RECUPERACIÓN

Al mencionar la ciudad justa, la nueva Carta de Aalborg hace referencia a la necesidad de facilitar la igualdad de oportunidades con independencia de las circunstancias concretas de cada individuo (incluyendo género, capacidad económica, circunstancias psicofísicas, origen o edad). La ciudad justa es, ante todo, una ciudad integradora en la que nadie debe sentirse excluido y en la que los servicios públicos de interés general como la sanidad y la educación son accesibles para todos los ciudadanos.

Pero además, una ciudad justa debe ser segura. Más allá de la plena integración de los colectivos más vulnerables y la promoción activa de la eliminación de cualquier tipo de violencia a través de políticas públicas basadas en una gobernanza integradora y participativa, se hace preciso monitorizar la ciudad para evitar el crimen y la inseguridad.

Ello está directamente relacionado con la consagración del principio de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el plano urbano¹¹ y precisa de la incorporación de la perspectiva de género en la planificación de la ciudad, debiéndose proyectar en ámbitos como la iluminación, la monitorización del

¹⁰ MOGLIA, M., FRANTZESKAKI, N., NEWTON, P., PINEDA-PINTO, M., WITHERIDGE, J., COOK, S. & GLACKIN, S. (2021): “[Accelerating a green recovery of cities: Lessons from a scoping review and a proposal for mission-oriented recovery towards post-pandemic urban resilience](#)”, *Developments in the Built Environment* vol. 7, 1-14.

¹¹ RASTROLLO SUÁREZ, J. J.: (2020): “La igualdad entre mujeres y hombres como principio inspirador de la regeneración y el desarrollo urbanos en el ámbito del Derecho administrativo” en Barrero Rodríguez, C y Socías Camacho, J. (2020): *La ciudad del siglo XXI: Transformaciones y retos*.

transporte público o la presencia y proximidad respecto a los cuerpos y fuerzas de seguridad. Sin embargo, la monitorización de la ciudad trae aparejados una serie de problemas vinculados a la necesaria preservación de la privacidad y la intimidad¹² (JEONG & PARK, 2020), y el riesgo de inseguridad se extiende más allá del “pie de calle” al ámbito de las redes, que constituyen un elemento fundamental para garantizar la ciudad justa.

Es necesario, además, no perder de vista que compatibilizar la vida de la ciudad con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible puede, de no hacerse de manera inteligente, llegar a acentuar desigualdades sociales (por ejemplo al implementar medidas como la imposición de peajes para el acceso a determinadas zonas de la ciudad o imponer determinados modelos de automóvil que no utilizan combustibles fósiles pero que por su precio resultan poco accesibles para la población con rentas más bajas).

Para garantizar la plena integración de los colectivos respecto a los que existe un mayor riesgo de segregación, la ciudad debe contar con planes específicos en relación con las zonas de la ciudad en los que ese peligro es más latente. La educación –de calidad y, por lo tanto, bien financiada– juega un papel destacado, en la medida en que el instrumento esencial a partir del cual se puede transmitir e interiorizar la necesidad de preservar la integración¹³.

El acceso a servicios públicos como la educación o la sanidad, guarda a su vez una relación directa con el reconocimiento legal del acceso a una vivienda digna y legalmente reconocida. Esta garantía legal es, además, el cimiento a partir del cual se produce el reconocimiento de derechos políticos y, en este aspecto, la Carta de Aalborg no ofrece las soluciones esperadas.

Por si fuera poco, el modelo de *smart city* impulsado en Europa desde finales de la primera década del siglo XXI a partir del trabajo de organizaciones como la *European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities* (EIP-SCC), se ha caracterizado por la promoción de un urbanismo calificado por algunos, no sin cierta razón, como neoliberal¹⁴, que no ha basculado suficientemente en torno al derecho a la ciudad, la participación ciudadana o el bien común. Si bien, al mismo tiempo es preciso destacar que la aparición y desarrollo de las *smart cities* puede favorecer un análisis más certero de las necesidades reales de

¹² JEONG, Y.S & PARK, J.H. (2020): “Security, Privacy, and Efficiency of Sustainable Computing for Future Smart Cities”, *Journal of information processing systems*, vol. 16, núm. 1, 1-5. DOI: 10.3745/JIPS.03.0133

¹³ DE SANTIAGO RODRÍGUEZ (2021): “La nueva Carta...” op. cit.

¹⁴ CARDULLO, P. Y KITCHIN, R. (2019): “Smart urbanism and smart citizenship: the neoliberal logic of «citizen-focused» smart cities in Europe”, *Environment and planning c-politics and space* 5, vol. 37, 813-830. DOI:10.1177/0263774X18806508#_i13

la ciudadanía y facilitar el desarrollo de mejores políticas urbanas¹⁵ o, lo que es lo mismo, que las TIC pueden y deben ponerse al servicio de igualdad y la lucha contra la segregación.

Aunque en la Carta se hace mención a la participación y co-creación entre los principios clave para una buena gobernanza como forma de favorecer la democracia local, hay una nula referencia a fórmulas concretas que sirvan para articularla. En este sentido, hay que destacar el peso que en el desarrollo que ha ido ganando el *Big Data* en el urbanismo contemporáneo como garantía de un análisis certero y en tiempo real de las necesidades de la ciudad de cara a facilitar una gobernanza urbana más participativa¹⁶.

La consecución del objetivo de la ciudad justa dentro del contexto del nuevo urbanismo europeo debería tener como objetivo, además, conseguir las ventajas características de una gobernanza inteligente, evitando algunos defectos que se han localizado en su implantación¹⁷. Esta, implica necesariamente la colaboración entre distintos actores (públicos, privados y organizaciones no gubernamentales), el impulso decidido a la eficiencia, la calidad y la innovación, una activa participación ciudadana en todos los aspectos (y en particular en lo relativo a la coproducción de servicios) y un conjunto de funcionarios suficientemente profesionalizados, que hayan interiorizado plenamente su condición de facilitadores de servicios¹⁸. De su implantación se derivan distintas experiencias de éxito y constataciones empíricas, como el mayor nivel de desarrollo de aquellas ciudades en cuya gobernanza las mujeres han participado de manera más activa¹⁹.

Sin embargo, el diseño de la gobernanza inteligente ha fracasado en algunos aspectos por diversas razones pudiendo, de no implementarse de manera adecuada, llegar a incrementar la brecha entre quienes más y menos tienen. Fundamentalmente, nos encontramos con esta circunstancia en los casos en los que no ha existido una integración plena entre la gobernanza inteligente y las estructuras administrativas tradicionales, por no haberse promovido una

¹⁵ WATHNE, M. W. & HAARSTAD, H. (2019): “[The smart city as mobile policy: insights on contemporary urbanism](#)”, *Geoforum*, vol. 108, 130 - 138.

¹⁶ KITCHIN, R. (2014): “[The real-time city? Big data and smart urbanism](#)”, *Geojournal* vol. 79, num. 1, 1-14.

¹⁷ DEMIREL, D. (2021): “How the smart governance shapes cities? Cases from Europe”, *Journal of Enterprising Communities*, vol. ahead-of-print.

¹⁸ TORFING, J, TRIANTAFILLOU, P (2016) Enhancing public innovation by transforming public governance? In: TORFING, J, TRIANTAFILLOU, P (EDS). [Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance](#). Cambridge: Cambridge University Press, 1-32.

¹⁹ NEVADO GIL, M. T., CARVALHO, L. & PAIVA, I. (2020): “[Determining factors in becoming a sustainable smart city: an empirical study in Europe](#)”, *Economics & Sociology* vol. 13, n. 1, 24-39. DOI: 10.14254/2071-789X.2020/13-1/2

superación de viejos patrones y rutinas²⁰ o por tratarse de proyectos excesivamente politizados y personalistas –lo que resulta especialmente difícil de evitar al desarrollarse en un entorno local–. Ello puede llegar a generar desafección y falta de implicación en una parte importante de los ciudadanos²¹.

Por esta razón, es necesario un análisis pormenorizado de los distintos factores que pueden condicionar el éxito de la gobernanza inteligente en relación a una ciudad concreta: político-institucionales (como los referidos al estilo de administración), sociales (como los vinculados al nivel de implantación y uso de nuevas tecnologías) o socio-espaciales (como los relativos al nivel de cohesión social y la distribución de la ciudad)–, para evitar que la gobernanza inteligente fracase en relación a la consecución de los objetivos característicos de la ciudad justa, generando en la práctica estructuras sociales más inequitativas²².

4.2. LA CIUDAD VERDE Y EL PLAN EUROPEO DE RECUPERACIÓN

El concepto de ciudad verde no es un concepto “estandarizable”, de tal manera que puede resultar estéril trasladar las estrategias desarrolladas de un núcleo urbano a otro si no cuentan con la similitud suficiente. Cada estrategia de desarrollo sostenible en torno a la ciudad tiene su propia y marcada singularidad. Por ello, la construcción de la ciudad verde –además de tener en cuenta las circunstancias físicas–, debe partir del fomento de una gobernanza que incluya un enfoque participativo, implicando a ciudadanos, organizaciones gubernamentales y asociaciones, además de a representantes del sector empresarial. Sin encauzar la participación activa de los distintos actores implicados y su interiorización de la relevancia y conveniencia de la preservación de los valores medioambientales, no es posible una identificación eficaz de los principales pilares a partir de los cuales edificar la ciudad verde²³.

Esto no menoscaba la relevancia que tiene la existencia de estrategias a nivel estatal y europeo sobre la articulación de un urbanismo en torno a la

²⁰ TOMOR, Z, MEIJER, A., MICHELS, A. & GEERTMAN, S. (2019): “Smart Governance For Sustainable Cities: Findings form a Systematic Literature Review”, *Journal of Urban Technology*, vol. 26, n. 4. DOI:10.1080/10630732.2019.1651178

²¹ NESTI, G. (2020): “[Defining and assessing the transformational nature of smart city governance: insights form four European cases](#)”, *International Review of Administrative Sciences* vol. 86, n. 1.

²² TOMOR, Z, MEIJER, A., MICHELS, A. & GEERTMAN, S. (2019): “Smart Governance For Sustainable Cities (...)”, op. cit.

²³ YIM, K. H., HA, M. C., JO, C. J., HAN, K. M., BAEK, J. & BAN, J. (2015): “[Strategic Planning for the Smart-Green City through urban governance](#)”, *International Journal of Built Environment and Sustainability*, vol. 2, num. 3, 192-201.

sostenibilidad. En este sentido no podemos dejar de citar la relevancia que han tenido y tienen algunas normas e instrumentos de *soft law* en la puesta en marcha de la infraestructura verde en Europa, como la Comunicación de la Comisión Europea «Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa» (2013), el Pacto Verde europeo o la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

Hay que destacar cómo con el paso del tiempo han ido apareciendo formas de gobernanza propias de las ciudades verdes, que consiguen implicar al conjunto de sus habitantes a partir de recursos que se encuentran ampliamente extendidos entre la población, permiten una interacción directa y limitan las barreras en cuanto a la comunicación con los poderes públicos, como los dispositivos móviles²⁴. De esta manera, prácticas tan habituales como fotografiar la naturaleza urbana de una determinada ciudad y compartirla con otros usuarios sirve como herramienta para monitorizar la ciudad y fomentar una fiscalización de las políticas públicas que tienen lugar sobre zonas verdes. Se hace preciso conectar estas nuevas formas de participación ciudadana, a través de las redes, con la gobernanza anticipatoria, especialmente relevante en relación a materias como el cambio climático o la cohesión social integrando definitivamente en la toma de decisiones a los ciudadanos, además de a los políticos y a los expertos²⁵.

Con independencia de la lógica propia de cada núcleo urbano, algo irrefutable y común a toda ciudad verde es la necesidad de apoyarse en una logística verde, mediante la que poner en marcha una gestión sostenible –que implique la fabricación, el desarrollo, la comercialización y el reciclaje de productos respetuosos con el medio ambiente– en relación a cuestiones como la distribución y el almacenamiento de mercancías, la ordenación del tráfico y las redes de transporte, el transporte público y de pasajeros o el tratamiento de residuos, conformando una capilaridad inherente a toda ciudad, que irradie en su configuración el respeto al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible como principio inspirador de la vida en comunidad.

Su puesta en marcha requiere del desarrollo de políticas públicas que afecten a la planificación (y persigan el impulso al transporte público y la eliminación de la congestión en la ciudad) e incluyan incentivos dirigidos a reducir tanto los costes de transporte, almacenamiento y embalaje como las externalidades

²⁴ GUERRERO, P, MOLLER, M. S., OLAFSSON, A. D. & SNIKEZ, B. (2016): “[Revealing Cultural Ecosystem Services through Instagram Images: The Potential of Social Media Volunteered Geographic Information for Urban Green Infrastructure Planning and Governance](#)”, *Urban Planning*, vol 1, núm. 2, 1-17.

²⁵ BOYD, E, NYKVIST, B., BORGSTRÖM, S. & STACEWICZ, I.A. (2015): “Anticipatory governance for social-ecological resilience”, *Ambio* vol. 1, núm. 44, 149-161. DOI: 10.1007/s13280-014-0604-x

negativas en materia de emisiones contaminantes y de ruido asociadas a esta actividad. Para materializarla, se requiere necesariamente un proceso de colaboración público-privada, en el que las Administraciones establezcan alianzas con los empresarios dedicados al transporte de mercancías y los proveedores de bienes y servicios²⁶.

No hay que perder de vista que el concepto de ciudad verde, más allá de suponer acciones concretas en los distintos aspectos en los que hemos hecho hincapié, requiere de una planificación a largo plazo que suponga la transformación de las ciudades en resilientes, con independencia del provecho político que pueda suponer de manera inmediata. El esfuerzo económico derivado de impulsar la sostenibilidad ambiental en las ciudades verdes puede suponer beneficios a corto plazo (como los derivados de la mejora en la estética del paisaje o en la promoción turística de las ciudades), pero no tanto a largo plazo: la previsión de los efectos que pueden ocasionar algunos fenómenos como las olas de calor y de frío o las inundaciones no suponen réditos políticos a corto plazo y sus efectos son especialmente dramáticos en el entorno de los colectivos más vulnerables²⁷. Por esa razón, el diseño de una ciudad verde va íntimamente ligado a la consecución de una ciudad justa a través de la planificación.

Tras la crisis sanitaria motivada por el COVID-19, el “derecho a la ciudad saludable” ha alcanzado una importancia renovada en relación al concepto de ciudad verde. Ello implica la necesidad de tener en cuenta cómo las desigualdades vinculadas al aislamiento y la segregación pueden traducirse en un mayor riesgo para la salud y el bienestar²⁸. En este sentido, se ha puesto de manifiesto la necesidad de tomar en consideración en el diseño futuro de las ciudades europeas una serie de conceptos.

Uno de ellos es del “urbanismo táctico” a partir del cual se prueban usos alternativos de los espacios públicos mediante pequeños cambios realizados sobre el mobiliario urbano existente, que pueden consolidarse definitivamente mediante la construcción de obra pública si existe una satisfacción ciudadana suficiente²⁹.

²⁶ PASKANNAYA, T. Y SHABAN, G.: (2019) “[Innovations in green logistics in smart cities: USA and EU experience](#)”, *Marketing and management of innovations* 1.

²⁷ ANTROBUS, D. (2011): “Smart green cities: form modernization to resilience?”, *Urban Research & Practice* vol 4, num. 2, 207-214. DOI:10.1080/17535069.2011.579777

²⁸ SKINNER, E. & MASSUDA, J. R. (2013): “[Right to a Healthy City? Examining the Relationships Between Urban Space and Health Inequity by Aboriginal Youth Artist-Activist in Winnipeg](#)”, *Social Science & Medicine* 91, 2010-2018, pp. 210 y ss.

²⁹ FABRIS, L. M. F., CAMERIN, F., SEMPREBON, G. & BALZAROTTI, R. M. (2020): “New Healthy Settlements Responding to Pandemic Outbreaks: Approaches from (and for) the Global City”, *The Plan Journal* 2, vol. 6, 386-406. DOI: 10.15274/tpj.2020.05.02.4, pp. 385 y ss.

En el mismo sentido es preciso tomar en consideración otras estrategias urbanas, como la conocida como “ciudad de los quince minutos” (a través de la que se impulsa que en un radio de quince minutos andando o en bicicleta puedan encontrarse todas las necesidades de consumo, trabajo y ocio dentro de la ciudad) o la de los “super bloques” que, en un sentido similar, impulsa el cierre del tráfico rodado en determinadas áreas de la ciudad, transitables únicamente a pie y provistas de una oferta de ocio, intercambio, cultura, expresión y movimiento suficientes para satisfacer a los ciudadanos que allí residen³⁰.

4.3. LA CIUDAD PRODUCTIVA Y EL PLAN EUROPEO DE RECUPERACIÓN

Las ciudades, pese a ocupar alrededor del tres por ciento de la superficie de la Tierra, son el principal motor económico del planeta (están ligadas a la producción de alrededor del ochenta por ciento del Producto Interior Bruto global). No en vano, consumen entre el sesenta y el ochenta por ciento de la energía disponible y emiten alrededor del setenta y cinco por ciento de los gases de efecto invernadero (UN-Habitat 2016)³¹. Sin embargo, la disponibilidad de las TIC con la que cuentan puede resultar fundamental de cara a reducir su efecto contaminante o a impulsar prácticas innovadoras en materia urbanística, que después puedan trasladarse a otros lugares³². La experiencia de los años, ha demostrado que la gobernanza vinculada a las TIC puede impulsar la aparición de asociaciones público-privadas³³.

A lo largo de las últimas décadas, de forma paulatina, la aparición de las TIC ha ido cambiando la realidad de las ciudades europeas. Estas, han contribuido a su transformación en aspectos que van desde la monitorización y el control del tráfico urbano, hasta la iluminación inteligente o los sistemas de riego aprovechando el agua recogida durante la lluvia en las zonas verdes³⁴. Singularmente relevante resulta la evolución en lo referente a las redes de comunicación, que incide directamente en la productividad de las ciudades y

³⁰ CAMERIN, F. (2020): “Open issues and opportunities to guarantee the “right to the «healthy’ city» in the post-Covid-19 European city”, *Contesti. Città territory, progetti* 2, 149 a 162. DOI: 10.13128/CONTEST-12504, pp. 149 a 162.

³¹ [World Cities Report 2016: Urbanization and Development - Emerging Futures](#) (consultado el 4 de marzo de 2022)

³² KANKAALA, K, VEHLAINEN, M, MATILAINEN, P. & VALIMAKI, P. (2018): “Smart city actions to support sustainable city development”, *Techne-journal of technology for architecture and environment*, número especial 1. DOI: 10.13128/Techne-23569

³³ DEMIREL, D. (2021): “How the smart governance (...)”, op. cit.

³⁴ MITCHELL, W. J. (2000): *E-Topia*, MIT Press: Cambridge, Massachusetts

debe tenerse especialmente en cuenta en los procesos de planificación urbana³⁵.

Por otra parte, la llegada de la pandemia asociada a la COVID-19 ha cambiado la realidad de las ciudades, convirtiendo los hogares –que no han dejado de ser el último reducto de la intimidad si cabe de manera más intensa que antes– en nuevos polos de productividad mediante la implementación del teletrabajo³⁶. Esta circunstancia nos ha puesto sobre aviso respecto a determinadas cuestiones a tener en cuenta, no solo en relación al rediseño futuro de las ciudades, sino respecto a la necesidad de impulsar el debate entre los ámbitos público y privado que convergen en toda ciudad y proyectarlo sobre determinados aspectos como la necesidad de defender el equilibrio entre la densidad urbana y la habitabilidad, impulsar la ciudad compacta frente a la dispersa o promover la accesibilidad respecto a servicios y la movilidad³⁷.

El impulso a la productividad de la ciudad en el marco de este nuevo urbanismo, exige de la necesaria sincronización entre los intereses ciudadanos y los de las empresas que se instalan en la ciudad, lo que puede y debe ser impulsado a partir de las políticas públicas urbanas bajo el liderazgo de los poderes públicos.

No obstante, el éxito de este modelo necesario para asegurar una ciudad compacta en la que los distintos intereses estén suficientemente equilibrados, necesita que en la toma de decisiones públicas estén representados de manera suficiente todos los actores necesarios, con el objeto de convertir a la ciudad no solo en un foco de atracción de inversiones, sino también en un punto de crecimiento económico y social al servicio de quienes la habitan a largo plazo. El crecimiento sostenido del producto municipal bruto exige de la alineación entre intereses económicos y sociales, de la implicación de las empresas locales y de una política socioeconómica pública sólida que sirva para aunar esos intereses³⁸.

Más allá de ello y como algunos estudios han indicado, la existencia de clústeres (a partir de los cuales se produce la especialización de la ciudad en

³⁵ BRANCHI, P. E. & FERNÁNDEZ-VALDIVIELSO, C. (2014): “Analysis Matrix for Smart Cities”, *Future Internet* vol. 6, núm. 1, 61-57. DOI:10.3390/fi6010061, pp. 61 y ss. y ALIZADEH, T & SIPE, N. (2015): “Brisbane’s digital strategy: an economic strategy for the digital age?”, *Australian Planner*, vol. 52, 35-41. DOI:10.1080/07293682.2015.1019753..

³⁶ RASTROLLO SUÁREZ, J. J. (2021): *Crisis, reacción y evolución: el teletrabajo en el sector público, Aranzadi, Cizur Menor*.

³⁷ Véase EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M. (2020): “[Hay que defender la ciudad: de la distopía el confinamiento a la Ciudad Abierta](#)”, *ACE Architecture, City and Environment*, vol. 15, núm. 43, art. 9518.

³⁸ OLEINIK, E. & ZAKHAROVA, A. (2019): “City: economic growth and social attractiveness issues”, *Entrepreneurship and sustainability issues* 7, 454-470. DOI: 10.9770/jesi.2019.7.1(32)

torno a la producción de un determinado bien o servicio mediante el respaldo a determinadas industrias o instituciones), se relaciona directamente con su desarrollo económico³⁹.

5. CONCLUSIONES

Pese a la ausencia de competencias directas en la materia, la Unión Europea cuenta con una gran influencia en el desarrollo presente y futuro del urbanismo en Europa, que hace que podamos hablar de un urbanismo europeo que cuenta con señas de identidad propias. Este urbanismo, modulado a partir de las distintas políticas públicas impulsadas por la Unión Europea, se mantiene vivo y en continua evolución.

La nueva Carta de Leipzig y la Estrategia Territorial Europea 2030, en directa confluencia con los objetivos marcados por la Declaración del Milenio, plantean la necesidad de luchar contra la exclusión social, impulsar el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y promover la productividad de las ciudades. Para conseguirlo, se propone una nueva gobernanza de las ciudades, basada en una serie de principios estratégicos. Estos deben servir como clave de bóveda a partir de los que fomentar la implicación de los distintos actores, públicos y privados, en el diseño de la ciudad.

La gobernanza de la ciudad justa busca implicar a los actores en la lucha contra la exclusión social. La gobernanza verde persigue impulsar la gestión sostenible como principio vertebrador de las políticas públicas decididas a partir de un diálogo continuo entre los distintos actores. La gobernanza de la ciudad productiva persigue alinear intereses públicos y privados en torno a la necesidad de proyectar un crecimiento de la ciudad respetuoso con los intereses de todos.

Los fondos europeos vinculados al Plan de Recuperación pueden y deben servir para condicionar la política de las ciudades europeas en torno a un urbanismo más justo, verde y productivo, facilitando la financiación de proyectos en los que se materialice la colaboración público-privada. El impulso a proyectos europeos con relevancia urbanística debe ser fruto del consenso entre los distintos actores sociales que participan en la gobernanza local y los proyectos deben estar, en la medida de lo posible, desprovistos de personalismos y de una excesiva politización, que en la práctica genere

³⁹ NEVADO GIL, M. T., CARVALHO, L. & PAIVA, I. (2020): "Determining factors in becoming a sustainable smart city: an empirical study in Europe", *Economics & Sociology* vol. 13, n. 1, 24-39. DOI: 10.14254/2071-789X.2020/13-1/2

desafección entre el proyecto de ciudad que quiere impulsarse y quienes la habitan.

En el nuevo urbanismo que se plantea, más allá de esa nueva gobernanza, es imprescindible tener en consideración cuestiones como la materialización del principio de igualdad entre mujeres y hombres en perspectiva urbana, la consagración de la ciudad segura y no invasiva respecto a la intimidad de sus habitantes, la consecución de la “ciudad saludable” y compacta o la alineación entre intereses económicos y sociales, en el diseño de una política socioeconómica a largo plazo que genere un crecimiento económico sostenido y satisfactorio para quienes habitan la ciudad.

Las distintas experiencias urbanas que hemos descrito a lo largo de este trabajo deben contar, en el marco de ese nuevo urbanismo, con la posibilidad de promoverse a partir de los planes vinculados al Instrumento europeo de recuperación de manera sostenida en el tiempo. En relación con la articulación de la ciudad justa, se precisa impulsar una planificación respetuosa con la integración de todos los colectivos y personas, enfocada en la preservación de la seguridad y promotora de una gobernanza participativa, para lo que resulta una premisa imprescindible favorecer la monitorización de la ciudad. En relación con la articulación de la ciudad verde, se requiere impulsar una planificación respetuosa con los objetivos de la sostenibilidad y la resiliencia y enfocada en las características singulares de cada núcleo urbano. La vinculación entre el objetivo de la “ciudad saludable”, especialmente reivindicado tras la crisis sanitaria de 2020, hace aconsejable poner en marcha iniciativas como las del “urbanismo táctico”, la “ciudad de los quince minutos” o los “super bloques”. Por último, en relación con la articulación de la ciudad productiva, exige de un liderazgo político sólido y del decidido fomento de la colaboración público-privada bajo el objetivo de fomentar la prosperidad urbana, planificando el desarrollo de la ciudad en torno a la creación de clústeres.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALIZADEH, T.; SIPE, N. Brisbane’s digital strategy: an economic strategy for the digital age? *Australian Planner*, vol. 52, 2015, pp. 35-41. Disponible en internet: DOI:[10.1080/07293682.2015.1019753](https://doi.org/10.1080/07293682.2015.1019753) (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- ANTROBUS, D. Smart green cities: from modernization to resilience? *Urban Research & Practice*, vol. 4, n. 2, 2011, pp. 207-214. Disponible en internet: DOI:[10.1080/17535069.2011.579777](https://doi.org/10.1080/17535069.2011.579777) (Fecha de último acceso 13-04-2022)

- ATKINSON, R. The emerging «urban agenda» and the European spatial development perspective: towards an EU Urban policy? *European Planning Studies* 3, vol. 9, 2001, pp. 385-406. Disponible en internet: DOI:[10.1080/713666487](https://doi.org/10.1080/713666487) (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- BASSOLS COMA, M. El Derecho Urbanístico español y el Derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 285, 2013, pp. 13-36.
- BOYD, E.; NYKVIST, B.; BORGSTRÖM, S.; STACEWICZ, I.A. Anticipatory governance for social-ecological resilience. *Ambio*, vol. 1, n. 44, 2015, pp. 149-161. Disponible en internet: DOI: [10.1007/s13280-014-0604-x](https://doi.org/10.1007/s13280-014-0604-x) (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- BRANCHI, P. E.; FERNÁNDEZ-VALDIVIELSO, C. Analysis Matrix for Smart Cities. *Future Internet*, vol. 6, n. 1, 2014, pp. 61-57. Disponible en internet: DOI:[10.3390/fi6010061](https://doi.org/10.3390/fi6010061) (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- CAMERIN, F. Open issues and opportunities to guarantee the right to the «healthy» city in the post-Covid-19 European city. *Contesti. Città territory, progetti* 2, 2020, pp. 149-162. Disponible en internet: DOI: [10.13128/CONTEST-12504](https://doi.org/10.13128/CONTEST-12504) (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- CARDULLO, P.; KITCHIN, R. Smart urbanism and smart citizenship: the neoliberal logic of «citizen-focused» smart cities in Europe. *Environment and planning c-politics and space* 5, vol. 37, 2019, pp. 813-830. Disponible en internet: DOI:[10.1177/0263774X18806508#_i13](https://doi.org/10.1177/0263774X18806508#_i13) (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- DEMIREL, D. How the smart governance shapes cities? Cases from Europe. *Journal of Enterprising Communities*, vol. ahead-of-print, 2021.
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. El pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea. *Ciudad y Territorio Estudios territoriales*, n. 191, 2017, pp. 151-161.
- La nueva Carta de Leipzig 2020: Activando el poder transformador de las ciudades europeas. *Ciudad y Territorio Estudios territoriales*, n. 208, 2021, pp. 567-582.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M. Hay que defender la ciudad: de la distopía el confinamiento a la Ciudad Abierta. *ACE Architecture, City and Environment*, vol. 15, n. 43, 2020, art. 9518. Disponible en internet: DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.15.43.9518> (Fecha de último acceso 13-04-2022)

FABRIS, L. M. F.; CAMERIN, F.; SEMPREBON, G.; BALZAROTTI, R. M. New Healthy Settlements Responding to Pandemic Outbreaks: Approaches form (and for) the Global City. *The Plan Journal* 2, vol. 6, 2020, pp. 386-406. Disponible en internet: DOI: [10.15274/tpj.2020.05.02.4](https://doi.org/10.15274/tpj.2020.05.02.4) (Fecha de último acceso 13-04-2022)

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. La injerencia de la Unión Europea en el urbanismo de sus estados miembros como consecuencia de su propuesta de modelo europeo de desarrollo urbano: especial atención a su incidencia en el caso de España. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente*, n. 323, 2018, pp. 19-77.

GUERRERO, P.; MOLLER, M. S.; OLAFSSON, A. D.; SNIKEZ, B. Revealing Cultural Ecosystem Services through Instagram Images: The Potential of Social Media Volunteered Geographic Information for Urban Green Infrastructure Planning and Governance. *Urban Planning*, vol. 1, n. 2, 1-17. Disponible en internet: DOI: [HTTPS://DOI.ORG/10.17645/UP.V1I2.609](https://doi.org/10.17645/up.v1i2.609) (Fecha de último acceso 13-04-2022)

JEONG, Y.S.; PARK, J.H. Security, Privacy, and Efficiency of Sustainable Computing for Future Smart Cities. *Journal of information processing systems*, vol. 16, n. 1, 2020, pp. 1-5. Disponible en internet: DOI: [10.3745/JIPS.03.0133](https://doi.org/10.3745/JIPS.03.0133) (Fecha de último acceso 13-04-2022)

KITCHIN, R. The real-time city? Big data and smart urbanism. *Geojournal* vol. 79, n. 1, 2014, pp. 1-14. Disponible en internet: DOI: <https://doi.org/10.1007/s10708-013-9516-8> (Fecha de último acceso 13-04-2022)

MITCHELL, W. J. *E-Topia*. Cambridge (Massachusetts, US): MIT Press, 2000.

MOGLIA, M.; FRANTZESKAKI, N.; NEWTON, P.; PINEDA-PINTO, M.; WITHERIDGE, J.; COOK, S.; GLACKIN, S. Accelerating a green recovery of cities: Lessons from a scoping review and a proposal for mission-oriented recovery towards post-pandemic urban resilience. *Developments in the Built Environment*, vol. 7, 2021, pp. 1-14. Disponible en internet: DOI: <https://doi.org/10.1016/j.dibe.2021.100052> (Fecha de último acceso 13-04-2022)

NESTI, G. Defining and assessing the transformational nature of smart city governance: insights form four European cases. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 86, n. 1, 2020. Disponible en internet: DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852318757063> (Fecha de último acceso 13-04-2022)

- NESTI, G.; GRAZIANO, R. The democratic anchorage of governance networks in smart cities: an empirical assessment. *Public Management Review*, vol. 22, n. 5, 2019. Disponible en internet: DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1588355> (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- NEVADO GIL, M. T.; CARVALHO, L.; PAIVA, I. Determining factors in becoming a sustainable smart city: an empirical study in Europe. *Economics & Sociology*, vol. 13, n. 1, 2020, pp. 24-39. Disponible en internet: DOI: [10.14254/2071-789X.2020/13-1/2](https://doi.org/10.14254/2071-789X.2020/13-1/2) (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- OLEINIK, E.; ZAKHAROVA, A. City: economic growth and social attractiveness issues. *Entrepreneurship and sustainability issues*, n. 7, 2019, pp. 454-470. Disponible en internet: DOI: [10.9770/jesi.2019.7.1\(32\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2019.7.1(32)) (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- PASKANNAYA, T.; SHABAN, G. Innovations in green logistics in smart cities: USA and EU experience. *Marketing and management of innovations*, n. 1, 2019. Disponible en internet: DOI: [http://doi.org/10.21272/mmi.2019.1-14](https://doi.org/10.21272/mmi.2019.1-14) (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- KANKAALA, K.; VEHLAINEN, M.; MATILAINEN, P.; VALIMAKI, P. Smart city actions to support sustainable city development. *Techne-journal of technology for architecture and environment*, n. especial 1, 2018. Disponible en internet: DOI: [10.13128/Techne-23569](https://doi.org/10.13128/Techne-23569) (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- RASTROLLO SUÁREZ, J. J. *Poder público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*. Reus: Madrid, 2013.
- La igualdad entre mujeres y hombres como principio inspirador de la regeneración y el desarrollo urbanos en el ámbito del Derecho administrativo. En: BARRERO RODRÍGUEZ, C.; SOCÍAS CAMACHO, J. *La ciudad del siglo XXI: Transformaciones y retos*, 2020.
 - *Crisis, reacción y evolución: el teletrabajo en el sector público*. Cizur Menor: Aranzadi, 2021.
- RASTROLLO SUÁREZ, J. J. (DIR.); GARCÍA JIMÉNEZ, A. (COORD.). *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del plan para la recuperación, transformación y resiliencia*. Cizur Menor: Aranzadi, 2021.

- SKINNER, E.; MASSUDA, J. R. Right to a Healthy City? Examining the Relationships Between Urban Space and Health Inequity by Aboriginal Youth Artist- Activist in Winnipeg. *Social Science & Medicine*, n. 91, 2013, pp. 2010-2018. Disponible en internet: DOI: [10.1016/j.socscimed.2013.02.020](https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2013.02.020) (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- TOMÀS, M. Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. *Gestión y análisis de políticas públicas*, n. 20, 2018, pp. 53-64. Disponible en internet: DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10489> (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- TOMOR, Z.; MEIJER, A.; MICHELS, A.; GEERTMAN, S. Smart Governance For Sustainable Cities: Findings from a Systematic Literature Review. *Journal of Urban Technology*, vol. 26, n. 4, 2019. Disponible en internet: DOI: [10.1080/10630732.2019.1651178](https://doi.org/10.1080/10630732.2019.1651178) (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- TORFING, J.; TRIANTAFILLOU, P. Enhancing public innovation by transforming public governance? En: TORFING, J.; TRIANTAFILLOU, P. (EDS). *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, pp. 1-32. Disponible en internet: DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316105337> (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- YIM, K. H.; HA, M. C.; JO, C. J.; HAN, K. M.; BAEK, J.; BAN, J. Strategic Planning for the Smart-Green City through urban governance. *International Journal of Built Environment and Sustainability*, vol. 2, n. 3, 2015, pp. 192-201. Disponible en internet: DOI: <https://doi.org/10.11113/ijbes.v2.n3.81> (Fecha de último acceso 13-04-2022)
- WATHNE, M. W.; HAARSTAD, H. The smart city as mobile policy: insights on contemporary urbanism. *Geoforum*, vol. 108, 2019, pp. 130-138. Disponible en internet: DOI: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.12.003> (Fecha de último acceso 13-04-2022)