

La dimensión urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España. Un análisis desde la perspectiva de los estudios sobre europeización

Sonia De Gregorio Hurtado ¹

Recibido: 26-08-2022 | Versión final: 23-01-2023

Resumen

Este trabajo parte de la identificación del potencial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) de España para dar lugar a una evolución de la política urbana que contribuya a la sostenibilidad y la resiliencia del país en un momento de marcada crisis. El estudio plantea contestar la pregunta ¿tiene el PRTR una dimensión urbana? para identificar, acto seguido, si la misma está suponiendo una consolidación de la traslación o consolidación de principios de desarrollo sostenible importados desde la Unión Europea (UE) a la política urbana en nuestro país. Al ser el PRTR un instrumento de genealogía europea, generado dentro de la respuesta que la UE ha dado a la crisis pandémica a través de Next Generation EU, el análisis se inserta conceptualmente en los estudios sobre la europeización de las políticas urbanas. El estudio se basa en una metodología cualitativa mixta que aborda el contenido y el discurso del Plan, así como el análisis de convocatorias con un marcado carácter urbano derivadas del mismo. El trabajo identifica una dimensión urbana sectorial en el PRTR, donde no se transponen los marcos que han guiado la política urbana de la UE en las últimas décadas (en particular el principio del desarrollo urbano sostenible integrado) de manera explícita. Dicha dimensión queda formalizada a través de inversiones en ámbitos sectoriales, donde sí se da un alto grado de europeización, entendiéndose lo urbano como el ámbito donde se despliegan esas inversiones, no como el enfoque de acción integrada en las ciudades que requiere la transición que propone el Pacto Verde Europeo.

Palabras clave: Plan de Recuperación de España; política urbana; europeización; desarrollo urbano sostenible integrado (DUSI)

Citación

De Gregorio Hurtado, S. (2023). La dimensión urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España. Un análisis desde la perspectiva de los estudios sobre europeización. *ACE: Architecture, City and Environment*, 17(51), 11821. <http://dx.doi.org/10.5821/ace.17.51.11821>

The Urban Dimension of the Recovery, Transformation and Resilience Plan of Spain. An Analysis from the Europeanization Studies Perspective

Abstract

This work is based on the identification of the Recovery, Transformation, and Resilience Plan (PRTR) potential to give rise to an evolution of the urban policy capable of contributing to the sustainability and resilience of the Spanish framework in a time of crisis. The study proposes to answer the question: Does the PRTR have an urban dimension? to identify, immediately afterward, if it is consolidating the translation of European Union principles of sustainable development in the urban policy of our country. As the PRTR is an instrument of European genealogy, generated within the response that the EU has given to the pandemic crisis through Next Generation EU, the analysis is conceptually inserted in the studies on the Europeanization of urban policies. The study is based on a mixed qualitative methodology that addresses the content and discourse of the Plan as well as the PRTR calls with a marked urban character. The work identifies a sectoral urban dimension in the Plan, where the frameworks and concepts that have guided the urban policy of the EU in recent decades (particularly the principle of integrated sustainable urban development) are not transposed explicitly. This dimension is formalized through investments in sectoral domains, where there is a high degree of Europeanization. The PRTR understands “the urban” as the territory where these investments are deployed, not as an integrated action approach to support cities in making the transition that requires the European Green Deal.

Keywords: Recovery Plan of Spain; urban policy; Europeanization; integrated sustainable urban development (ISUD)

¹ Sonia De Gregorio Hurtado, Dra., arquitecta. Profesora Contratada doctora, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid (ORCID: [0000-0002-4654-5386](https://orcid.org/0000-0002-4654-5386); Scopus Author ID: [57218095210](https://scopus.org/57218095210); WoS ResearcherID: [AAT-3769-2020](https://orcid.org/AAT-3769-2020)). Correo de contacto: sonia.degregorio@upm.es

1. Introducción

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, en su evaluación sobre la situación epidemiológica derivada de la COVID-19 originada en China a finales de 2019, señaló por primera vez que la enfermedad podía “caracterizarse como pandemia”. En ese momento el virus ya estaba presente de manera preocupante en Europa, particularmente en Italia y España. Pocos días después los gobiernos de ambos países, seguidos de otros muchos, pusieron en marcha medidas para frenar su difusión, entre ellas los denominados confinamientos. Debido a su virulencia y a las medidas tomadas para atajarla, la pandemia empezó a mostrar rápidamente sus efectos más allá del ámbito sanitario, afectando aspectos sociales y económicos, dando lugar a una grave crisis en Europa que recientemente se ha agravado con la guerra en Ucrania.

Aunque los efectos de la COVID-19 en los contextos regionales y locales han sido muy heterogéneos (OCDE, 2020), la pandemia ha tenido y tiene una dimensión urbana relevante (Fernández de Losada y Abdullah, 2020; Augusto Merli y Silva, 2021), al ser las ciudades ámbitos donde se concentra la población, la actividad y los bienes (en la UE en torno a un 75 % de la población reside en ámbitos urbanos) (Eurostat, 2016). Al analizar los efectos urbanos, la literatura ha caracterizado la crisis asociada a la COVID-19 como “una crisis social y un desafío de la justicia urbana” (Haase, 2020, pág. 1), señalando que ha vuelto a poner en el foco la cuestión de la “vulnerabilidad urbana a las pandemias” (Sharifi y Khavarian-Garmsir, 2020) y a otros riesgos (World Economic Forum, 2020). Por otra parte, el experimento “forzado” que han supuesto los confinamientos (Florida *et al.*, 2021) ha permitido verificar cuestiones que anteriormente eran sólo hipótesis (por ejemplo, la capacidad de las ciudades de reducir las emisiones de efecto invernadero actuando en la movilidad urbana; la capacidad de ayuda mutua en el seno de las comunidades locales, etc.), reforzando la idea de que tienen en su mano muchas de las soluciones para avanzar en el camino de la sostenibilidad. En el marco de la pandemia a esa visión se ha sumado la importancia de preparar las ciudades para afrontar retos de gran calado mejorando su nivel de resiliencia y su preparación frente al riesgo (Armondi *et al.*, 2021).

En este contexto, con el fin de dar respuesta a la crisis generada, la Unión Europea (EU) puso desde un primer momento en marcha acciones en lo relativo a las dimensiones sanitaria y socio-económica. Al mismo tiempo inició un proceso de reflexión y construcción de acuerdo entre los diferentes países sobre la manera de dar respuesta a la ralentización de la actividad económica y sus efectos. El resultado de ese proceso fue la aprobación en el verano de 2020 del Plan de Recuperación de la UE (Next Generation EU) por parte del Consejo Europeo. Este instrumento introdujo un cambio de enfoque respecto a la manera en la que se afrontó la crisis de 2008, basándose en una inyección extraordinaria de recursos en las economías de los Estados miembros y en la no contracción del sector público (considerado clave en la respuesta a la pandemia y para salir más fuertes de la crisis).

La trasposición de ese marco al ámbito español se ha hecho a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) elaborado por el Gobierno y aprobado por la Comisión Europea en junio de 2021. El PRTR cuenta con una ingente asignación de recursos (casi 70.000 M€ en ayudas que el país no tendrá que devolver) que, a través de convocatorias gestionadas desde el nivel de gobierno nacional, regional y local, irán a la financiación de proyectos que se implementarán en diferentes territorios y ámbitos de política. Una parte importante de esa asignación irá a parar a proyectos que se implementarán en las ciudades, por lo que el PRTR introduce una oportunidad sin precedentes para abordar problemáticas que nuestro sistema de ciudades, y las políticas urbanas que lo abordan, vienen arrastrando.

¹ <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>

Teniendo en cuenta lo mencionado, el PRTR emerge como un instrumento con gran potencial para determinar y reenfocar la acción urbana en el marco español. Es relevante señalar que se presenta como un instrumento orientado de manera explícita a la “transformación” de nuestro país de cara a su modernización (Gobierno de España, 2021a) con el fin de dejar atrás paradigmas que han venido lastrando las políticas públicas (de hecho, el término “transformación” es el sexto más repetido a lo largo del texto del Plan y queda introducido en el título del instrumento, algo que no se da en los planes de recuperación de otros países). Mientras que la recuperación tras la crisis sanitaria es un objetivo que se persigue a medio plazo, y el avance hacia un desarrollo sostenible a largo plazo, el Plan persigue dar lugar a un “proceso de transformación estructural” a medio plazo (ibid., pág. 7). Este proceso se concibe con el fin de situar a España “en posición de liderazgo en ámbitos claves para el futuro, identificando para ello proyectos estratégicos para la recuperación y la transformación económica”. (ibid., pág. 15) principalmente en relación a la transformación digital y la transición ecológica “en línea con las prioridades del Pacto Verde Europeo” (ibid., pág. 23).

El PRTR emerge, así mismo, como un instrumento que, al planificar transformaciones a corto, medio y largo plazo y contar con un presupuesto relevante, tiene un potencial real para continuar la transferencia de los principios del Acervo Urbano o Urban Acquis de la Unión Europea (ver Sección 2) a nuestro país, actualizándolos con los objetivos del Pacto Verde Europeo y contribuyendo a una evolución de nuestro marco hacia la sostenibilidad y la resiliencia equitativa. Entender si el PRTR estaría contribuyendo en este sentido es relevante puesto que provee fondos excepcionales, tiempos, y formas de actuar diferentes a los de la dimensión urbana de la Política de Cohesión. A lo largo de los últimos años la literatura ha aportado conocimiento en relación a la europeización que ha venido de la mano de la Política de Cohesión en las políticas urbanas en el caso español, mientras que todavía no ha atendido el análisis del PRTR en este sentido. Este trabajo se sitúa en esta laguna de conocimiento con el fin de hacer una aportación que incentive la reflexión académica sobre el tema.

El estudio lleva a cabo un análisis orientado a entender: i) en qué medida el PRTR plantea dicha transformación contando (o no) con una dimensión urbana (explícita o implícita) que promueve el desarrollo urbano sostenible integrado; ii) en qué medida los elementos “urbanos” del Plan se explican desde una perspectiva de europeización o responden a prioridades de política nacional. Estas cuestiones cobran más relevancia en el marco de política presente, en el que el Gobierno ha lanzado y está implementando la que denomina “primera política urbana nacional” (Gobierno de España, 2021a, pág. 145). Se trata de la Agenda Urbana Española (AUE), señalada también como una de las políticas palanca para conseguir alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas con los que está comprometido nuestro país. Nos encontramos en un momento singular en el que por primera vez se cuenta con un marco de política dirigido netamente a las ciudades (y otros actores), que se beneficia de voluntad política para su implementación, y con una inyección de recursos sin precedentes que financiarán proyectos a implementar en las ciudades. La confluencia de estas dos cuestiones hace que las preguntas de investigación señaladas más arriba cobren aún más relevancia.

Como punto de partida de este trabajo se ha revisado la contribución hecha desde la Academia para analizar el PRTR asumiendo una perspectiva urbana. Mientras que otras dimensiones y aspectos relativos a los planes de recuperación europeos han sido más abordados por la literatura, sobre todo los relacionados con la financiación y su vertiente económica (por ejemplo, García Vaquero *et al.*, 2021; Bandrés *et al.*, 2020), el único texto científico encontrado en relación al tema de estudio es el de Gaglione y Ayiine-Etigo (2021), donde se hace una comparativa entre diferentes planes de recuperación europeos en términos de resiliencia urbana, incluyendo el Plan español. Para estos autores las políticas del PRTR que actúan sobre el sistema urbano de nuestro país, y que por tanto pueden dar lugar a beneficios directos e indirectos en las ciudades, son relativas a la movilidad urbana y metropolitana, las energías renovables y la regeneración urbana.

Desde este trabajo se avala esta consideración, sin embargo, el análisis propone ir más allá, con el fin de entender no sólo los ámbitos de política sobre los que actúa el Plan, sino también si adopta una verdadera dimensión urbana, y a través de qué conceptos e instrumentos actúa. Para ello (ver Sección 2) el análisis se sitúa en el marco conceptual de la europeización de las políticas urbanas. Se considera que se trata de un marco pertinente, ya que dentro del mismo la literatura ha verificado a lo largo de los años la importante influencia que ha ejercido la dimensión urbana de la Política de Cohesión en la conformación de la política urbana, y en particular de la introducción del concepto de desarrollo urbano sostenible integrado en nuestro país. Por otra parte, diferentes actores dentro del ámbito de la investigación sobre europeización mantienen que la UE se ha convertido con el tiempo en un ámbito significativo de generación de las políticas nacionales, al reconocer que la mayor parte de las políticas de los Estados están conectadas con las europeas (por ejemplo, Graziano *et al.*, 2013, pág. 34). Por esta razón, no considerar el origen comunitario de las políticas implementadas a nivel nacional descuidaría la definición de un marco que permitiera analizarlas en toda su amplitud. Este estudio tiene esta cuestión en cuenta a la hora de analizar el PRTR.

2. Marco conceptual

Posicionándose en el ámbito de análisis descrito este trabajo plantea entender si el PRTR está contribuyendo a la europeización de la política urbana en nuestro país. Se analiza así la transferencia de elementos de política desde el ámbito de la UE a nuestro contexto (lo que la literatura denomina “download Europeanization”). La investigación asume como marco conceptual los estudios sobre la europeización de la política urbana de los Estados miembros de la UE (ver por ejemplo: Chorianopoulos y Iosifides, 2006; Atkinson, 2014; Carpenter, 2010; Carpenter *et al.*, 2020), focalizando en el caso español, con el fin de situar el análisis en un marco que permita hacer el siguiente itinerario: una vez entendida la dimensión urbana del PRTR, se plantea identificar si la misma está contribuyendo a la transferencia de la política urbana de la UE a nuestro país y cómo.

Dicha transferencia se entiende en base a la definición seminal de europeización aportada por Radaelli (2003): “procesos de (a) construcción (b) difusión e (c) institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas políticos, estilos, “maneras de hacer las cosas” (pág. 30), creencias y normas compartidas que se definen y consolidan por primera vez en la creación de las decisiones de la UE y luego son incorporadas en la lógica del discurso doméstico, las identidades, las estructuras políticas y las políticas públicas”² de los Estados miembros. En este punto es relevante señalar que, como apunta Olsen (2002) no existe una única definición de europeización. Este trabajo tiene en cuenta que para otros autores la definición de Radaelli no integra explícitamente lo que denominan “bottom up” Europeanization (Graziano *et al.*, 2013; John, 2001), y “circular” Europeanization (Verhelst, 2017).

Integrar estas dimensiones en el análisis de los planes de recuperación sería pertinente con el fin de abordar la riqueza del fenómeno. Siendo consciente de ello, esta investigación toma como guía la definición de Radaelli, puesto que lo que se estudia en este caso es la capacidad del PRTR de producir una transferencia de políticas desde el marco de la UE al marco español, por lo tanto, desde una dirección marcadamente top-down³. Así, pues dada la naturaleza del PRTR y el alcance de este trabajo, construyendo sobre la definición mencionada, se focaliza en entender si la política urbana de la UE se ha incorporado en el discurso del Plan y en los instrumentos que materializan sus inversiones.

² Traducción de la autora a partir del original en inglés.

³ Se considera, sin embargo, que una vez implementado el PRTR y llevada a cabo su evaluación, sería de gran interés estudiar en qué medida el mismo ha podido impactar en relación a todas las dimensiones de la europeización que han sido señaladas por la literatura.

Para ello se parte del reconocimiento de la europeización de la política urbana en España a lo largo de las últimas décadas a partir de la introducción de los principios integrados en el denominado Urban Acquis de la UE, formalizado en 2004 (De Gregorio Hurtado 2012, 2017). El mismo ha sido definido como una “metodología europea común de intervención (...) un cuerpo de conocimiento y ejemplos de acción” (Atkinson, 2014, pág. 2), siendo asumido por las instituciones europeas y los Estados miembros, y funcionando hasta la aparición de la Agenda Urbana para la Unión Europea (2016) como una agenda urbana discursiva que ha guiado la acción comunitaria en las ciudades (De Gregorio Hurtado, 2020).

Como muestra la literatura, este marco ha ejercido una importante influencia en el contexto español, tanto en relación al estilo de política como a los contenidos y el diseño de los instrumentos para la transformación urbana (Carpenter *et al.*, 2020; De Gregorio Hurtado *et al.*, 2021; González-Medina, 2013; De Gregorio Hurtado, 2012), dando lugar a una europeización de la política urbana que ha conllevado la entrada e institucionalización del principio del desarrollo urbano sostenible integrado en nuestro país en las dos últimas décadas. El mismo fue definido en la Carta de Leipzig de 2007 como: “un proceso en el que aspectos espaciales, sectoriales y temporales y áreas claves de la política urbana se coordinan” (Informal Council of Ministers of Urban Development of the EU, 2007, pág. 2) en el contexto de procesos de transformación urbana que incluyen la participación de los actores locales, así como una gobernanza multinivel (que permite la contribución de los diferentes niveles de gobierno a dicha transformación).

Como se desprende de esta definición, el enfoque integrado está en la esencia del principio de desarrollo urbano sostenible integrado siendo condición para evitar una acción sectorial en las ciudades que permita avanzar en hojas de ruta comprensivas hacia la sostenibilidad. La literatura ha señalado que el enfoque integrado ha constituido uno de los elementos introducidos desde los instrumentos de regeneración urbana financiados por la Política de Cohesión de la UE con mayor capacidad de transformación de la política urbana en el caso español (De Gregorio Hurtado, 2019). En base a estas dos últimas cuestiones, el estudio operacionaliza la identificación del concepto de desarrollo urbano sostenible integrado en los distintos elementos del PRTR interrogándose sobre la presencia del enfoque integrado en las acciones que este plantea en las ciudades.

Como se ha mencionado, el enfoque integrado constituye uno de los elementos transferidos desde la política urbana de la UE a nuestro país. El mismo llama a superar la sectorialidad y los silos de política cuando se plantea la acción en la ciudad y se ha venido reforzando a lo largo de los distintos periodos de programación de la Política de Cohesión de la UE. Conviene en este punto recordar que la dimensión urbana de la Política de Cohesión se ha fortalecido en la última década de manera importante a través de los siguientes hitos: En 2016 se firmó el Pacto de Ámsterdam en virtud del cual se está construyendo la Agenda Urbana para la UE. Por otra parte, el presupuesto del FEDER destinado al desarrollo urbano sostenible ha ido aumentando progresivamente, pasando de la ausencia de obligación por parte de los países a destinar fondos, a la obligatoriedad de que los Estados destinasen al menos el 5% del FEDER a esta cuestión en el periodo 2014-2020, y a la obligatoriedad de que destinen al menos el 8% del FEDER en el periodo 2021-2027.

Además, en 2020 se lanzó la Nueva Carta de Leipzig por parte de la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano (2020), el último documento integrado en el Urban Acquis hasta el momento. La misma ha venido a actualizar el mensaje de la Carta de Leipzig de 2007. En relación al concepto de desarrollo urbano integrado, la Carta señala: “Nosotros (los Ministros de Desarrollo Urbano) reafirmamos nuestro apoyo a la transformación (urbana) a través del desarrollo urbano integrado, en base a un enfoque *place-based*, multi-nivel y participativo” (ibid., pág. 1), y añade un apartado específico dedicado al enfoque integrado, en donde se vuelve a señalar: “todas las áreas de política tienen que coordinarse (...). Las ciudades tienen que establecer estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado y asegurar su implementación en la totalidad de su territorio, desde su área funcional hasta los barrios” (ibid., pág. 6).

Todo esto muestra la importancia que la política urbana ha venido ganando a nivel comunitario, lo que ha conllevado un reforzamiento de la europeización de la política urbana en nuestro contexto, instrumentalizada a través de la entrada y aplicación del enfoque integrado en dicho marco de política hasta el momento presente.

3. Metodología

Este trabajo lleva a cabo un análisis del PRTR con el fin de entender su dimensión urbana y, a partir de este paso, identificar si está dando lugar a una transferencia de políticas y “maneras de hacer las cosas” desde el ámbito de la UE a nuestro país en relación al tema urbano. Para ello el análisis se operacionaliza a través del estudio de diferentes elementos del Plan que de manera conjunta permiten entender cómo está presente la dimensión urbana en el mismo. Estos elementos se han determinado teniendo en cuenta los elementos clásicos de las políticas públicas⁴ (centrándose en la estrategia) y tras haber llevado a cabo un primer análisis del PRTR. El trabajo se ha planteado de manera iterativa, lo que ha permitido ir integrando en el estudio elementos del Plan que en un primer momento no se habían identificado como relevantes para entender su dimensión urbana.

Para estudiar dicha dimensión se ha considerado necesario dilucidar en qué medida el Plan asume un enfoque urbano. En el desarrollo de este trabajo se ha asumido un enfoque interpretativo que busca explicar (el PRTR) para, desde ahí, comprenderlo (Corbetta, 2003) asumiendo una perspectiva urbana. Para ello se han analizado los siguientes elementos:

- Los marcos de política que desde la UE y el contexto español han condicionado la génesis del Plan. Acometer este trabajo ha permitido también llevar a cabo una contextualización del instrumento en el marco general de políticas donde nace. Esta parte se ha desarrollado a través del análisis de documentos de política, principalmente producidos por el Gobierno de España y la Comisión Europea.
- Los elementos que potencialmente podrían dar lugar a una dimensión urbana “general” en el Plan. Se han identificado como claves: i) los objetivos del Plan, con el fin de identificar en qué medida incorporan el tema urbano y cómo; y ii) la estructura del mismo, con el fin de identificar en qué medida y cómo está presente la cuestión urbana dentro del instrumento y en relación a qué elementos. Esta parte se ha desarrollado utilizando un software de análisis de texto (Atlas.ti) que ha permitido identificar la frecuencia con la que se mencionan conceptos como “urbano”, “ciudad(es)” o “barrio(s)” en las diferentes partes del documento, así como analizar el discurso que se elabora en torno a la cuestión urbana.
- La gobernanza del Plan. Esta cuestión se ha considerado clave para entender en qué medida las ciudades han jugado un papel en el proceso de diseño del Plan y cómo podrán incidir en él en el futuro próximo. Esta parte se ha desarrollado a través del análisis del Plan (incluye apartados específicos donde describe el proceso de participación con los diferentes agentes) y la literatura sobre el tema. El mismo ha sido abordado por diferentes actores, instituciones y asociaciones de ciudades.

El análisis realizado hasta aquí ha permitido entender la dimensión urbana “general” del Plan. Sin embargo, se ha considerado que desde el conocimiento alcanzado era relevante el análisis de los elementos específicos con contenido más genuinamente urbano dentro del instrumento. Esta parte del trabajo se ha realizado estudiando las políticas palanca, las componentes, las reformas, e inversiones en las que se estructura el PRTR, así como llevando a cabo un análisis en mayor profundidad de las inversiones que plantean una visión de desarrollo urbano sostenible integrado dentro del mismo.

⁴ El problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos y la ejecución.

4. La génesis del PRTR desde una perspectiva urbana y de europeización

El PRTR fue preparado por el Gobierno de España en tiempo record si se compara con los tiempos de elaboración y aprobación de los Acuerdos de Asociación de los Estados en el marco de la Política de Cohesión (en julio de 2020 se aprobó el marco europeo, Next Generation EU, y el Gobierno de España presentó a la Comisión el PRTR en abril de 2021). Nuestro país ha sido el primero de los Estados miembros en presentar su Plan de Recuperación a la Comisión Europea y en obtener la aprobación por parte de la misma. Se puede considerar, por ello, que ha funcionado como un plan “piloto”, al no contar ni las instituciones europeas ni el país con experiencia previa ni referencias en el desarrollo de un documento de estas características. Es también relevante destacar que España, junto con Italia, es el país que más recursos va a recibir de Next Generation EU. Bisciari *et al.*, (2021) señalan que entre los dos países recibirán más de la mitad de los fondos, por lo que plantean la importancia de que los planes de recuperación de ambos países sean exitosos para que lo sea también el instrumento a nivel europeo. Esta cuestión pone de nuevo sobre la mesa la relevancia de analizar el PRTR español y producir conocimiento sobre el mismo.

En relación a la génesis del Plan, es relevante recordar que los planes de recuperación europeos no utilizan el enfoque, los instrumentos, o los plazos de los fondos de la Política de Cohesión (con la que ya están familiarizados los tres niveles de gobierno en nuestro país), introduciendo un alto nivel de novedad. Los planes no adoptan un enfoque de política regional (a diferencia de la Política de Cohesión). Por el contrario, se trata de instrumentos centralizados en el nivel de gobierno de los Estados, en donde los mismos hacen presentes sus prioridades teniendo en cuenta las líneas guía y las condiciones de financiación generadas desde instancias comunitarias. Por esta razón los fondos de los planes de recuperación no observan los objetivos de la Política de Cohesión, lo que da mayor margen a los Estados para que las ayudas se distribuyan en base a criterios diferentes (tanto estratégicos y temáticos, como geográficos y de nivel de desarrollo). Esta es una cuestión a tener en cuenta desde un análisis del PRTR de España planteado desde una perspectiva urbana, ya que, por ejemplo, la inversión en las ciudades no viene condicionada por el nivel de desarrollo de la región en la que se ubican.

En relación a la cuestión de los instrumentos que utiliza el Plan, nos encontramos también con una estructuración del mismo novedosa a través de 10 políticas palanca (ver descripción de la estructura del Plan en la Sección 5). En relación a los tiempos, es relevante señalar que el PRTR convivirá con los fondos de la Política de Cohesión 2021-2027 entre 2022 y 2026, teniendo que haber asignado el total de los fondos que se reciben en forma de subvención desde la UE (casi 70.000 M€) a finales de 2023⁵. Esta cuestión ha derivado en el señalamiento por parte de la Comisión Europea de la necesidad de evitar duplicidades entre las dos fuentes de financiación, y la conveniencia de buscar la complementariedad entre ellas. Teniendo en cuenta que la Política de Cohesión 2021-2027 introduce una condición de gasto mínimo obligatorio del 8% del FEDER en desarrollo urbano sostenible en los Estados miembros y que el PRTR plantea un gasto en la que denomina “agenda urbana” de 14.400 M€ (Gobierno de España, 2021a), emerge otra cuestión que no es baladí: cómo se abordará la complementariedad mencionada para aprovechar la llegada de esta inusual cantidad de recursos económicos a las ciudades. Se trata en todo caso de un tema que excede al marco temporal que abarca este trabajo, puesto que en el momento presente⁶ el Acuerdo de Asociación de España 2021-2027 (que asignará el gasto del FEDER a los diferentes instrumentos relativos al desarrollo urbano) no ha sido aprobado por la Comisión Europea.

⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/spains-recovery-and-resilience-plan_en

⁶ Este artículo se finalizó en el verano de 2022.

De todo lo anterior, emerge que tanto el diseño como la implementación del PRTR están rodeados de novedad y procedimientos a interiorizar por las diferentes administraciones, lo que desde un primer momento ha sido señalado como uno de los mayores retos a los que se tiene que enfrentar este instrumento (Darvas, 2020; Maqueda, 2021).

Una vez hecha esta introducción general al PRTR desde la perspectiva que adopta el trabajo, se aborda el análisis de los marcos de política comunitaria (subapartado 4.1) y nacional (subapartado 4.2) que han determinado el diseño del Plan.

4.1 Los marcos de política comunitaria que han determinado el PRTR

Como no podía ser de otra manera, el PRTR ha nacido fuertemente condicionado por el marco de política de la Unión Europea al tener que atender las recomendaciones del Semestre Europeo para España (Comisión Europea, 2021)⁷, así como las consideraciones y condiciones específicas fijadas por la Comisión Europea en el marco de Next Generation EU (generales para todos los Estados miembros). Entre ellas cabe destacar que cada país tendrá que dedicar de manera obligatoria al menos un 37% del gasto a medidas que contribuyan a la cuestión climática, y que al menos un 20% del gasto irá a la transición digital. Por otra parte, todas las iniciativas a incluir en el Plan deben cumplir con el criterio de no producir daño medioambiental (Bisciari *et al.*, 2021).

En atención a todo esto, el Plan señala que tiene en cuenta “las recomendaciones específicas hechas a España por parte de la UE en los años 2019 y 2020 (Semestre Europeo) y los pilares del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia” (Gobierno de España, 2021a, pág. 58). También atiende las denominadas “iniciativas bandera” de la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible (EACS) de la UE (Comisión Europea, 2021)⁸. En particular tiene en cuenta las iniciativas bandera siguientes: Power Up (en relación a la integración de las energías renovables en edificios, sectores productivos, el territorio renovable y la producción de hidrógeno); Renovate (en relación a la renovación de edificios, regeneración urbana y rural, con énfasis en la mejora energética); y Recharge and Refuel (en relación al despliegue de la infraestructura de recarga del vehículo eléctrico y el repostaje de hidrógeno renovable) (Gobierno de España, 2021a).

Las iniciativas bandera mencionadas son tenidas en consideración por el Plan a la hora de dotarse de contenido en relación a la transición verde⁹. Es relevante señalar que, dentro de estas últimas, Power Up y Renovate tienen implicaciones directas en relación a la cuestión urbana. Asimismo, el PRTR tiene en cuenta la Recomendación del Consejo publicada por la Comisión Europea (2020), denominada Council Implementing Decision (CID). Este último documento determina de manera importante el Plan, ya que establece las líneas que el país debe priorizar para acceder a los fondos (Bandrés *et al.*, 2020), así como un conjunto de objetivos específicos a cumplir en horizontes temporales concretos. En un trabajo comparativo entre los planes de recuperación de Alemania, Francia, Bélgica, Italia y España, Bisciari *et al.*, (2021) señalan que en el caso de Italia y España la CID ha conllevado reformas y objetivos más profundos y extensos que en los otros países analizados, derivados del mayor caudal de reformas necesarias señaladas por el Semestre Europeo para ambos países.

⁷ Se trata de las recomendaciones hechas el 9 de julio de 2019 y el 10 de julio de 2020 en el marco del Semestre Europeo.

⁸ La Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible de la UE establece 7 iniciativas bandera.

⁹ Las otras iniciativas bandera son: Conect (relativa garantizar que para 2025 exista la más amplia cobertura 5G en todas las zonas de la UE (urbanas y rurales), Modernise (relativa a avanzar en la provisión de una identidad digital europea (e-ID) y el avance hacia servicios públicos digitales interoperables, personalizados y fáciles de usar), Scale-Up (relativa a duplicar la producción de semiconductores en Europa), y Reskill and Upskill (relativa a la creación de oportunidades de empleo de calidad para los grupos desfavorecidos, apoyando la oferta adecuada de aprendizaje y reforzando la educación y la formación profesional).

Todos estos marcos de política han influido en el diseño del Plan, al conllevar enfoques e incluso elementos concretos que tenían que estar presentes de manera obligatoria. La estructura y contenidos del PRTR han venido también determinados por la guía publicada por la Comisión Europea a tener en cuenta por los Estados miembros a la hora de elaborar sus planes de recuperación y resiliencia (Comisión Europea, 2021). En la misma se dan pautas en relación a: i) los objetivos generales y la coherencia del plan; ii) la descripción de las reformas y las inversiones; iii) la complementariedad y la implementación del plan; iv) el impacto general. En relación a los contenidos, la guía hace alusión específica a las dos componentes clave de los planes de recuperación deudores del Pacto Verde Europeo: la dimensión digital y la dimensión verde. La cuestión urbana no aparece específicamente mencionada en este documento. La misma está presente de manera implícita al señalarse en seis ocasiones ejemplos de actuación en las ciudades a instrumentalizar a través de los planes de recuperación (relativos a la plantación de árboles y otro tipo de vegetación en las ciudades (mencionado dos veces), la necesidad de abordar el interfaz urbano-rural, la conectividad digital entre áreas urbanas y rurales (mencionado dos veces), y la reforma fiscal relativa a las áreas de bajas emisiones en las ciudades). Este documento ha determinado de manera relevante el PRTR en relación al contenido y su estructura final.

Para completar esta parte es relevante señalar que el Plan hace referencia a que su contenido está alineado con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Gobierno de España, 2021a). Si bien este marco se menciona, no se identifican en el PRTR elementos concretos que se asocien al mismo, algo que sí ocurre de manera generalizada con los condicionantes y recomendaciones procedentes de los marcos de la UE mencionados más arriba en este apartado. Se puede afirmar, por tanto, que la influencia del marco de Naciones Unidas está presente, pero queda en un plano discursivo y no ejerce una influencia que se concrete. Esta cuestión es relevante, dado el alto nivel de influencia que está ejerciendo la Agenda 2030 en relación a múltiples ámbitos de política en nuestro marco.

Teniendo todo esto en cuenta, el Plan emerge como un instrumento de europeización de las políticas en nuestro país, al venir fuertemente determinado por el contexto de la UE. Se identifica, sin embargo, que dicha europeización no integra la cuestión urbana. El análisis del marco de política que desde la UE ha generado los planes de recuperación permite identificar que ni el Urban Acquis, ni la Agenda Urbana para la Unión Europea están presentes como condicionantes, o marcos a tener en cuenta en la elaboración y formalización de los planes. Tampoco se mencionan los principios en los que se basan (especialmente el desarrollo urbano sostenible integrado), ni se hace mención al papel que las ciudades han de jugar en el camino de transformación positiva que busca acometer la UE a través de Next Generation EU en cumplimiento de los objetivos del Pacto Verde. Se identifica que esta circunstancia deja en las manos de los Estados miembros dotar de una dimensión urbana (o no) sus respectivos planes de recuperación. En el caso español se considera que este hecho está en la base (ver Sección 5) de la dimensión urbana débil y sectorial que presenta el PRTR.

4.2 *Los marcos de política nacional que han determinado el PRTR*

Habiendo analizado el marco de política que desde la UE ha determinado el Plan, es relevante abordar el estudio del marco que lo ha condicionado en el contexto nacional. El mismo está fuertemente basado en La Agenda del Cambio (Gobierno de España, 2019a) y el Programa Nacional de Reformas (Gobierno de España, 2019b y 2020) elaborados por el Gobierno y señalados como su hoja de ruta. Mientras que el primero constituye una guía del programa económico del Gobierno (Gobierno de España, 2019a), el segundo presenta las reformas necesarias para consolidar dicho programa a través de un crecimiento inclusivo y sostenible desde un punto de vista económico, social y medioambiental. Desde el interés de este estudio es relevante señalar que entre dichas reformas se encuentra la Agenda Urbana Española (AUE) (Gobierno de España 2019b).

El Programa Nacional de Reformas señala que la AUE fue aprobada por el Consejo de Ministros en febrero de 2019, como un marco estratégico para “orientar, inspirar e informar la toma de decisiones en todos los niveles de las Administraciones Públicas y el sector privado, para avanzar en la sostenibilidad económica, social y medio ambiental de ciudades y pueblos” (Íbid., 27). Este instrumento está alineado con la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas, y la Agenda Urbana para la Unión Europea. La AUE constituye el único marco de política de contenido explícitamente urbano que ha pesado en la elaboración del PRTR. En las siguientes Secciones del trabajo se analiza qué función juega la misma dentro del Plan.

5. La estructura y los objetivos del Plan y la presencia de la vertiente urbana dentro de ellos

Al asumir este análisis un foco urbano, es pertinente recordar que el PRTR es un instrumento de naturaleza predominantemente económica que plantea un plan nacional de inversión y reforma orientado a la transformación de la economía. El propio Plan se presenta con la intención de “contrarrestar (...) el impacto de la pandemia sobre la inversión y la actividad económica” y de “impulsar la recuperación y abordar una modernización de la economía española” (Gobierno de España, 2021a, pág. 7). Su objetivo se alinea así con lo planteado por la Comisión Europea, en relación a que los planes de recuperación y resiliencia aumenten el potencial de crecimiento económico de los Estados, así como la creación de empleo y la resiliencia económico-social. Hay que recordar que eso se propone desde los objetivos expresados en el marco del Pacto Verde Europeo (Comisión Europea, 2019), es decir, llevando a cabo un conjunto de acciones y reformas que hagan de la UE un ámbito capaz hacer una transición digital, verde y justa de aquí a 2050. En este marco el PRTR asume como objetivos propios los seis pilares que la Comisión Europea ha asignado al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia dentro de Next Generation EU¹⁰. Desde esta parte del trabajo se plantea entender si al abordar dichos objetivos el Plan asume un foco urbano y en qué medida.

Como paso previo a ese análisis se ha abordado la estructura del Plan. La misma está formada por cuatro ejes transversales y diez políticas palanca. Los primeros están fuertemente determinados desde el marco europeo, al ser tres de ellos la trasposición directa de algunos de los pilares del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia mencionado más arriba, y recoger el cuarto la recomendación de la Comisión Europea de potenciar la igualdad de género a través de los planes de recuperación (Comisión Europea, 2021b). Por su parte, las políticas palanca están más relacionadas con decisiones de acción tomadas desde el programa de Gobierno, aunque fuertemente influidas por las acciones bandera de la UE. El Plan plantea 10 políticas palanca:

1. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura.
2. Infraestructuras y ecosistemas resilientes.
3. Transición energética justa e inclusiva.
4. Administración para el siglo XXI.
5. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora.
6. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud.
7. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades.
8. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo.
9. Impulso a la industria de la cultura y el deporte.
10. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

¹⁰ La transición verde; la transformación digital; el crecimiento inteligente; sostenible e inclusivo; la cohesión social y territorial; la salud y la resiliencia sanitaria, social e institucional; y las políticas para la siguiente generación.

Es de destacar que la primera política recibe el título de “Agenda Urbana (...)”, lo que anuncia una potencial visión urbana en el PRTR. Esta cuestión se aborda más adelante. Cada una de las políticas palanca se estructura a través de las denominadas “componentes”, incluyéndose un total de 30 dentro del Plan. Estas últimas se concretan en retos y objetivos a perseguir a través de reformas e inversiones a realizar. A cada una de estas componentes se asigna un presupuesto que luego se distribuye entre las diferentes inversiones.

Teniendo en cuenta esta estructura del Plan y los temas explícitos que incorpora, a continuación, se lleva a cabo el análisis de la presencia de la cuestión urbana en el contenido y objetivos del PRTR.

5.1 *La cuestión urbana en el contenido del PRTR*

Un primer acercamiento al contenido del Plan para entender cómo incorpora la cuestión urbana se ha hecho a través del programa Atlas.ti. El mismo ha permitido identificar en qué medida y cómo se menciona el tema urbano a través de la identificación de palabras ligadas conceptualmente al mismo.

El concepto “urbano/a” aparece 122 veces en el texto del Plan: 34 de ellas va asociado a “agenda urbana” (siendo 5, a su vez, relativas a la “Agenda Urbana Española” y 2 relativas al “Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana”), 27 a “regeneración urbana”, 19 a “entornos urbanos” o “entornos urbanos y metropolitanos”, 11 a la relación urbano-rural, 9 a “transporte urbano”, 5 a “movilidad urbana”, 4 a “renovación urbana”, 4 a entornos o transporte “interurbano”, y 2 a “áreas urbanas”. Otros conceptos que aparecen son “aguas residuales urbanas” (2), “desarrollo urbano sostenible” (1), “rehabilitación urbana” (1), diseño urbano (1), residuos sólidos urbanos (1), centros urbanos (1) y “Política Nacional Urbana” (1). A todo esto, se suma un concepto que excluye lo urbano: “áreas no urbanas” (1), por lo que en esencia la mención a la cuestión estudiada se da 121 veces.

En base a lo anterior, lo urbano aparece mencionado sobre todo en relación a la “agenda urbana”. Esto es porque se menciona un alto número de veces la política palanca número 1 del PRTR, titulada “Agenda Urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura” (ver introducción a esta Sección y Sección 6). Dentro de la misma se incluye la componente 2 del Plan (“Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana”, ligada al concepto de regeneración urbana que aparece también en un buen número de ocasiones en el texto). Ambos términos constituyen la acepción más sustantivamente urbana presente en el documento, debido a que contienen en su esencia la cualidad integrada que conlleva una visión de actuación en las ciudades basada en el principio del desarrollo urbano sostenible. El resto de los conceptos se refieren a cuestiones sectoriales directa (movilidad urbana, transporte urbano, etc.) o indirectamente (cuando se habla de “ámbitos urbanos” como receptores de acciones en lo relativo a la digitalización, los residuos sólidos urbanos, etc.).

Siguiendo este análisis hay que señalar que la palabra “ciudades” aparece mencionada 23 veces. El texto hace referencia a las “ciudades autónomas” (8); “ciudades” en general, ligando el concepto a temas sectoriales (3); grandes ciudades (3); calidad de vida en las ciudades (2); pequeñas ciudades (2); “ciudades saludables” (1); eurociudades (1); tejido de la ciudad (1); Intervención General de las Ciudades (2). Es también relevante señalar que la palabra “barrios” aparece 2 veces. No aparece en alguna ocasión el término “urbanística” o “urbanismo”, así como “espacio público”, o “calles”. Aparecen, así mismo, algunas palabras con acepciones relativas a la cuestión urbana, pero siempre haciendo referencia a otras políticas. Por ejemplo “vía(s)” (4) aparece siempre referida a la infraestructura estatal; equipamiento(s) (18) nunca aparece haciendo referencia a equipamiento urbano como tal; “espacio” (29) no se refiere en ninguna de las ocasiones en las que aparece al “espacio público” de la ciudad. Los vocablos más repetidos con una acepción genuinamente urbana son: “edificio(s)” (50); y “vivienda” (70).

Para poner en perspectiva todos estos números, hay que mencionar que los siguientes conceptos más presentes en el texto son: “digital/digitalización” (920 veces), “inversión/es” (737), “recuperación” (685), “economía/económico” (614), “transformación” (549), “resiliencia” (499), “público” (438), “desarrollo” (361), “social” (290), “reformas” (288). No se menciona el concepto de “desarrollo urbano (sostenible) integrado”, la “sostenibilidad urbana” o el “enfoque integrado” ligado a la transformación urbana. Aunque, como se ha mencionado en la Introducción, la palabra “transformación” es la sexta más repetida en el PRTR, es relevante señalar desde la perspectiva de este estudio que no se menciona en ningún caso la cuestión de la “transformación urbana”.

Volviendo a la mención que el texto hace del concepto de “ciudad”, la más específica relativa al rol de las áreas urbanas dentro del plan es la siguiente: “las ciudades tienen un papel fundamental en la transformación económica y social” (Gobierno de España, 2021a, pág. 25). Esta visión general aparece sólo una vez a lo largo del documento. Desde el punto de vista del enfoque que adopta, se puede afirmar que está alineada con la perspectiva que ha sido señalada por diferentes actores y la literatura en relación al papel crucial que las ciudades tienen que jugar para alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo y de Next Generation EU (ver por ejemplo: Institute for European Environmental Policy, 2021; Eurocities, 2021; De Gregorio Hurtado, 2021), aunque no menciona el papel que estas pueden y deben jugar en relación a la transición ecológica y otras cuestiones asociadas. En todo caso, se trata de una idea que está presente pero no se desarrolla de manera ulterior, por lo que no deriva en efectos dentro del Plan. Como se verá, la misma cobra desarrollo en el marco de las convocatorias que operacionalizan las diferentes componentes del PRTR que hacen referencia a la cuestión urbana (ver Parte 4.2), lo que ha hecho pertinente analizarlas (ver Parte 6).

5.2 La cuestión urbana en los objetivos del PRTR

A continuación, se reportan de manera resumida las implicaciones urbanas de los seis objetivos del Plan:

- *Impulso a la transición verde*: Este objetivo plantea la incorporación de los límites ambientales de nuestro planeta en el diseño de las políticas públicas y en la regulación de la actividad económica con el fin de detener los procesos de deterioro ecológico (Gobierno de España, 2021a). Se persigue hacer una transición medioambiental justa que asume como marco director el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) aprobado en 2020. En relación a este objetivo se señalan otros marcos de política con los que está alineado el PNIEC: El Plan Nacional de Cambio Climático (PNACC) 2021-2030 y la Estrategia Española de Economía Circular y de normativa de residuos. Es de destacar que en relación a este objetivo no se menciona la Agenda Urbana Española, cuestión que habría sido relevante, al incorporar este contenido temático plenamente alineado con este objetivo.
En relación a la mención a la cuestión urbana o al sistema de ciudades, no hay referencias explícitas a los mismos. La referencia más cercana a temáticas relacionadas viene de la mano de la contribución de este objetivo a las *flagships* o iniciativas bandera propuestas por la Comisión Europea. En relación a esto, se menciona que “El Plan contribuye a aquellas más directamente vinculadas a la transición verde: Power Up” (despliegue de renovables y su integración en edificios, sectores productivos y en el territorio renovable), y “Renovate” (rehabilitación de edificios y regeneración urbana y rural con un énfasis en la mejora energética). Se pone así el acento en la cuestión de la rehabilitación energética de edificios y la incorporación en los mismos de sistemas de producción de energía limpia, planteando introducirlos en la mirada más integrada de la regeneración urbana y rural.
- *Impulso a la transición digital*: Este objetivo plantea una “transición digital humanista que potencie en el país las infraestructuras, competencias y tecnologías necesarias para una economía y una sociedad digital” (Gobierno de España, 2021a, pág. 65) en línea con la

Estrategia Digital Europea, la Agenda España Digital 2025 (aprobada en 2020). Este documento actuará como hoja de ruta de la digitalización a través de las 10 políticas palanca del Plan y a través de algunas de las reformas que integra: se menciona de manera específica la Agenda Urbana Española. Esta última incluye un objetivo estratégico orientado a la digitalización de los ámbitos urbanos, lo que la convierte en un marco pertinente a este respecto.

- *Crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo*: Este objetivo propone actuar sobre el modelo de crecimiento del país con el fin de dar lugar a un crecimiento “inteligente, sostenible e inclusivo” (Gobierno de España, 2021a, pág. 69). La mención explícita a la cuestión urbana se da en relación al crecimiento sostenible. Para alcanzarlo se menciona que el PRTR incluye reformas e inversiones orientadas a transformar el modelo productivo y económico incorporando la sostenibilidad medioambiental. Desde este punto de vista se señala la contribución de estas acciones al primer objetivo mencionado más arriba (transición verde). Entre las reformas e inversiones que se mencionan son de destacar “el establecimiento de zonas de bajas emisiones, la transformación del transporte urbano y metropolitano, (...), la rehabilitación energética de edificios tanto públicos como privados” (Gobierno de España, 2021a, pág. 69).
- *Promoción de la cohesión social y territorial de la Unión*: En este objetivo se aborda la cuestión de la distribución de la población en el país, señalando que la misma se concentra en grandes ciudades y áreas urbanas, teniendo una parte muy extensa del territorio un saldo demográfico negativo. Se persigue abordar “el reto demográfico y articular medidas y proyectos que impulsen el crecimiento y la igualdad de derechos y oportunidades en todo el territorio” (Gobierno de España, 2021a, pág. 70). Se señala que la cohesión territorial y la lucha contra la despoblación deben estar presentes en las 10 políticas palanca del Plan, contando con 130 medidas para abordar el reto demográfico en zonas rurales y pequeños municipios. No se menciona la cuestión urbana en relación a este tema.
- *Resiliencia sanitaria, económica, social e institucional*: Este objetivo persigue reforzar la resiliencia económica, social, territorial y ambiental, reduciendo al mismo tiempo la vulnerabilidad de la economía y reforzando su capacidad de adaptación en lo sanitario, institucional, económico y social frente a futuros riesgos. Este objetivo no hace mención a la cuestión urbana.
- *Políticas para las próximas generaciones*: Este objetivo busca contribuir a la justicia intergeneracional a través de actuaciones en el ámbito de la educación, las competencias digitales y el mercado de trabajo que den oportunidades y aseguren un futuro mejor a las generaciones venideras. Este objetivo no hace mención a la cuestión urbana.

Como se desprende del análisis, siendo la cuestión urbana relevante para la consecución de todos los objetivos, la misma sólo se menciona de manera explícita en relación al segundo (a través de la implementación de la Agenda Urbana Española).

6. El papel de las ciudades en la gobernanza del PRTR

Las ciudades vienen reclamando en el seno de la UE la capacidad de incidir sobre las políticas comunitarias que son relevantes para ellas desde los años 80. La labor que vienen desarrollando asociaciones como Eurocities, o instituciones como el Comité de las Regiones, junto con una mayor conciencia de las instituciones europeas en torno al papel crucial que las áreas urbanas tienen que desarrollar para afrontar los principales desafíos de Europa, ha abierto camino a que las mismas consigan espacios de diálogo en el marco de las políticas europeas. La Comisión Europea reconoce que las ciudades no sólo constituyen “lugares donde se aplican las políticas e instrumentos de la UE, sino que también pueden ser agentes en la formulación de las políticas de la Unión que abordan los desafíos a los que se enfrentan” (Comisión Europea, 2017, pág. 6).

Por otra parte, las ciudades han sido reconocidas como actores de innovación en relación a políticas como el cambio climático, la digitalización o la innovación social, cuestiones en torno a las cuales vienen acumulando conocimiento y experiencia. Esto unido a que en todos los Estados gran parte de la financiación de los planes de recuperación se implementará en las ciudades, las identifica como actores claves a la hora de diseñar, implementar y evaluar el PRTR.

Esta parte tiene como objetivo entender en qué medida y cómo las ciudades han estado presentes en el proceso de diseño del PRTR: como se ha mencionado, en relación a la elaboración de los planes de recuperación de los Estados miembros, la Comisión Europea preparó un documento guía en el que señalaba que se debían desarrollar consultas a los diferentes actores a través de marcos que involucraran a las autoridades locales y regionales, los actores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de jóvenes y otros actores (Comisión Europea, 2021b). Dicha involucración se planteaba tanto en la fase de diseño como de implementación.

En respuesta a este planteamiento, el Gobierno de España realizó un proceso de consulta con el fin de dar lugar a un proceso participativo amplio (Gobierno de España, 2021a). El mismo se instrumentalizó a través de la recopilación de propuestas y opiniones planteadas por los agentes sociales, las CCAA, los entes locales, las fuerzas parlamentarias, instituciones y organizaciones representativas de cada sector implicado, empresas (ibid.).

El diálogo con los entes locales en el marco del Plan se ha instrumentalizado a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). La misma ha participado en el proceso de diseño. Más allá de dicha participación, en el marco del diseño del Plan se celebró una reunión del Consejo Consultivo de Movilidad con la FEMP y entidades locales (en febrero de 2021) a iniciativa del MITMA. A esto se suma las tres peticiones de manifestaciones de interés por parte del Gobierno para la participación de los entes locales (y las CCAA) en relación a las políticas más vinculadas a sus competencias:

- Manifestaciones de interés sobre las zonas de bajas emisiones y apoyo al transporte público.
- Proyectos para el Plan de Impulso para la rehabilitación de edificios públicos.
- Manifestaciones de interés sobre el Programa de rehabilitación para la recuperación económica y social de entornos residenciales.

La literatura y los trabajos de evaluación que han abordado este tema, señalan que en el caso español la involucración de las ciudades ha sido baja (Lopriore y Vlachodimitropoulou, 2021, Institute for European Environmental Policy, 2021), siendo España uno de los países donde la participación de las mismas ha sido insuficiente (European Committee of the Regions, 2021), mostrando una participación de regiones y ciudades similar a la de países como Lituania, Finlandia u Holanda (Lopriore y Vlachodimitropoulou, 2021). En base a ello el comité de las Regiones ha señalado que “la insuficiente implicación de las ciudades (y las regiones) en los planes de recuperación pone sus resultados en riesgo”¹¹. Lo mismo se señala desde Eurocities, recordando que, aunque la UE incluyó el requerimiento de que los Estados consultaran a las ciudades respecto a los planes de recuperación, una encuesta realizada a 28 ciudades¹² de 16 países sobre este tema identifica que el 63% de las participantes en la misma evaluaron el proceso puesto en marcha por sus respectivos gobiernos insuficiente, señalando también que estaban siendo excluidas de los marcos de gobernanza que van a seguir y evaluar los planes (Eurocities, 2021). Sólo el 5% de las ciudades participantes calificaron el proceso como bueno, mientras que el 32% lo calificó de suficiente.

¹¹ <https://cor.europa.eu/es/news/Pages/ECON-29-SEPTEMBRE2021.aspx>

¹² En el caso español, han participado en la encuesta las ciudades de Barcelona, Bilbao, Logroño, Madrid y Terrassa. España es el país con más ciudades participantes en la misma.

Estos resultados muestran que el caso español no es una excepción y que en general todos los Estados han tendido a trabajar sin una involucración adecuada de las entidades locales.

Es de interés destacar que dentro de este trabajo se ha hecho una búsqueda en Google para identificar artículos de prensa, comunicados, u otro tipo de textos publicados por la FEMP, el principal interlocutor con el Gobierno de España respecto a la implementación local del PRTR, y no se ha identificado ninguno donde este ente mencione (o denuncie) la baja involucración de las ciudades en el marco español. Las razones que explicarían esta cuestión son relevantes y sería de gran interés entenderlas, pero escapan al alcance de este trabajo.

Esta baja involucración podría cambiar de cara a futuro al estar las ciudades integradas en la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación (representadas a través de la FEMP). Esta conferencia canaliza la gobernanza multinivel del Plan, estableciendo los mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación (Gobierno de España, 2021a). Aunque el objetivo principal de coordinación y cooperación se da respecto a las CCAA y las ciudades autónomas, se plantea también respecto a los entes locales “cuando se trate de asuntos que afecten a sus competencias” (Ministerio de Hacienda, 2021, pág. 2).

Para que este escenario se verificara la FEMP tendría que trasladar a su interlocutor en el Gobierno Central una demanda de mayor presencia y protagonismo en dicho proceso. Con una mayor integración de las ciudades en el seguimiento del Plan, que ponga en valor su experiencia en el desarrollo de los proyectos resultantes de las primeras convocatorias, se podrían dar cambios para mejorar aspectos determinados de las convocatorias que se lancen a futuro. Aun cuando el PRTR no pueda sufrir cambios de relevancia, debido a que tiene comprometidos los objetivos a alcanzar, sí que puede dar lugar a un marco de aportación y aprendizaje ligado a la implementación de las acciones financiadas y la construcción de capacidad que posibilita en los entes locales. El proceso de seguimiento del Plan puede ser una buena oportunidad para ello. El análisis llevado a cabo por este trabajo señala, sin embargo, que se trata de un escenario muy improbable.

7. La operacionalización del PRTR desde la perspectiva urbana: análisis de sus políticas palanca, componentes e inversiones

7.1 *La cuestión urbana en las políticas palanca, componentes e inversiones del PRTR*

Como se ha mencionado más arriba, el PRTR está estructurado en 10 políticas palanca (ver Sección 4). Estas constituyen las políticas que desde el Plan determinarán la evolución futura del país (Gobierno de España, 2021a), estando fuertemente determinadas por el marco Next Generation EU, el Pacto Verde Europeo y las iniciativas bandera de la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible. Las políticas palanca se estructuran en componentes. Estas últimas identifican retos y objetivos, señalando las reformas e inversiones necesarias para alcanzarlos. Las reformas tienen que ver con planes, estrategias, y marcos normativos (ya en vigor o por aprobar), mientras que las inversiones definen los marcos temáticos a los que se asignan los fondos del Plan. Las reformas y las inversiones están fuertemente relacionadas, dándose un alto grado de coherencia entre ellas.

Desde la perspectiva de este trabajo es especialmente relevante la política palanca número 1 “Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura”, en particular la parte relativa a “Agenda urbana”. Es en relación a la explicación de la misma donde el PRTR hace mención al rol fundamental de las ciudades en la transformación económica y social (íbid.), mencionado más arriba.

Dentro de esta política palanca se despliegan dos componentes netamente ligados a la cuestión urbana¹³:

- Componente 1: Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos.
- Componente 2: Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana.

Dichos componentes constituyen los más específicamente urbanos del PRTR, por lo que el análisis se ha centrado en los mismos, no abordando el estudio de reformas e inversiones que actúan en los ámbitos urbanos desde una política sectorial (por ejemplo, no se ha aborda el análisis de la acción orientada a la renaturalización de las ciudades dentro de la política palanca número 2). Esta decisión es coherente con el marco conceptual planteado, ya que es en las políticas urbanas integradas donde cabe encontrar los principios y postulados del Urban Acquis hacia la sostenibilidad de las ciudades de la UE.

7.2 *Componente 1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos*

Esta componente está liderada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) y el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITERD). Su meta principal es “impulsar la descarbonización de la movilidad urbana, la mejora de la calidad del aire y de la calidad de vida en las ciudades” (Gobierno de España, 2021a, pág. 144).

Para ello persigue, como objetivos mayormente ligados al tema de análisis de este trabajo, impulsar la movilidad activa y potenciar la transformación del transporte público para que se convierta en una alternativa realista frente al vehículo privado. Plantea medidas dirigidas a actuar sobre el tejido de la ciudad y sus infraestructuras, y a potenciar el transporte urbano y metropolitano.

Esta componente dirige las ayudas a las Comunidades Autónomas, las administraciones locales y las empresas. En concreto plantea tres inversiones a las que se asigna una inversión estimada de 6.536 M€:

- C1.1 Zonas de bajas emisiones y transformación digital y sostenible del transporte urbano y metropolitano en municipios de más de 50.000 habitantes. Esta inversión plantea incentivar la generación de zonas de bajas emisiones para reducir la utilización del vehículo privado y un plan de incentivos a la transformación de flotas de transporte de viajeros y mercancías con el fin de potenciar la presencia de vehículos de cero o bajas emisiones. Se persigue así mejorar la calidad del aire, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar la calidad de vida en las ciudades. De las tres inversiones que se plantean dentro de la componente 1, esta es la más relacionada con la cuestión urbana desde una perspectiva integrada, aunque la misma se aborde desde el ámbito sectorial de la movilidad.
- C1.12 Plan de incentivos a la instalación de puntos de recarga públicos y privados, a la adquisición de vehículos eléctricos y de pila de combustible y líneas de impulso a proyectos singulares y de innovación en electro-movilidad, recarga e hidrógeno verde. Esta inversión tiene como fin favorecer la movilidad eléctrica.
- C1.13 Actuaciones de mejora de la calidad y fiabilidad en el servicio de Cercanías. Esta inversión persigue incentivar el uso de los servicios de cercanías ferroviarias a través de la mejora de su capacidad, la calidad y la fiabilidad del servicio.

¹³ La política palanca 1 integra una tercera componente relativa a “Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero”.

Como se ha dicho, de las tres inversiones la más netamente “urbana” es la componente C1.I1. La misma se ha materializado ya parcialmente a través de la convocatoria publicada por el BOE 201 de 2021 que presentaba, así mismo, las bases reguladoras del “Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano” al que pueden acceder los entes locales (ayuntamientos y entes supramunicipales) a través de concurrencia competitiva. Pueden optar a las ayudas municipios de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia, así como municipios de más de 20.000 habitantes que cumplan ciertos criterios (tener un servicio de transporte público, y tener aprobado y vigente un plan de movilidad urbana sostenible cuando se presenta la candidatura). Este programa tiene asignada una inversión del PRTR de 1.500 M€ que se despliega en dos convocatorias.

La resolución de la primera convocatoria se publicó en febrero de 2022, contando con un buen nivel de participación, habiéndose recibido 262 solicitudes y accediendo a las ayudas 174 propuestas que incluyen 655 actuaciones a desarrollar por 170 ayuntamientos y 4 entes supramunicipales. El análisis de las actuaciones que se desplegarán dentro de la convocatoria trasciende el alcance de este trabajo, pero se trata de una cuestión de gran interés a estudiar a futuro.

En todo caso, un primer acercamiento a la convocatoria y a las medidas seleccionadas en la resolución mencionada permite identificar acciones con capacidad de impacto hacia una movilidad más sostenible (y, por tanto, hacia los objetivos de mejora de la calidad del aire, mitigación del cambio climático y mejora de la calidad de vida en las ciudades), pero las mismas sólo pueden tener una capacidad verdaderamente transformadora dentro de una visión comprensiva de la movilidad en los ayuntamientos y áreas metropolitanas donde se implementan. Dicha capacidad transformadora que busca el PRTR dependerá de la visión de movilidad urbana recogida en el plan de movilidad urbana sostenible de los municipios en cuestión y del nivel de encaje de dichas acciones en el mismo.

La resolución señala que esto se ha tenido en cuenta en el proceso de selección de las propuestas, mencionando que se ha considerado que las acciones estén integradas en “un plan estratégico (plan de acción de agenda urbana o estrategia de ciudad que asegure el carácter integrado)”, así como su adecuación al plan de movilidad sostenible del municipio (ibid.). Es relevante señalar la importancia que la convocatoria da a que exista un “plan estratégico” en el municipio o municipios que aspiran a las ayudas. Esta cuestión no es baladí ya que es la única mención explícita a la necesidad de que las actuaciones se diseñen e implementen desde un enfoque integrado. Se trata, así mismo, de una cuestión que viene de la mano de las políticas urbanas de la UE implementadas en España desde el final de los años 80 y que ha sido recordada recientemente desde la Nueva Carta de Leipzig (ver Sección 2).

La inversión C1.I1 integra también los convenios con las Comunidades Autónomas (CCAA), incluyendo una dotación de 900 millones de euros que refuerza la acción por parte de los municipios descrita más arriba.

7.3 *Componente 2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana*

Esta componente está liderada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA). Tiene como objetivo principal el impulso “a la rehabilitación del parque edificado en España, en línea con la *Renovation Wave* europea, así como el incremento del parque de vivienda en alquiler social en edificios energéticamente eficientes” (Gobierno de España, 2021a, pág. 145). Se menciona que para ello se persigue implementar la Agenda Urbana Española actuando en la rehabilitación energética y la regeneración urbana (ibid.).

La componente dirige las ayudas a las Comunidades Autónomas, las administraciones locales y las empresas. En concreto plantea seis inversiones a las que se asigna una inversión de 6.820 M€:

- C2.I1 Programas de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales. Consisten en “operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana de gran escala, en barrios o zonas delimitadas en función de su nivel de renta y que tendrá especial incidencia en colectivos vulnerables incluidos en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética” (ibid.).
- C2.I2 Programa de construcción de viviendas de alquiler social en edificios energéticamente eficientes.
- C2.I3 Programa de rehabilitación energética de edificios (PREE). Promueve la rehabilitación energética de edificios existentes de viviendas y otros usos, mediante actuaciones de ahorro, eficiencia energética e incorporación de energías renovables.
- C2.I4 Programa de regeneración y reto demográfico, dirigido a proyectos públicos y privados en municipios y núcleos de menos de 5.000 habitantes para la eficiencia energética de edificios, la generación y consumo de energías renovables y asegurar el despliegue de la movilidad eléctrica.
- C2.I5 Programa de impulso a la rehabilitación de edificios públicos (PIREP).
- C2.I6 Programa de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española para impulsar la aprobación de planes de acción local que, además de permitir la implementación efectiva de la Agenda Urbana Española, ejemplifiquen, a modo de proyectos piloto la metodología, el proceso seguido y el resultado final para orientar a otras entidades locales a hacer los suyos propios.

Del análisis de las inversiones se desprende que tienen un claro componente urbano sectorial en la mayor parte de los casos. Dentro de las mismas, la inversión C2.I6 presenta un componente urbano integrado. Esto se debe a que plantea actuar desde una visión holística a través de la elaboración de planes de acción alineados con la Agenda Urbana Española (AUE) por parte de los entes locales.

En relación a dicha inversión, en septiembre de 2021 se publicó en el BOE 219 de 2021 la orden que aprobaba las bases reguladoras de la convocatoria destinada a la concesión de ayudas para el desarrollo de proyectos piloto de planes de acción local de la AUE a la que podían acceder los entes locales a través de concurrencia competitiva.

El texto de dicha orden hace referencia a la importancia del papel que tienen que jugar los municipios a la hora de implementar la AUE, señalando que lo que se busca es reconocer experiencias piloto de planes de acción exitosos que cuenten con un alto potencial de transferibilidad a otros municipios o asociaciones de municipios o de otros entes locales.

Es relevante mencionar que este programa se plantea como una respuesta a la necesidad de que los entes locales “se adapten a los nuevos condicionantes de las ayudas europeas, que cada vez con mayor frecuencia, reclaman la elaboración de verdaderas estrategias de ciudad, integradas y transversales, superando el estricto régimen de competencias establecido de manera sectorial” (ibid., pág. 111608).

Asimismo, se busca con las nuevas ayudas incentivar la acción de los entes locales, y dar lugar a un “semillero de proyectos y actuaciones concretas que puedan ser abordadas materialmente y que visibilicen el potencial de la AUE” (ibid. Pág. 111610). Se observa la utilización de un mecanismo incentivador que potencia la innovación a través de la convocatoria de proyectos demostrativos, algo que viene haciendo la Comisión Europea desde 1989 en relación a la cuestión urbana.

La resolución a esta convocatoria se publicó en diciembre de 2021, resultando en la selección de 121 candidaturas de municipios, asociaciones de municipios y otros entes locales. En concreto se está financiando el desarrollo de proyectos piloto de planes de acción en 16 municipios de menos de 5.000 habitantes, 24 entre 5.001 y 20.000 habitantes, 21 entre 20.001 y 50.000 habitantes, 22 entre 50.001 y 100.000 habitantes, 20 entre 100.001 y 300.000 habitantes, 8 de más de 300.000 habitantes, y 10 entes que asocian municipios (provincias, etc.). La convocatoria tiene un monto asignado de 20 M€.

Esta convocatoria constituye el elemento más esencialmente urbano de los analizados en este trabajo, al conllevar los planes de acción de la AUE la asunción de un enfoque integrado a la hora de establecer su visión de ciudad (o pueblo) con horizonte 2030. Para ello han de tener en cuenta los 10 objetivos estratégicos¹⁴ que establece la AUE, así como los objetivos específicos que los estructuran. Al haber asumido esta convocatoria la identificación de proyectos piloto con carácter demostrativo a futuro, el carácter transformador de la misma puede verse reforzado con el tiempo. Asimismo, a pesar de su limitado presupuesto, esta convocatoria constituye el instrumento a través del cual los principios de la política urbana de la UE (interiorizados en la AUE) se transponen a la acción de las ciudades, y por tanto, el elemento a través del cual en los próximos años (a través de la implementación de los planes de acción en elaboración) se estará verificando una europeización ulterior de la política urbana en nuestro país desde una convocatoria derivada del PRTR. En este sentido hay que señalar que la AUE nació sin presupuesto y que esta inversión del PRTR supone la primera dotación económica orientada a su implementación.

8. Conclusiones

El PRTR se configura como un instrumento que contribuirá a la europeización de un buen número de ámbitos de acción pública en nuestro país. Al estar su génesis altamente determinada por las condiciones de financiación establecidas a nivel comunitario, integra elementos de política que se transponen desde las prioridades y propuestas de la Unión Europea a nuestro contexto. Dicho esto, y recordando en este punto la primera pregunta de investigación de este trabajo (relativa a si el PRTR ha asumido una dimensión urbana), es de interés señalar que el estudio identifica una dimensión urbana limitada del Plan que se materializa a través de la presencia de acciones sectoriales en las ciudades. Entre ellas están presentes con un alto grado de relevancia la movilidad urbana y metropolitana y la rehabilitación energética de edificios públicos y privados (y en el caso de estos últimos la creación de oficinas para gestionarla). La regeneración urbana integrada tal y como la entiende el Urban Acquis (es decir, que no se limita a la acción en la dimensión física de la degradación, sino que plantea la mejora integrada de los barrios vulnerables) está menos presente que los temas mencionados, y es contemplada desde el PRTR en el caso de barrios desfavorecidos, reconocidos como tales por las CCAA. Cabe mencionar como excepción a todo esto la inversión C2.I6 (Programa de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española) que, a pesar de contar con un presupuesto limitado, presenta un potencial transformador en relación al avance en la sostenibilidad urbana en nuestro país. Esto es porque constituye la única inversión específicamente basada en una visión integrada del hecho urbano y su acción en el mismo. En base a todo esto, se puede decir que el PRTR entiende lo urbano como un ámbito donde se despliegan inversiones, no como un enfoque de acción integrada en las ciudades orientado a hacer la transición que propone el Pacto Verde Europeo.

¹⁴ Los objetivos estratégicos de la AUE son los siguientes: 1) Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo; 2) Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente; 3) Prevenir y reducir los efectos del cambio climático y mejorar la resiliencia; 4) Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular; 5) Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible; 6) Fomentar la cohesión social y buscar la equidad; 7) Impulsar y favorecer la Economía Urbana; 8) Garantizar el acceso a la Vivienda; 9) Liderar y fomentar la innovación digital; 10) Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

Por otra parte, al analizar el PRTR desde el foco de la segunda pregunta de investigación (para entender si se constituye como un elemento de europeización de la política urbana en nuestro país), lo primero que se observa es que no hay transferencia desde estancias comunitarias al Plan de los principios que han venido guiando la política urbana de la UE. Esto es porque se verifica en los instrumentos y documentos comunitarios que han pesado sobre el diseño del PRTR una ausencia de referencias a los principales marcos en relación a esta cuestión (el Urban Acquis, y de la Agenda Urbana para la Unión Europea), así como a cualquier otro marco urbano. Se identifica de esta manera que desde la UE se ha renunciado, o no se ha considerado prioritario en base a la naturaleza y prioridades del instrumento, dotar los planes de recuperación de una dimensión urbana explícita. Esta circunstancia deja en la decisión de los Estados la potencial inclusión de una dimensión urbana en los planes.

Desde este trabajo, se plantea que esto está en la base de la visión urbana sectorial que asume el PRTR: al ser España un país que no se ha dotado hasta 2019 de una política urbana nacional (que aún no está consolidada), y que se ha venido caracterizando por constituir un marco fuertemente influenciado por la condicionalidad de los fondos asociados a la política urbana de la UE (De Gregorio Hurtado *et al.*, 2021), la falta de la obligación o de la recomendación de introducir una dimensión urbana ha derivado en una presencia limitada de la cuestión en los diferentes elementos del PRTR analizados por este trabajo. Hay que señalar que algunos Estados miembros sí que han introducido la cuestión urbana en mayor medida en sus planes de recuperación. Es, por ejemplo, así en el caso italiano (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), donde se han planteado inversiones específicas en relación al desarrollo de proyectos de regeneración urbana orientados a reducir las situaciones de marginación y degradación social, y planes urbanos integrados dirigidos a las periferias de las áreas metropolitanas; etc. (Gobierno de Italia, 2021). En este caso, el Plan tampoco cuenta con una dimensión urbana explícita, pero integra el tema de la mano de la dimensión social, dando cabida a principios y conceptos propios de la política urbana de la UE.

Volviendo de nuevo la mirada a la UE, una primera consecuencia de lo mencionado en el párrafo anterior es la pérdida de la oportunidad para dar lugar a planes de recuperación con una clara dimensión urbana en todos los Estados. El desarrollo urbano sostenible integrado no emerge como pilar de acción o una línea guía que tenga que estar presente. Sin embargo, como ha reconocido la propia Comisión Europea, las ciudades de la UE no sólo son cruciales para la implementación de los objetivos de Next Generation EU y del Pacto Verde Europeo, sino que también cuentan con capacidad y experiencia que en ocasiones va por delante de la de los gobiernos para afrontar problemáticas y retos que caen dentro de sus competencias. Integrarlas en el diseño y la implementación de los planes de recuperación, asumiendo una visión urbana integrada, que dote toda la acción en los ámbitos urbanos de un marco de referencia coherente en relación al desarrollo urbano sostenible, emerge como condición para que los planes de recuperación alcancen sus objetivos.

Asimismo, emerge como un paso a dar en el corto plazo el avance hacia una política comunitaria para las ciudades sintonizada con la principal hoja de ruta actual de la UE (el Pacto Verde), e implementada a través de todos los marcos de financiación, incluyendo los planes de recuperación y la Política de Cohesión.

En relación a lo anterior, y volviendo al caso español, se configura como paso relevante que el PRTR evolucione hacia la materialización de una dimensión urbana que ponga en valor la acción en las ciudades y la sistematice desde una perspectiva integrada en la planificación de las acciones que se plantean. Para ello es clave el papel de la FEMP en el proceso de seguimiento (reclamando mayor capacidad de determinar las convocatorias) y que haya voluntad política en relación a este tema en su interlocutor en el Gobierno Central. Esto puede tener cabida en el marco de las inversiones de carácter más netamente urbano señaladas más arriba (Sección 7).

Se trata, en todo caso, de un tema que está fuera del debate y la reflexión que se ha hecho hasta ahora en relación al PRTR en nuestro país y sobre el que este trabajo plantea poner el foco por considerar la oportunidad que constituiría¹⁵.

Otra cuestión de interés que emerge del análisis es que el marco de Naciones Unidas (en particular la Agenda 2030) está presente en el PRTR desde un punto de vista discursivo, pero no logra concretarse a través de la inclusión de elementos específicos, por lo que su influencia dentro de los contenidos del plan es muy limitada. La relevancia que han cobrado los ODS de la Agenda 2030 (con el ODS 11 “ciudades y comunidades sostenibles”) o la Nueva Agenda Urbana en otros marcos de política, como la AUE, no se verifica en el caso del PRTR. Como consecuencia, la cuestión urbana tampoco entra desde este ámbito de influencia en el Plan.

El único marco de política específicamente urbano que menciona el PRTR en numerosas ocasiones, y que incluso da nombre a la primera política palanca del mismo, es la Agenda Urbana Española (AUE). La misma se constituye en marco de referencia en relación a algunas de las inversiones que plantea el PRTR. Si bien la AUE tiene en cuenta el papel de las ciudades en relación a los problemas y retos del presente y propone un enfoque integrado a la hora de avanzar en el desarrollo urbano, esta visión no se traspone explícitamente al planteamiento general del Plan. La AUE juega el papel de una política en la que se insertan las inversiones de la componente 2 desde una perspectiva sectorial. Esto queda confirmado por el análisis del discurso que ha llevado a cabo este trabajo, así como desde la identificación de que la primera política palanca (denominada “Agenda Urbana (...)”) viene más determinada en su enfoque y contenido por las iniciativas bandera de la UE (ver Sección 4) que por el enfoque, ambición y contenidos de la AUE (a excepción de la inversión C2.I6).

Por último, volviendo al foco conceptual que ha adoptado este trabajo, se concluye que la europeización de la política urbana de nuestro país a través del PRTR tiene lugar principalmente a través de la intensificación de los temas sectoriales prioritarios por los que ha apostado la EU desde el Pacto Verde. Esta mirada dejará efectos positivos, pero también conlleva el riesgo de perder de vista la integralidad del hecho urbano donde se opera, algo que podría restar sentido y capacidad transformadora a las acciones concretas que se implementen. También contribuye a dicha europeización (de manera indirecta) el papel que juega la AUE dentro del Plan, al haber asumido la misma gran parte de los temas y, sobre todo, enfoques de política urbana que ha venido proponiendo la UE a lo largo de las últimas tres décadas.

En conjunto, como se ha mencionado, el tema urbano tiene poca presencia sustantiva y aparece fragmentado en lo discursivo y en el contenido del PRTR, identificándose más como un ámbito receptor de acciones que como un enfoque de acción integrada en las ciudades hacia el desarrollo sostenible y la resiliencia. Esto se considera una oportunidad perdida para avanzar en una política urbana de país que contribuya a afrontar los retos presentes desde la mirada de transformación que plantea el propio PRTR, y señala todavía un bajo nivel de entendimiento del rol clave que tienen que desempeñar las ciudades para que sea posible la transición verde y digital justa que plantea el Pacto Verde Europeo. Se observa, no obstante, un mayor carácter integrado en la materialización de algunas de las inversiones, a través de la condicionalidad que se establece en las convocatorias de ayudas. Esta cuestión pone en el foco de la continuación de este trabajo de análisis la evolución de dichas convocatorias con el fin de entender su capacidad de transformar la política urbana en nuestro país. El conocimiento que se obtendría sería de valor para informar la evolución que necesariamente tendrá que hacer la AUE en los años próximos, así como para identificar instrumentos que puedan ser innovadores y transformadores en el marco de la dimensión urbana de la Política de Cohesión post-2020 en nuestro país.

¹⁵ Este bajo nivel de reflexión y debate en torno al PRTR en general, y la cuestión urbana en el PRTR en particular, choca con la atención que están recibiendo los Planes de Recuperación en otros países.

Conflicto de intereses: La autora declara que no hay conflicto de intereses.

9. Bibliografía

- Augusto Merli, G. & Silva Graciano, G. (2021). Cidades em tempos de pandemia: um ensaio reflexivo. *ACE: Architecture, City and Environment*, 16(46), 9375. <http://dx.doi.org/10.5821/ace.16.46.9375>
- Armondi, S., Bovo, M., Galimberti, B., (2021). Territori nell'incertezza. Tra preparazione e cura verso un mondo post-pandemico. *Equilibri*, 1, 155-168. <https://doi.org/10.1406/100946>
- Atkinson, R. (2014). *The urban dimension in Cohesion Policy: Past developments and future prospects*. Trabajo presentado en el Workshop de la RSA: The New Cycle of the Cohesion Policy. Institute for European Studies, Bruselas, Bélgica.
- Bandrés, E., Gadea, L., Salas, V, Sauras, Y. (2020). Spain and the European Recovery Plan. *Funcas SEFO*, 9(4), 5-14.
- Bisciari, P., Gelade, W., Melyn, W. (2021). Investment and reform in Germany, France, Italy, Spain and Belgium's National Recovery and Resilience Plans. *Economic Review National Bank of Belgium, issue iii*, 104-142. <https://ideas.repec.org/a/nbb/ecrart/y2021mdecemberiiiip104-142.html>
- Carpenter, J. (2010). Integrated Urban Regeneration and Sustainability: Approaches from the European Union. En Colantonio, A. y Dixon, T. (eds.), *Urban Regeneration and Social Sustainability* (pp. 83-101). Chichester, United Kingdom: Wiley-Balckwell. <https://doi.org/10.1002/9781444329445.ch5>
- Carpenter, J., González Medina, M., Huete García, M. A., De Gregorio Hurtado, S. (2020). Variegated Europeanization and urban policy: Dynamics of policy transfer in France, Italy, Spain and the UK. *European Urban and Regional Studies*, 27(3), 227-245. <https://doi.org/10.1177/0969776419898508>
- Comisión Europea (2021a): *Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Spain*. Comisión Europea.
- Comisión Europea (2021b). *Commission staff working document. Guidance to Member states Recovery and Resilience Plans*. Comisión Europea.
- Comisión Europea (2021). *Annual Sustainable Growth Strategy*. Comisión Europea.
- Comisión Europea (2019). *The European Green Deal*. Comisión Europea.
- Comisión Europea (2017). *Informe de la Comisión al Consejo sobre la Agenda Urbana para la UE*. Comisión Europea.
- Chorianopoulos, I. y Iosifides, T. (2006). The neoliberal framework of EU Urban Policy in Action: Supporting competitiveness and reshaping disparities. *Local Economy*, 21(4), 409-422. <https://doi.org/10.1080/02690940600951964>
- Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid, España: MC Graw Hill.
- Darvas, Z. (2020). Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding? Bruegel Blog Post. 24th Septiembre 2020. <https://www.bruegel.org/2020/09/will-european-union-countries-be-able-to-absorb-and-spend-well-the-blocs-recovery-funding/>
- De Gregorio Hurtado, S. (2021). A Green Deal for the Urban Age: A new role for cities in EU climate action. En Abdullah, H. (ed.), *The Urban Dimension of the European Green Deal*. (pp. 27-38). Barcelona, España: CIDOB.
- De Gregorio Hurtado, S. (2020a). ¿Conviven dos agendas urbanas en la UE? La Agenda Urbana para la Unión Europea versus el Acervo Urbano. En Alonso, M. R., De Gregorio Hurtado, S., González Medina, M. Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: transformaciones, desafíos e instrumentos. Madrid, España: Reus. <https://doi.org/10.30462/9788429023589>

- De Gregorio Hurtado, S. (2019). El enfoque integrado y la participación en la política urbana de la unión europea. El caso de la Iniciativa Urbana (2007-2013) en España. *ACE: Architecture, City and Environment*, 14 (41), 35-60. <https://doi.org/10.5821/ace.14.41.6763>
- De Gregorio Hurtado, S. (2012). Políticas Urbanas de la UE desde la perspectiva de la planificación colaborativa. Las iniciativas URBAN y URBAN II en España. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Madrid. https://oa.upm.es/12740/1/SONIA_DE_GREGORIO_HURTADO.pdf
- De Gregorio Hurtado, S. (2017). Is EU Urban Policy transforming Urban Regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007-2013). *Cities*, 60, 402-414. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.10.015>
- De Gregorio Hurtado, S; Do Santos Coelho, V; Baatti Boulahia, A. (2021). La Europeización de la política urbana en España en el periodo 2014-2020. Análisis de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI). *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 134. <https://doi.org/10.20868/ciur.2021.134>
- Eurocities (2021). Briefing note on the involvement of cities in the governance of National Recovery and Resilience Plan (NRRPs). Eurocities. https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2021/10/Eurocities_Briefing2_NRRPs.pdf
- European Committee of the Regions (2021). *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*. European Commission.
- Eurostat (2016). *Urban Europe. Statistics on cities, towns and suburbs*. Luxemburgo. Unión Europea.
- Fernández de Losada, A., Abdullah, H. (eds.) (2020). Cities on the frontline: managing the coronavirus crisis. Barcelona, España: CIDOB. https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/cidob_report/cidob_report/cities_on_the_frontend_managing_the_coronavirus_crisis
- Florida, R., Rodríguez-Pose, A., Storper, M. (2021). Cities in a post-COVID world. *Urban Studies*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/00420980211018072>
- Gaglione, F., Ayiine-Etigo, D. A. (2021). Resilience as an urban strategy: a comparison of resources and interventions in the European Recovery Plans for the green transition. *Tema*, 3(2021), 501-506. <https://doi.org/10.6093/1970-9870/8303>
- García Vaquero, Martín, Antonio Sánchez-Bayón, and José Lominchar (2021). European Green Deal and Recovery Plan: Green Jobs, Skills and Wellbeing Economics in Spain. *Energies*, 14, 4145. <https://doi.org/10.3390/en14144145>
- Gobierno de España (2021a). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Gobierno de España. Madrid.
- Gobierno de España (2021b). España 2050. Fundamentos y propuestas para una estrategia nacional a largo plazo. Gobierno de España.
- Gobierno de España (2020). Programa Nacional de Reformas del Reino de España. Gobierno de España.
- Gobierno de España (2019a). Agenda del Cambio. Hacia una economía inclusiva y sostenible. Gobierno de España.
- Gobierno de España (2019b). Programa Nacional de Reformas del Reino de España. Gobierno de España.
- Gobierno de Italia (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Gobierno de Italia.
- González-Medina, M. (2013). La europeización urbana a través de la política de cohesión. *Revista CIDOB D'afers internacionals*, 104, 133-154.
- Graziano, P., Vink, M. (2013). Europeanization: Concept, Theory and Methods. En Bulmer, S. y Lesquene, C. (eds.): *The Member States of the European Union* (pp. 31-54). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press. Segunda edición. <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737391.003.0003>

- Haase, A. (2020). Covid-19 as a Social Crisis and Justice Challenge for Cities. *Frontiers*, 5: 583638. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2020.583638>
- Institute for European Environmental Policy (2021). *Cities sidelined in preparation of national resilience and recovery plans*. <http://resp.las.ac.cn/C666/handle/2XK7JSWQ/328170>
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. Londres, Reino Unido: SAGE. <https://dx.doi.org/10.4135/9781446217788>
- Informal Council of Ministers of Urban Development of the EU (2007). *Leipzig Charter on sustainable cities*. https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/leipzig_charter_2007.pdf
- Lopriore, M. and Vlachodimitropoulou, M. (2021). *Recovery and resilience plans for the Next Generation EU: a unique opportunity that must be taken quickly and carefully*. European Institute of Public Administration. http://aei.pitt.edu/103707/1/EIPA_Paper_Recovery%2Dand%2DResilience%2DPlans%2Dfor%2Dthe%2DNext%2DGeneration%2DEU_Digitaal.pdf
- Maqueda, A. (15 de julio de 2021). El Gobierno tendrá que acelerar para gastar los fondos europeos de este año. *El País*. <https://elpais.com/economia/2021-07-15/el-gobierno-tendra-que-acelerar-para-gastar-los-fondos-europeos-de-este-ano.html>
- Ministerio de Hacienda (2021). *Nota de prensa. La ministra de Hacienda preside la constitución de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.H.ACIENDA/21-01-21%20NP%20Conferencia%20Sectorial%20Plan%20Recuperacion.pdf>
- Olsen, J. (2002). The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(5): 921-952. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00403>
- Radaelli, C. (2003). The Europeanization of Public Policy. In Featherstone, K. and Radaelli, C. (eds.). *The Politics of Europeanization* (pp, 27-56). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199252092.003.0002>
- Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE (2020). *Nueva Carta de Leipzig. El poder transformador de las ciudades hacia el bien común*. https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/nueva_carta_de_leipzig_es_0706_21.pdf
- Sharifi, A., Khavarian-Garmsir, A. R. (2020). The COVID-19 pandemic: Impacts on cities and major lessons for urban planning, design and management. *Science of the Total Environment*, 749, 142391. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.142391>
- Verhelst, T. (2017). Processes and patterns of urban Europeanisation: evidence from the Eurocities network. *Tema*, 10(1): 75-96. <https://doi.org/10.6092/2281-4574/5310>
- World Economic Forum (2020). *How cities around the world are handling COVID-19 and why we need to measure their preparedness*. World Economic Forum. https://smartnet.niua.org/sites/default/files/resources/covid-19_how_cities_around_the_world_are_coping_world_economic_forum.pdf