



Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
ISSN: 2362-583X
editorial@unl.edu.ar
Universidad Nacional del Litoral
Argentina

RANDO BURGOS, ESTHER
**La gobernanza multinivel en las nuevas Agendas Urbanas:
particular referencia a su instrumentación en España [1]**
Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, vol. 9, núm. 1, 2022, Enero-Junio
Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

DOI: <https://doi.org/10.14409/redoeda.v9i1.11194>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655977192001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 9 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2022 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



La gobernanza multinivel en las nuevas Agendas Urbanas: particular referencia a su instrumentación en España*

Governance in the new Urban Agendas: particular reference to its implementation in Spain

ESTHER RANDO BURGOS I,**

¹ Universidad de Málaga (Málaga, España)

erando@uma.es

<https://orcid.org/0000-0003-4832-3610>

Recibido el/Received: 26.02.2022 / February 26th, 2022

Aprobado el/Approved: 12.06.2022 / June 12th, 2022

RESUMEN:

El presente trabajo tiene por objeto analizar el papel de la Gobernanza como herramienta para la implementación de las Agendas Urbanas, desde una perspectiva transversal y multinivel. Para ello, el propósito de partida es conocer cómo se articula la Gobernanza en las diferentes Agendas Urbanas que se encuentran en marcha hasta el momento, desde el necesario referente de la Agenda Urbana 2030, pasando por la Agenda Urbana de la Unión Europea y centrado en su instrumentación en España, tanto en la Agenda Urbana Española como en diferentes Agendas Urbanas autonómicas que ya se encuentran aprobadas. Es esencial el papel que la dimensión Gobernanza alcanza como herramienta transversal y multinivel en las Agendas Urbanas. El logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, a partir de los mismos, los objetivos específicos que en cada una de las Agendas Urbanas se plantean, atendiendo a las necesidades y retos de

ABSTRACT:

The purpose of this paper is to analyze the role of Governance as a tool for the implementation of Urban Agendas, from a transversal and multilevel perspective. To do this, the initial purpose is to know how Governance is articulated in the different Urban Agendas that are underway to date, from the necessary reference of the 2030 Urban Agenda, passing through the Urban Agenda of the European Union and focused on its implementation in Spain, both in the Spanish Urban Agenda and in different regional Urban Agendas that have already been approved. The role that the Governance dimension achieves as a transversal and multilevel tool in the Urban Agendas is essential. The achievement of the Sustainable Development Goals (ODS) and, based on them, the specific objectives that are proposed in each of the Urban Agendas, attending to the needs and challenges of the different territorial areas and with the goal of achieving sustainable development. equitable, fair

Como citar este artículo | *How to cite this article*: RANDO BURGOS, Esther. La gobernanza multinivel en las nuevas Agendas Urbanas: particular referencia a su instrumentación en España **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 9, n. 1, p. 5-24, ene. /jun. 2022. DOI 10.14409/redoeda.v9i1.11194

*Trabajo realizado en el marco de las actividades desarrolladas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas en Gobierno y Territorio (I-INGOT) de la Universidad de Málaga.

** Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo en la Universidad de Málaga (Málaga, España). Acreditada a Profesora Contratada Doctora. Doctora en Derecho por la Universidad de Málaga (Málaga, España). Coordinadora del Máster en Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente de la Universidad de Málaga. Licenciada en Derecho, Licenciada en Ciencias del Trabajo, Diplomada en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Máster en Regulación Económica y Territorial – especialidad urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente-, Máster en Abogacía. E-mail: erando@uma.es



los diferentes ámbitos territoriales y con la meta puesta en lograr un desarrollo equitativo, justo y sostenible, tienen en la Gobernanza un gran aliado, conscientes de que las fórmulas tradicionales sustentadas en enfoques jerárquicos han derivado en herramientas insuficientes para gobernar y lograr los objetivos de sostenibilidad que han devenido en auténticos retos en la sociedad actual y que se incrementan día a día.

Palabras clave. gobernanza; agenda urbana; desarrollo sostenible; implementación; España.

and sustainable, have a great ally in Governance, aware that traditional formulas based on hierarchical approaches have resulted in insufficient tools to govern and achieve sustainability objectives that have become real challenges in today's society and that increases day by day.

Keywords: Governance; Urban Agenda; sustainable development; implementation; Spain.

SUMARIO:

1. Introducción; **2.** El papel de la Gobernanza para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; **3.** La Gobernanza en la Agenda Urbana Española; **4.** Algunas notas sobre la Gobernanza en las Agendas Urbanas Autonómicas; **5.** Conclusiones; Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

Con la llegada del siglo actual se ha tomado conciencia de la necesidad de dar respuesta a las cada vez mayores demandas del fenómeno urbano. Acudimos a un nuevo escenario, cambiante a un ritmo vertiginoso, donde las respuestas del pasado han mostrado su insuficiencia para solventar los problemas actuales. Las dinámicas territoriales, el avance en las comunicaciones, las nuevas tecnologías, la búsqueda de un modelo de desarrollo sostenible o la propia globalización, entre otros tantos, son sólo algunos aspectos que muestran el nuevo marco al que se enfrentan los ámbitos urbanos y que están precisos de soluciones.

El creciente interés por los ámbitos urbanos desde una perspectiva renovada y la búsqueda de respuestas por parte de las políticas públicas hacia este fenómeno, tanto a nivel internacional como nacional, está llevando a que en la actualidad, se vengán desarrollando un conjunto de instrumentos estratégicos, las conocidas como Agendas Urbanas, con el objeto de establecer las bases y directrices para una adecuada intervención en las mismas, con una finalidad: el avance hacia un efectivo modelo de desarrollo urbano sostenible.

Significativo, sin duda, su carácter global y la labor que desde los diferentes ámbitos se viene desarrollando en este sentido. Con el necesario referente a nivel internacional de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible en 2016 (Hábitat III), pero, como se decía, también en el marco europeo, materializado en la Agenda Urbana de la Unión Europea (Pacto de



Ámsterdam, mayo de 2016). Estos compromisos internacionales, asumidos por España, han culminado con la reciente aprobación del documento elaborado por el Ministerio de Transportes, Movilidad, y Agenda: la Agenda Urbana Española¹. Es un hecho global que precisa respuestas desde todos los niveles administrativos, así también las Comunidades Autónomas han puesto en marcha su maquinaria, destacable Andalucía, primera comunidad en aprobar la Agenda Urbana de Andalucía.

En todas ellas, la componente Gobernanza tiene un papel fundamental, las nuevas demandas urbanas requieren nuevas formas de gobierno y gestión, que avancen desde los tradicionales gobiernos jerárquicos y “cerrados” hacia gobiernos abiertos, flexibles, transparentes y participativos. La Gobernanza por su propio carácter transversal se alza en esencial y transversal en la consecución de los objetivos que las nuevas Agendas Urbanas, desde los diferentes niveles, promueven.

Junto a las cuestiones anteriores, estos instrumentos han supuesto una evolución del propio concepto, desde el término “Gobernanza” incluido ya en el año 2001 en “La Gobernanza europea – Un Libro Blanco”, su posterior apuesta en la “Gobernanza territorial” y su mayor concreción con la llegada de las Agendas Urbanas y con ellas, la irrupción de términos como “Gobernanza urbana” y “Gobernanza metropolitana”.

Todo ello, hace necesario conocer y analizar cómo se viene materializando en la práctica, cómo evoluciona el concepto de Gobernanza y cómo se articula en las Agendas Urbanas que se encuentran ya aprobadas o se vienen desarrollando por parte de los diferentes niveles administrativos en España, con el referente de la Agenda Urbana Española.

2. EL PAPEL DE LA GOBERNANZA PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El presente artículo se propone profundizar en el concepto de Gobernanza y su evolución, si bien centrado en la Gobernanza urbana y metropolitana como respuesta a las cada vez más imperantes necesidades en el ámbito local y supralocal para pasar de modelos de gestión jerarquizados a gobiernos dotados de mecanismos de concertación, colaboración, cooperación y coordinación, gobiernos en los que la participación de la ciudadanía sea real y efectiva.

Junto a ello, esencial, el papel de la Gobernanza para el logro de los objetivos planteados en las Agendas Urbanas, desde el marco internacional pero fundamentalmente centrado en los referentes españoles, con el marco estatal y la Agenda Urbana Española pero junto a la misma, algunas Agendas Urbanas desarrolladas por parte de las Comunidades Autónomas. Este nivel administrativo autonómico, constituye en la práctica,

¹ La Agenda Urbana Española, fue tomada en consideración por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019.



el más próximo a los fenómenos territoriales y, en consecuencia, se entiende es dónde realmente se pueden establecer propuestas y estrategias más precisas tendentes a coadyuvar en el logro de su efectividad.

La evolución de la Gobernanza en las Agendas Urbanas está llevando a plantear propuestas y estrategias centradas en el ámbito local y supralocal, focalizando con ello la atención en lo que engloba el más amplio nivel de los gobiernos en España, donde se superan los ocho mil municipios. De ahí el entendimiento de que el logro de un buen gobierno debe implicar a todas las Administraciones territoriales (estatal, autonómicas y locales), por lo que plantear propuestas y mecanismos para su logro en este nivel territorial se entiende fundamental para, de manera efectiva, lograr su real implementación.

Algunos de los referentes en este sentido, es la inclusión de la dimensión territorial como uno de los pilares fundamentales en la nueva Agenda Urbana de Andalucía que bien puede instituirse en un modelo no sólo para los municipios de esta Comunidad Autónoma sino también para las restantes comunidades españolas que aún no han formalizado un instrumento en este sentido. De ahí la importancia de analizar el marco general en conexión con la propia evolución de la Gobernanza para, finalmente, centrar la atención en algunas apuestas autonómicas en las que la Gobernanza se alza en una de las dimensiones esenciales de sus Agendas Urbanas.

Cuando en septiembre del año 2015², en el seno de la Cumbre de Desarrollo Sostenible, más de 150 jefes de Estado y de Gobierno, aprobaron la Agenda 2030, el propósito era claro, la aplicación universal de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en que la misma se sustenta, que habían desde ese momento regir el esfuerzo de los países de las Naciones Unidas, para lograr un mundo sostenible con un plazo temporal fijado en el año 2030. Con carácter general, la Agenda 2030, casi desde su inicio, aboga por lograr un mundo en el que la Gobernanza, junto a la democracia y el estado de derecho, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible. Se encuentra ya de entrada la necesidad de apostar por la Gobernanza como cauce para alcanzar el tan ansiado desarrollo sostenible, una buena Gobernanza que, como señala, debe alcanzar a todos los niveles.

De manera más precisa, en algunas metas que establece para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también está muy presente la necesidad de una buena Gobernanza. Es el caso de manera precisa del ODS 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”, entre sus metas, la 16.8, plantea “Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial”.

² Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.



Apenas un año después, en mayo de 2016, sería aprobado el Pacto de Ámsterdam³, en el que quedaron recogidos los principios de la Agenda Urbana de la Unión Europea. Desde este momento, la Unión Europea comenzó a trabajar para su consecución, siendo en el año 2019 respaldada con la conocida como Declaración de Bucarest⁴. A grandes rasgos, la Agenda Urbana de la UE se plantea como un conjunto coherente de acciones impulsadas por parte de los actores europeos clave, destinadas a desarrollar el potencial pleno de las zonas urbanas, impulsando su contribución a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible tanto a escala nacional como a escala de la propia Unión Europea. Si bien su objetivo principal viene dado por fortalecer la dimensión urbana tanto en las políticas nacionales como en las de la propia Unión Europea, esencial en lo que en este trabajo ocupa, su planteamiento de apostar por una nueva forma de Gobernanza multinivel, articulada de forma de tanto las propias instituciones de la Unión Europea, como los Estados miembros, las ciudades y otros agentes interesados, puedan trabajar de manera conjunta reforzando sus esfuerzos para alcanzar la meta.

Con carácter general, la Agenda Urbana de la UE, se plantea un conjunto de temas prioritarios, si bien, como señala el propio Pacto de Ámsterdam, en el marco de la Estrategia de la UE 2020 para una “estrategia inteligente, sostenible e inclusiva”. Este listado indicativo de temas que plantea van desde la inclusión de migrantes y refugiados; la calidad del aire; la pobreza urbana; la vivienda; la economía circular; el empleo y las habilidades en la economía local; la adaptación al clima; la transición energética; el uso sostenible de la tierra y las soluciones basadas en la naturaleza; la movilidad urbana; la transición digital; y la contratación pública innovadora y responsable.

Por su parte, la Agenda Urbana de la UE, consciente de la complejidad de la propia integración de las diferentes políticas públicas y el desafío que supone los agentes implicados para su consecución, apuesta como cuestión transversal por la “Gobernanza urbana eficaz, incluida la participación ciudadana y nuevos modelos de gobernanza”⁵.

³ Aprobado en la Reunión informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano, celebrada el 30 de mayo de 2016, en Países Bajos.

⁴ Adoptada en la Reunión informal de Ministros responsables en Desarrollo Urbano, celebrada en Bucarest el 14 de junio de 2019.

⁵ Incluso plantea la “Gobernanza de la Agenda Urbana para la UE”, describiendo, los aspectos fundamentales de su funcionamiento. Para ello, señala que las actividades de la Agenda Urbana para la UE, serán coordinados por la “reunión del Director General sobre Asuntos Urbanos”, a quien ya el documento atribuye funciones concretas:

- Asegurar que las acciones estén organizadas de manera transparente, concebidas y apoyadas por representantes de los Estados miembros, las autoridades y la Comisión Europea, reforzándose mutuamente y teniendo el impacto más eficaz posible en la formulación de políticas de la UE.
- Informe de la Reunión informal de Ministros responsables de Asuntos Económicos y Cohesión Territorial.
- Supervisar el progreso de las acciones de la Agenda Urbana de la UE.
- Proporcionar retroalimentación sobre los planes de acción a las asociaciones.
- Dar directrices informales para futuros desarrollos de la Agenda Urbana de la UE.
- Evaluar el conjunto de acciones actuales y futuras de la Agenda Urbana de la UE a más tardar en 2020.
- Revisar la lista actual de temas prioritarios que será revisada por la Reunión informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano.



Además, en su firme apuesta por una efectiva Gobernanza, dentro del Programa de Trabajo de la Agenda Urbana de la UR, marco operativo para su desarrollo, desarrolla y articula la denominada como “Gobernanza de la Agenda Urbana de la UE”.

3. LA GOBERNANZA EN LA AGENDA URBANA ESPAÑOLA

Con el marco de referencia de la Agenda 2030 y la Agenda Urbana de la UE, España empieza a trabajar en su propia Agenda Urbana. Tras su proceso de elaboración, marcado de por amplio consenso participativo, y con las miras puestas en desarrollar un “método de trabajo y un proceso para todos los actores, públicos y privados, que intervienen en las ciudades y que buscan un desarrollo equitativo, justo y sostenible desde sus distintos campos de actuación”, es presentada como una “estrategia de desarrollo urbano de carácter integrado que ofrece y despliega un verdadero ‘menú a la carta’ para que quienes estén interesados en su implementación puedan elaborar sus propios planes de acciones, ya no existe una receta única, ni unas mismas competencias” (Agenda Urbana Española, 2019).

De manera sucinta, indicar que la Agenda Urbana Española (AUE), documento estratégico que carece de valor normativo, se estructura en siete apartados: introducción; diagnóstico y síntesis territorial; marco estratégico y modelo territorial y urbano. Objetivos estratégicos; indicadores de seguimiento y evaluación; implementación de la Agenda Urbana Española: los Planes de Acción; el Plan de Acción de la Agenda Urbana Española: Administración General del Estado. Ministerio de Fomento; proceso de participación de la Agenda Urbana Española.

En el propio diagnóstico y síntesis territorial contenido en la AUE, se plantean diferentes temas prioritarios como el modelo urbano español (que se define como compacto, razonablemente denso, complejo, con mezcla de usos, tamaño medio, con espacios urbanos seguros, saludables y de calidad, que garantizan la convivencia y fomentan la diversidad social); la población y el territorio (destacándose, entre otras, que el 80% de la población española se concentra en las áreas urbanas, lo que supone sólo el 20% del territorio); la economía y la sociedad; el medio ambiente, el cambio climático y la energía; la movilidad; la vivienda; y los instrumentos de intervención.

Y precisamente ya en estos instrumentos de intervención, la Gobernanza se alza en aliado esencial para el propio instrumento. De esta forma, si bien la AUE parte de reconocer que “España dispone de normativa, de planeamiento, de financiación y de una buena integración de las TICs (Tecnologías de la Información) en los núcleos rurales y en las ciudades”, a su vez, y pese a lo anterior, reconoce que “constituye una prioridad actuar sobre, al menos, cinco tipos de instrumentos”⁶. Entre estos instrumentos, y jun-

⁶ ESPAÑA. MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA. **Agenda Urbana Española**. Consejo de Ministros, 2019, p. 37.



to a la normativa, el planeamiento, la financiación y las TICs, también apuesta por la Gobernanza.

De esta forma, en relación a la Gobernanza como instrumento de la propia AUE, parte indicando el complejo sistema administrativo español⁷:

En el sistema político español, todos los niveles de la Administración gozan de una amplia autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pero distribuyen sus competencias con base en un complejo sistema expresamente recogido por los artículos 140, 148 y 149 de la Constitución, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y la legislación básica del régimen local, lo que genera algunas disfunciones, como la insuficiente relación entre las decisiones tomadas por los diferentes niveles administrativos, las posibles duplicidades o ineficiencias, la inexistencia de procesos de planificación compartidos o integrados, la insuficiente financiación de políticas o servicios, o el desarrollo de sistemas de información compartidos para la gestión de políticas públicas. En ese contexto cobran importancia, tanto la cooperación institucional, como la técnica, en la que tienen especial relevancia los espacios de información, comunicación e intercambio de conocimientos. En el ámbito institucional este papel corresponde a los órganos de cooperación político-administrativa existentes entre el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla (la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Sectoriales y otros órganos multilaterales), así como a la Comisión Nacional de Administración Local, como órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local (Municipios, Diputaciones y Cabildos), además de las relaciones bilaterales entre los distintos Ministerios y la FEMP o las propias Entidades Locales.

En efecto, la compleja distribución competencial entre tres niveles administrativos (Administración General del Estado, Administración de las Comunidades Autónomas y Administración Local), cada una con sus correspondientes atribuciones competenciales, dificulta en la práctica, una efectiva cooperación y coordinación interadministrativas, por otra parte, técnicas cuyo objeto es precisamente su articulación. Preciso es recordar que es la Constitución Española la que se encarga directamente de enumerar las competencias atribuidas al Estado, en su artículo 149, así como las competencias cuya asunción posibilita a las Comunidades Autónomas (lo que habrían de llevar a cabo con posterioridad mediante la correspondiente asunción como competencias propias a través de la aprobación de sus correspondientes Estatutos de Autonomía, lo que en la práctica todas llevaron a cabo, pues ha de recordarse que la inclusión en la organización territorial española de las Comunidades Autónomas vino dada, precisamente,

⁷ ESPAÑA. MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA. **Agenda Urbana Española**. Consejo de Ministros, 2019, p. 38.



por la Constitución Española del año 1978). Junto a ello, se reconoce en el propio texto constitucional a la Administración Local, cuyas competencias se recogen, haciendo uso del mandato previsto en la propia Constitución, en la legislación básica estatal, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Destacable en este sentido, como con ocasión de los planes urbanísticos y el análisis, en sus propias palabras de la “obsolescencia” que los mismos vienen sufriendo, el profesor Baño León, recuerda “La radical transformación de la distribución territorial del plan en España como consecuencia del desarrollo económico de la Constitución de 1978 influye también en la obsolescencia de la idea de Plan General”. El autor destaca dos factores, por un lado “La complejidad. Al aparecer un nuevo interlocutor, la Comunidad Autónoma, junto al municipio y el Estado, la ordenación de las competencias se hace mucho más compleja. No es sólo, como ya se ha apuntado, que la Comunidad Autónoma por la vía de su competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo está haciendo directamente planificación urbanística e incluso ordenación pormenorizada de suelo urbanizable. Además, hay una tendencia natural a controlar ex ante la capacidad de la ordenación urbanística local mediante parámetros generales que limitan la discrecionalidad municipal”, y por otro, como “El Estado progresiva pero inexorablemente ha hecho valer sus competencias sectoriales sobre las urbanísticas municipales [...] la coordinación de las competencias estatales y las de planificación territorial y urbanística deja mucho que desear. Ante la inexistencia de una tradición de cooperación efectiva entre las burocracias públicas, que siguen ancladas en la lucha por la defensa de sus respectivas competencias, el Estado ha optado de manera creciente por dar prevalencia a sus competencias sectoriales...”⁸.

Precisamente, las técnicas previstas por el ordenamiento jurídico español para una adecuada articulación de las relaciones interadministrativas entre los diferentes niveles son en lo fundamental, la coordinación y la cooperación interadministrativas. Ya en el año 1976, antes de la entrada en vigor de la Constitución, el profesor Rivero⁹, advertía de la “problemática funcional y estructural de las relaciones interadministrativas potencialmente conflictivas” y lo hacía desde una doble perspectiva, la de la organización administrativa y la de la relación jurídico-administrativa. Esta cuestión que, como se indicaba continúa en el debate jurídico, ya era abordada en el contexto territorial que nos ocupa, por autores como Sánchez quien con acierto indicaba que “En el marco institucional descentralizado, la metodología de la colaboración cooperación coordinación, preconditiona el coherente resultado en la acción administrativa, de tal modo que las actividades públicas sobre el territorio son el más completo banco de pruebas para

⁸ BAÑO, José María. La obsolescencia de la idea de plan general. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, n. 13, p. 6-21. 2020.

⁹ RIVERO, Enrique. Las relaciones interadministrativas, **Revista de Administración Pública**, n. 80, p. 39-81, 1976, p.47.



apreciar la coherencia en la vertebración de las piezas institucionalmente descentralizadas”¹⁰. En efecto, el conjunto de técnicas administrativas articuladas por el ordenamiento jurídico español, precisamente, para una adecuada relación interadministrativas, no han tenido el resultado esperado, lo que se manifiesta de manera decisiva en políticas públicas como las territoriales en la que convergen múltiples materias sectoriales y en la que se hacen, aún más precisas.

Cuestión que años más tarde, como destaca Parejo¹¹, continuaba sin ser una práctica efectiva, pese a que como recuerda su razón de ser se encuentra en “las relaciones interadministrativas, que no son sino manifestación –inherente al Estado de las Autonomías– de la gestión del interés general desde la múltiple responsabilidad sobre diversos círculos de intereses igualmente públicos, y, con ellas, de la concurrencia, el solapamiento y la incidencia recíproca de las potestades administrativas”, sin embargo, como también destaca “siguen a la espera de una satisfactoria construcción dogmática general”.

Consciente de ello, la AUE aboga por las alianzas supramunicipales, incidiendo en su creciente relevancia en un mundo cada vez más globalizado, en tanto mecanismos de concertación y cooperación, tanto nacional pero también en el plano internacional. En su marco y desde la perspectiva territorial y urbana, reconoce una realidad, tal es que “el espacio urbano no es solo un espacio físico, un territorio con límites determinados, es también una forma de agrupación social con intereses compartidos y que genera un espacio de convivencia y las lógicas relaciones de dependencia y proximidad”, lo que justifica la necesidad de la Gobernanza, lo que “requiere un tratamiento especial el asociacionismo y la participación”¹².

Ahora bien, la AUE no se queda en reconocer el papel fundamental que debe tener la Gobernanza como instrumento para la misma, sino que dedica uno de sus diez objetivos principales a la misma. Con carácter general, señalar que el marco estratégico de la AUE viene dado por un decálogo de objetivos que se articulan, a su vez, en 30 objetivos específicos, que se plantean como mecanismo para alcanzar los diez objetivos principales¹³.

¹⁰ SÁNCHEZ, Ángel. Convergencia interadministrativa en la acción pública sobre el territorio. A propósito del Dictamen de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo y el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007. **Revista de Administración Pública**, n. 139, p. 77-124, 1996, p. 83.

¹¹ PAREJO, Luciano. Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas. **Revista de Administración Pública**, n. 174, p. 161-191, 2007, p. 162.

¹² ESPAÑA. MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA. **Agenda Urbana Española**. Consejo de Ministros, 2019, p. 39.

¹³ A su vez, complementados todos ello por unas líneas de actuación como posibles alternativas para incidir en cada uno de los objetivos propuestos, incluyendo aspectos prácticos para lograr su implementación.

Los diez objetivos estratégicos o principales de la AUE, son los siguientes:

- Objetivo estratégico 1: Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo.
- Objetivo estratégico 2: Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad urbana.
- Objetivo estratégico 3: Prevenir y reducir los efectos del cambio climático y mejorar la resiliencia.



Entre éstos, el objetivo 10 está dedicado a “Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza”. La importancia que la AUE reconoce a la Gobernanza es tal que la considera como objetivo transversal y esencial para alcanzar el conjunto de los diez que plantea. Así lo reconoce expresamente, al señalar la importancia del objetivo relativo a la Gobernanza, como: “Podría decirse que este objetivo estratégico constituye, en sí mismo, la propia Agenda Urbana, en la medida en que ninguno de los objetivos anteriormente referidos podría ponerse en marcha sin una adecuada batería de herramientas”¹⁴.

Sin dejar de reconocer expresamente su papel en otras tantas cuestiones, estrechamente relacionadas e interdependientes con la Gobernanza, como la participación ciudadana, la transparencia o la propia coordinación y colaboración interadministrativa.

La gobernanza también juega un papel importante, en la medida en que asegura la participación ciudadana, la transparencia, la capacitación local y la adecuada colaboración y coordinación multinivel. La Buena Gobernanza, entendida como los procesos de toma de decisiones y de implementación transparentes, eficaces, que se alcanzan de forma democrática con la participación de todos los interesados, que consumen unos recursos equilibrados en función de los objetivos perseguidos y que cuentan con la información necesaria, puesta a disposición de quiénes la puedan solicitar es un elemento clave en las nuevas Agendas¹⁵.

Por último, y en la medida en que implican los mecanismos para alcanzar el objetivo general que representa la Gobernanza en la Agenda Urbana Española, el mismo se articula en torno a cuatro objetivos específicos, cada uno de ellos con sus correspondientes líneas de actuación, tal y como se recogen en el documento, y que se sintetizan a continuación: lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore, también, la gestión; asegurar la participación ciudadana, la transparencia y favorecer la gobernanza multinivel; impulsar la capacitación local y mejorar la financiación; diseñar y poner en marcha campañas de formación y sensibilización en materia urbana así como de intercambio y difusión de la información¹⁶.

-
- Objetivo estratégico 4: Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular.
 - Objetivo estratégico 5: Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible.
 - Objetivo estratégico 6: Fomentar la cohesión social y buscar la equidad.
 - Objetivo estratégico 7: Impulsar y favorecer la Economía Urbana.
 - Objetivo estratégico 8: Garantizar el acceso a la Vivienda.
 - Objetivo estratégico 9: Liderar y fomentar la innovación digital.
 - Objetivo estratégico 10: Mejorar los instrumentos de intervención y gobernanza.

¹⁴ ESPAÑA. MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA. **Agenda Urbana Española**. Consejo de Ministros, 2019, p. 160.

¹⁵ ESPAÑA. MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA. **Agenda Urbana Española**. Consejo de Ministros, 2019, p. 160.

¹⁶ ESPAÑA. MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA. **Agenda Urbana Española**. Consejo de Ministros, 2019, p. 159.



En primer lugar, se propone “Lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore, también la gestión”¹⁷. Una de las grandes demandas, desde hace años, por parte, principalmente, de los municipios es, precisamente, contar con legislaciones que posibiliten instrumentos de planeamiento urbanístico y planificación territorial, acordes a la realidad y a las propias dinámicas territoriales, cambiantes a ritmos vertiginosos. Sin embargo, los complejos procedimientos administrativos que conlleva la tramitación de los planes, que puede durar años, es contrario a la predicada agilización y simplificación administrativa. Aunque esta cuestión no es exclusiva de los planes, en tanto normas reglamentarias, se ha de dejar latente que, desafortunadamente, afecta, en general a las cargas administrativas como señala Bassols al indicar como a partir del año 2007, el Consejo de Europa elaboraba un Programa de Acción de la Comisión Europea de Reducción de Cargas Administrativas (en un 25% para 2012), lo que daría lugar a la creación por el Consejo de Ministros español a la creación de un Grupo de Alto nivel, presidido por el Ministro de Administraciones Públicas y representantes de diferentes ministerios, para elaborar un Plan, al objeto de conseguir la citada reducción. “Movimiento”, como lo define el autor, que se haría extensivo a algunas Comunidades Autónomas y que ya predicaba como “necesario extenderlo a las Corporaciones locales, pues en el ámbito local en materias como el urbanismo y el medio ambiente se produce análogamente una gran actividad reguladora que deberá ser evaluada conforme a las nuevas técnicas”¹⁸. Cuestión acogida, paulatinamen-

¹⁷ Las líneas de actuación de este objetivo específico, son:

- Simplificar el marco normativo existente y garantizar su estabilidad.
- Generar un marco normativo que promueva una integración adecuada de la tramitación ambiental y la de los planes urbanísticos o territoriales.
- Remitir a desarrollo reglamentario todo lo que pueda rigidizar la aplicación de la norma legal.
- Desarrollar de manera efectiva la planificación de ordenación territorial a escala regional y subregional, ante la carencia de la misma en buena parte de Comunidades Autónomas.
- Mejorar el sistema tradicional de planeamiento urbanístico, dotando de mayor carácter estratégico a los Planes Generales y remitiendo la ordenación pormenorizada al planeamiento de desarrollo.
- Recuperar el papel de la planificación como instrumento para conseguir que las ciudades sean espacios de redistribución e inclusión.
- Agilizar y unificar procedimientos de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y flexibilizar y hacer más ágil la gestión urbanística.
- Garantizar una adecuada integración de los aspectos sectoriales en la planificación territorial y urbanística.
- Elaborar guías o catálogos de los informes sectoriales que se requieran para poder tramitar y aprobar los instrumentos de planeamiento.
- Garantizar en los instrumentos de planeamiento un tratamiento adaptado a los objetivos de la Agenda Urbana Española.
- En la Administración Local disponer de Ordenanzas municipales que sean compatibles con la normativa estatal y autonómica y que permitan aplicar ambas sin lagunas, ni problemas interpretativos.
- Crear instrumentos adecuados para la intervención en las áreas consolidadas, mediante operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
- Propiciar que, en los municipios más pequeños, se fomente la autopromoción de vivienda como un instrumento muy útil para evitar la despoblación.

¹⁸ BASSOLS, Martín. El control de la elaboración de los reglamentos: nuevas perspectivas desde la técnica normativa y de la evaluación de la simplificación y calidad de normas. **Revista Aragonesa de Administración Pública**, n. 33, p. 43-60, 2008.



te, por el ordenamiento español, entre otras en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común o la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. De igual forma, y aún de manera paulatina, las legislaciones en ordenación territorial y urbanística, también van apostando en este sentido.

En segundo lugar, el objetivo específico que plantea es “Asegurar la participación ciudadana, la transparencia y favorecer la gobernanza multinivel”¹⁹. Herramienta clave para una efectiva Gobernanza son cuestiones por la firme apuesta por la participación ciudadana o la transparencia en la actuación administrativa. De igual forma, la gobernanza multinivel, conceptuada por Romero y Farinós²⁰ como las “relaciones entre los diferentes niveles político-administrativos”, se alza en esencial en general en las relaciones interadministrativas, pero, más si cabe, en el ámbito de las políticas territoriales y urbanas, máxime en estrategias como las Agendas Urbanas en las que se requiere del firme compromiso y en un mismo sentido de diferentes niveles administrativos.

En tercer lugar, el objetivo específico previsto por la AUE para lograr mejorar los instrumentos de intervención y la Gobernanza es “Impulsar la capacitación local y mejorar la financiación”²¹. Sin duda alguna, una de las grandes problemáticas de las entidades

¹⁹ Como líneas de actuación de este objetivo específico, la AUE, señala, a grandes rasgos, los siguientes:

- Fomentar y favorecer la gobernanza multinivel en el planeamiento territorial y el urbanístico, mediante la utilización de fórmulas supramunicipales o de coordinación y colaboración interadministrativa.
- Buscar el equilibrio interno de las ciudades con una gestión adecuada del territorio y de las personas.
- Fortalecer los mecanismos e instituciones jurídicas de colaboración público-privada y la coproducción de políticas públicas.
- Buscar la mayor eficacia y eficiencia de las Administraciones públicas evitando las duplicidades entre ellas y las disfunciones.
- Potenciar los instrumentos de colaboración horizontal junto a los de carácter sectorial para conseguir una visión de conjunto que optimice el uso de los recursos.
- Garantizar un procedimiento participativo abierto a toda la ciudadanía previo al procedimiento formal de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
- Fomentar la participación en el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas por parte de las personas, las familias, los pueblos y las comunidades. La accesibilidad a la información.
- Integrar la participación en el planeamiento de manera real y efectiva durante todo el procedimiento y más allá de los trámites obligatorios de información pública y alegaciones.
- Impulsar los presupuestos participativos.
- Fomentar la transparencia y los datos abiertos.
- Impulsar la creación de oficinas permanentes que faciliten la información sobre la ciudad, su funcionamiento y su gestión, de forma que se genere un sentimiento de participación y de agente activo en la ciudad.
- Elaborar guías de funcionamiento de la ciudad accesibles a través de las nuevas tecnologías.
- Elaborar mapas de información de la ciudad que posibiliten cruzar datos de todos los servicios que ofrece.
- Crear bases estadísticas municipales que permitan a las ciudades tener un mejor conocimiento de las dinámicas económicas locales.

²⁰ ROMERO, Joan y FARINÓS, Joaquín. Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 56, p. 295-319, 2011.

²¹ En relación a este objetivo específico, las líneas de actuación previstas por la AUE, son:

- Garantizar el adecuado conocimiento de todos los programas y líneas de ayudas públicas existentes al servicio de los objetivos de la AUE.
- Vincular la obtención de financiación pública al cumplimiento del marco estratégico previsto en la Agenda Urbana y a la elaboración del correspondiente Plan de Acción.
- Mejorar la financiación de las políticas y los servicios que necesariamente se deben prestar.



locales es su financiación, cuestión que no es nueva, pero continúa en el candelero como una de las grandes reivindicaciones de las mismas. A ello se une el elevado número de entidades locales de pequeño o mediano tamaño, lo que acentúa lo anterior y, a su vez, como plantea este objetivo específico dificulta la disponibilidad de medios materiales y humanos, de ahí la importancia no sólo de contar con los mismos, sino de dotarlos de una capacitación acorde para desarrollar estrategias como las que plantea la AUE.

En cuarto y último lugar, se plantea “Diseñar y poner en marcha campañas de formación y sensibilización en materia urbana, así como de intercambio y difusión del conocimiento”²². La formación y sensibilización o concienciación de la ciudadanía con su entorno territorial y urbano es uno de los grandes aliados en cualquier política, pero de manera especial en las relativas al territorio. Es preciso que la ciudadanía se implique con sus pueblos y ciudades, con su territorio, pero para ello es precisa una adecuada formación que lo fomente y facilite.

En síntesis, y de ahí su interés, la AUE apuesta firmemente por la Gobernanza como herramienta para alcanzar los objetivos que se propone, haciéndolo además de una

-
- Proponer que los municipios menores de 20.000 habitantes puedan tener acceso a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI).
 - Abrir la convocatoria a conjuntos de municipios de distintas Comunidades Autónomas, aunque se mantenga el umbral de los 20.000 habitantes.
 - Relacionar los presupuestos municipales con el cumplimiento de los objetivos de la Agenda.
 - Resolver los déficits de recursos técnicos y humanos de las Administraciones encargadas de implementar la Agenda 2030 y la Agenda Urbana.
 - Primar la consecución de resultados y la implantación de buenas prácticas como criterios objetivos para la distribución territorial de financiación.
 - Fomentar el mecenazgo como medio de financiación privada de iniciativas y proyectos para fines de interés general.
 - Fomentar la microfinanciación como medio de financiación colectiva de iniciativas y proyectos.
 - Fomentar e impulsar la investigación urbana y urbanística.
 - Fomentar los cursos y programas de formación relacionados con las temáticas nacionales e internacionales que engloben las agendas urbanas en aras a su implementación.

²² De igual forma, para este objetivo específico, la AUE, señala un conjunto de líneas de actuación:

- Fomentar la educación, formación y la sensibilización ciudadana específicamente en materia de urbanismo, y de manera particular tratar de generar una cultura de la conservación, mantenimiento y rehabilitación del patrimonio edificado y construido.
- Crear estructuras estables de información con sedes físicas concretas que tengan entre sus fines educar en el funcionamiento de la ciudad y ayuden a generar una cultura de participación ciudadana.
- Realizar labores didácticas que acerquen los instrumentos de ordenación territorial y urbanística a los ciudadanos, utilizando herramientas adecuadas que les permitan entender su trascendencia para la calidad de vida.
- Elaborar materiales divulgativos específicos sobre el desarrollo urbano, las ciudades, su vinculación con los ODS y la urbanidad.
- Desarrollar cursos, talleres y debates de urbanismo. La colaboración con Universidades, Colegios profesionales y el sector privado, además de la propia colaboración interadministrativa.
- Fomentar el diálogo civil, entendido como aquél que permite a las organizaciones y asociaciones representativas de intereses diversos (personas con discapacidad, familias, vecinos, etc.) participar en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que les afectan.
- Fomentar las experiencias basadas en la transferencia de proyectos piloto exitosos en otros lugares.



manera transversal para el conjunto de los mismos. Supone, por tanto, un buen aliado tanto para el resto de niveles administrativos españoles, autonómicos y locales, en el desarrollo de sus propias Agendas Urbanas, pero también para otros países a los que pueda servir como referentes para articular las suyas.

4. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA GOBERNANZA EN LAS AGENDAS URBANAS AUTONÓMICAS

Hasta el momento, varias son las Comunidades Autónomas Españolas que han aprobado o se encuentran en proceso de elaboración de sus propias Agendas Urbanas. Sin carácter exhaustivo, es el caso de Andalucía, Cataluña, Extremadura, Comunidad Valenciana o País Vasco.

El presente epígrafe no tiene por objeto más que tener una somera aproximación al papel que desde las Agendas Urbanas autonómicas se viene dedicando a la Gobernanza, de manera que se facilite una perspectiva conjunta del estado de la cuestión, desde el ámbito internacional, al español y el autonómico.

Andalucía, aprobó la Agenda Urbana de Andalucía en el año 2018²³. Es documento se estructura en cinco dimensiones fundamentales: espacial, económica, social, ambiental y gobernanza. A partir de un diagnóstico de situación, la Agenda Urbana de Andalucía se plantea tres retos en relación con la dimensión gobernanza: mejora de la gestión pública; una Administración eficaz; una Administración con liderazgo. La sistemática que sigue es la siguiente: en primer lugar, concreta el reto, en segundo lugar, para cada reto configura un conjunto de líneas estratégicas, y en tercer lugar, para cada una de las líneas estratégicas establece un conjunto de ejes de actuación, en tanto actuaciones más concretas a desarrollar para alcanzar el reto.

De esta forma, para el reto 1 “Mejora de la gestión pública” que define como “La complejidad de los retos y oportunidades que las ciudades tienen ante sí en un contexto como el actual –global, incierto y cambiante- exige la mejora de la gestión pública como manera de dar una respuesta más adecuada a los nuevos retos y demandas, así como de reforzar la legitimidad de las instituciones”²⁴, establece las siguientes líneas estratégicas y sus consiguientes ejes de actuación:

- Aplicación de técnicas de gestión pública:
 - Nueva cultura de la organización.
 - Evaluación de las políticas públicas.
- Cooperación:

²³ Acuerdo de 18 de septiembre de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Agenda Urbana de Andalucía (BOJA n. 24, de 24/09/2018).

²⁴ ESPAÑA. ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. **Agenda Urbana de Andalucía**. Acuerdo de 18 de septiembre de 2018, del Consejo de Gobierno, p. 108.



- Intercambio de experiencias.
- Prestación de más y mejores servicios.

De manera similar, para el reto 2 “Una Administración eficaz”, entendiendo por tal que “Toda administración ha de trabajar en busca de una mayor eficacia que, por otra parte, es una de las demandas clásicas de la ciudadanía. Así las cosas, podría ser útil que las administraciones elaborasen planes de mejora continua y calidad con el objetivo de perfeccionar los servicios públicos que prestan”²⁵, fija también las consiguientes líneas estratégicas con sus líneas de actuación:

- Una administración inteligente:
 - Planes de mejora continua y de calidad.
- Una administración innovadora:
 - Introducir cambios en la estructura organizativa.
 - Introducir cambios en la política de recursos humanos.
 - Convertir la administración en un entorno innovador.

Por su parte, para el reto 3 “Una administración con liderazgo”, definida como aquella en la que “El liderazgo es uno de los valores más preciados y en el actual contexto resulta conveniente que la administración se desenvuelva con liderazgo”²⁶, la línea estratégica y consiguientes ejes de actuación son los siguientes:

- Visión estratégica:
 - Una administración con un plan.
 - Una administración reformista.
 - Gobernanza.

Si bien desde una perspectiva más general centrada en la propia Administración pública, frente a la perspectiva más centrada en lo territorial y urbano de la AUE, Andalucía también apuesta firmemente por la Gobernanza como eje fundamental sobre el que construir y llevar a cabo su Agenda Urbana.

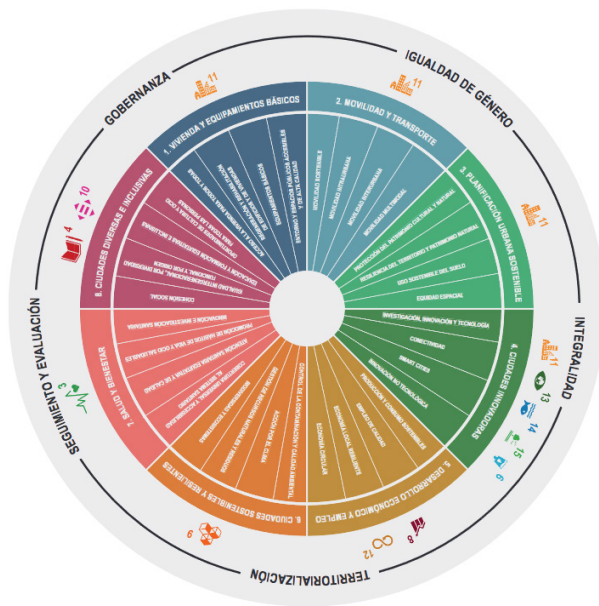
En el caso de País Vasco, la Agenda Urbana Bultzatu 2050, presentada en el Congreso Euskal Hiria en noviembre de 2019, se estructura en torno a 15 retos de futuro, que se delimitan a través de 8 prioridades estratégicas y 5 principios transversales, articulados en actuaciones específicos, con 33 ejes de intervención y 104 líneas de actuación, todo ello con un horizonte de 30 años: el año 2050. Como prioridades estratégicas se propone: promover el derecho a la vivienda y los equipamientos básicos; ciudades en movimientos: por una nueva movilidad; un nuevo modelo sostenible de planificación urbana; ciudades innovadoras y sabias; ciudades dinámicas y competitivas;

²⁵ ESPAÑA. ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. **Agenda Urbana de Andalucía**. Acuerdo de 18 de septiembre de 2018, del Consejo de Gobierno, p. 114.

²⁶ ESPAÑA. ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. **Agenda Urbana de Andalucía**. Acuerdo de 18 de septiembre de 2018, del Consejo de Gobierno, p. 120.



ciudades sostenibles y resilientes; ciudades centradas en la calidad de vida; la diversidad y la inclusión como señal de identidad. Como principios o dimensiones transversales propone cinco: gobernanza multinivel; integración del enfoque de género; enfoque desde el territorio; integralidad; seguimiento y evaluación.



Fuente: Agenda Urbana de Euskadi – Bultzatu 2050

Precisamente en el marco de estas dimensiones transversales, de manera análoga a Andalucía, plantea lo que viene a denominar “Gobernanza multinivel de la Agenda Urbana”, justificado por su concepción, como pilar o eje transversal interrelacionado con los restantes pilares que conforman la Agenda Urbana de Euskadi. Apuesta por una Gobernanza multinivel, en la que cada una de las áreas de actuación estratégica del Gobierno Vasco mantiene un sistema de gobernanza propio y multinivel, facilitando la cooperación entre los diferentes departamentos del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos. Estos tres ámbitos (local, foral y autonómico) son el eje central en torno a los que se articula, atendiendo así a los diferentes ámbitos de intervención sectorial en el territorio. Además, para cada uno de estos ámbitos de Gobernanza se articula su propia estructura de participación ciudadana, incluidos en la propia Agenda Urbana de Euskadi, empleando para ello diversas herramientas como la ordenación o sus propios planes.



El binomio Gobernanza-Participación ciudadana o “Gobernanza participativa” se instituye en herramienta esencial para la implementación de la Agenda Urbana de Euskadi, atendiendo a las particularidades de cada municipio y de cada realidad urbana. De esta forma, la Agenda va desde lo “micro” (cada realidad urbana) a lo “macro” (completando dicha realidad con un marco de referencia conjunto en el que se articula la misma y que se estructura en un conjunto de pilares: Gobernanza en el marco de la Agenda Urbana: Foro Bultzazu 2050; Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco; Open Government Partnership; y Udalsarea).

En primer lugar, el denominado “Foro Bultzazu 2050”, es el mecanismo de gobernanza específico de la Agenda Urbana de Euskadi que permite, según la misma: “La participación activa de todos los actores implicados en el desarrollo de la misma: Gobierno Vasco, autoridades locales, diputaciones forales, agentes económicos y sociales, universidades y tercer sector; y la gestión y coordinación de las prioridades establecidas en el desarrollo de la agenda, así como la promoción de sinergias y la mitigación de duplicidades o diferencias de criterio en su implementación”²⁷. Para lograr la adecuada Gobernanza de la Agenda Urbana, se propone como uno de sus mecanismos la creación del Foro Bultzatu 2050, con una amplia participación, tanto pública como privada (departamentos del Gobierno Vasco implicados en el desarrollo de la Agenda; representación de las diputaciones forales de Gipuzkoa, Bizkaia y Araba; redes de municipios activas en el ámbito del desarrollo sostenible; representación de las tres capitales de los territorios históricos; representación de los agentes económicos y sociales relevantes en el territorio; representación de las Universidades; representación de las organizaciones sociales, ecologistas y de consumidores y usuarios. Su finalidad es la monitorización de la implementación de la Agenda, llevando a cabo el correspondiente seguimiento y ofreciendo un espacio de reflexión, intercambios de opiniones y experiencias y generación de nuevas propuestas para la correcta implementación de la Agenda Urbana y de sus objetivos²⁸.

En segundo lugar, la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco que se instituye en el órgano superior consultivo y de coordinación de la Administración del País Vasco en el ámbito de la ordenación del territorio y la que se agrupan representantes de los diferentes niveles administrativos (Administración central, Gobierno vasco, Diputaciones y Ayuntamientos).

En tercer lugar, la participación de Euskadi en el Open Government Partnership, en tanto iniciativa innovadora dirigida a la coordinación y cooperación del Gobierno

²⁷ ESPAÑA. PAÍS VASCO. DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, VIVIENDA Y TRANSPORTES DEL GOBIERNO VASCO. **Agenda Urbana de Euskadi – Bultzatu 2050**. Orden del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, 2019, p. 69.

²⁸ ESPAÑA. PAÍS VASCO. DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, VIVIENDA Y TRANSPORTES DEL GOBIERNO VASCO. **Agenda Urbana de Euskadi – Bultzatu 2050**. Orden del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, 2019, p. 69.



Vasco, las Diputaciones forales y otros actores en la puesta en marcha de una alianza para la promoción del gobierno abierto. Además, y en este contexto, se ha puesto en marcha la iniciativa Euskadi OGP, sustentada en la puesta en marcha de acciones relacionadas con los cinco compromisos (gobernanza multinivel; integración del enfoque de género; enfoque desde el territorio; integralidad; seguimiento y evaluación). Su finalidad es buscar la complementariedad entre la Agenda Urbana y la iniciativa OGP de Euskadi con el objetivo de poner en marcha nuevas iniciativas de gobierno abierto y participación ciudadana, centradas en el ámbito local.

En cuarto lugar, la Agenda Urbana de Euskadi propone “Uldarsarea” como foro de coordinación y cooperación destinado a dinamizar las Agendas Locales 21 de los municipios vascos e impulsar la ejecución de los Planes de Acción de los mismos. Uldarsarea²⁹ se integra por los 183 municipios vascos, diferentes departamentos y entes del Gobierno Vasco (Departamento de Medio Ambiente; Departamento de Planificación Territorial y Vivienda; Dirección de Transportes; Departamento de Salud del Gobierno Vasco; Agencia Vasca del Agua; Ente Vasco de la Energía; la Sociedad Pública de Gestión Ambiental Ihone; y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa). Como objetivo la Agenda Urbana de Euskadi se propone fomentar el trabajo en red y la concertación y coordinación de la red que representa Udalsarea, en tanto red de cooperación interinstitucional en materia de desarrollo local sostenible.

5. CONCLUSIONES

El concepto de Gobernanza paulatinamente va tomando fuerza en tanto dimensión transversal presente en las diferentes políticas públicas. Desde su concepción como proceso que “designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes” y sustentado en sus cinco pilares básicos: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, evoluciona estando cada vez más presente en diferentes ámbitos. En este contexto, y en lo que al presente trabajo ocupa, las Agendas Urbanas, en sus diferentes niveles, tanto internacional, como europeo, o en el ámbito estatal y autonómico español, han apostado con fuerza por la Gobernanza desde una perspectiva transversal como medio para coadyuvar al logro de los diferentes objetivos y metas que las mismas contienen.

Centrado en el ámbito de la Gobernanza territorial, se parte de una realidad, la gestión pública no ha logrado un desarrollo territorial acorde con los criterios de sostenibilidad, cohesión social, equidad o vertebración. Las fórmulas tradicionales de gestión pública sustentadas en enfoques jerárquicos y normativos han devenido en herramientas insuficientes para gobernar y en particular, para planificar el territorio y dar

²⁹ Uldarsarea es la red vasca de municipios sostenibles.



respuesta a los retos que en dicho ámbito plantea la sociedad actual (cambio climático, cambio demográfico, globalización, etc...).

Y en este contexto, se observa como las Agendas Urbanas, en sus diferentes ámbitos, tanto en el internacional, como en el europeo, incluso en el contexto español, la Gobernanza se ha instituido en una dimensión o eje transversal que, articulada en torno a la cooperación, la coordinación o la colaboración interadministrativa, junto a la participación social o la transparencia, entre otros, sustenta buena parte de las herramientas que dichas Agendas Urbanas vienen articulando para su implementación.

El carácter multinivel de la Gobernanza hace preciso, y así se tiene en cuenta en las Agendas Urbanas analizadas en el presente trabajo, una acción conjunta de todas las Administraciones. Implementada y articulada en los documentos publicados en el momento, tanto en la Agenda Urbana 2030, en la propia Agenda Urbana de la Unión Europea, pero también en la Agenda Urbana Española, incluso en diversas Agendas Urbanas que desde algunas Comunidades Autónomas ya se encuentran en marcha, es preciso ahora, que, desde el ámbito local, también se implementen y prevean mecanismos dirigidos a hacer efectiva la importancia de la Gobernanza para la consecución de los objetivos a los que las mismas habrán de atender, atendiendo a su necesario carácter transversal que hace preciso su presencia y articulación en los diferentes objetivos, metas y actuaciones que se hayan de prever. En suma, los ODS deben llevarse ahora al ámbito local y el mecanismo para ello son las Agendas Urbanas en dicho nivel administrativo y es aquí donde la Gobernanza tiene un importante papel por desarrollar, favorecido por los pilares con que ya cuenta fruto de las diferentes Agendas a nivel internacional, nacional o autonómico ya aprobadas y que apuestan decididamente por la misma.

REFERENCIAS

BAÑO, José María. La obsolescencia de la idea de plan general. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, n. 13, p. 6-21, 2020.

BASSOLS, Martín. El control de la elaboración de los reglamentos: nuevas perspectivas desde la técnica normativa y de la evaluación de la simplificación y calidad de normas. **Revista Aragonesa de Administración Pública**, n. 33, p. 43-60, 2008.

ESPAÑA. ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. **Agenda Urbana de Andalucía**. Acuerdo de 18 de septiembre de 2018, del Consejo de Gobierno. Disponible <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasyordenaciondelterritorio/areas/urbanismo/sostenibilidad/paginas/agenda-urbana-pagina.html>

ESPAÑA. PAÍS VASCO. DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, VIVIENDA Y TRANSPORTES DEL GOBIERNO VASCO. **Agenda Urbana de Euskadi – Bultzatu 2050**. Orden del Consejero



de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, 2019. Disponible <https://www.euskadi.eus/informacion/bultzatu-2050-basque-urban-agenda/web01-a2lurral/es/>

ESPAÑA. MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA. **Agenda Urbana Española**. Consejo de Ministros, 2019. Disponible <https://www.aue.gob.es/>

NACIONES UNIDAS. **Nueva Agenda Urbana 2030**. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, Quito, Ecuador, 20 de octubre de 2016. Disponible https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

PAREJO, Luciano. Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas. **Revista de Administración Pública**, n. 174, p. 161-191, 2007.

PACTO DE ÁMSTERDAM. **Agenda Urbana de la Unión Europea**. Reunión informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano, celebrada el 30 de mayo de 2016, en Países Bajos.

RIVERO, Enrique. Las relaciones interadministrativas, **Revista de Administración Pública**, n. 80, p. 39-81, 1976.

ROMERO, Joan y FARINÓS, Joaquín. Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 56, p. 295-319, 2011.

SÁNCHEZ, Ángel. Convergencia interadministrativa en la acción pública sobre el territorio. A propósito del Dictamen de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo y el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007. **Revista de Administración Pública**, n. 139, p. 77-124, 1996.