



Bruselas, 18.7.2014
COM(2014) 490 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**LA DIMENSIÓN URBANA DE LAS POLÍTICAS DE LA UE: ELEMENTOS CLAVE
DE UNA AGENDA URBANA PARA LA UE**

LA DIMENSIÓN URBANA DE LAS POLÍTICAS DE LA UE: ELEMENTOS CLAVE DE UNA AGENDA URBANA PARA LA UE

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 3 |
| 1. RETOS Y POTENCIAL DE UNA EUROPA URBANA | 4 |
| 1.1. Una UE urbanizada con ciudades que impulsan el crecimiento y la eficiencia en el uso de los recursos..... | 4 |
| 1.2. Resultados insatisfactorios y problemas persistentes en las ciudades europeas..... | 4 |
| 1.3. Un sistema urbano fragmentado..... | 5 |
| 2. LA POLÍTICA URBANA EN EUROPA | 6 |
| 2.1. Políticas urbanas nacionales..... | 6 |
| 2.2. Cooperación intergubernamental en materia de desarrollo urbano..... | 6 |
| 2.3. Una visión común del desarrollo urbano en Europa | 6 |
| 2.4. La política urbana de la UE en la actualidad..... | 7 |
| 2.5. El potencial urbano se puede utilizar mejor | 8 |
| 3. LLAMAMIENTOS EN FAVOR DE UNA AGENDA URBANA PARA LA UE..... | 8 |
| 3.1. Reconocimiento desde hace tiempo de la necesidad de una agenda urbana para la UE | 8 |
| 3.2. Llamamientos reiterados en favor de una agenda urbana para la UE..... | 9 |
| 4. LA DIMENSIÓN MUNDIAL DEL DESARROLLO URBANO | 9 |
| 5. REFLEXIONES SOBRE UNA FUTURA AGENDA URBANA PARA LA UE..... | 10 |
| 5.1. ¿Por qué necesitamos una agenda urbana para la UE?..... | 10 |
| 5.2. ¿En qué debe consistir la agenda urbana para la UE?..... | 11 |
| 5.3. Definición del alcance y enfoque | 12 |
| 5.4. Refuerzo del compromiso y la identificación de las políticas de la UE con las ciudades..... | 12 |
| 5.5. Mejora de la comprensión de los procesos de desarrollo urbano..... | 13 |
| 5.6. Implementación de la agenda urbana para la UE | 13 |

INTRODUCCIÓN

Europa sigue teniendo problemas relacionados con la economía, el clima, el medio ambiente y la sociedad en general. La mayoría de estos problemas tienen una fuerte dimensión urbana: bien se manifiestan principalmente en las ciudades o en torno a ellas (pobreza, segregación social y espacial, degradación medioambiental, etc.), bien encuentran su solución en las ciudades o a través de ellas (eficiencia en el uso de los recursos y economía neutra en CO₂; desarrollo económico e innovación; innovación social e integración, etc.).

Si bien el papel de las ciudades en el desarrollo económico, social y cultural, así como su potencial como hábitat que hace un uso más eficiente de los recursos gozan de amplio reconocimiento, la respuesta política a nivel europeo y nacional ha sido lenta y fragmentada, con muchas iniciativas sectoriales, pero muy poco integradas. Cada vez hay más voces que sostienen que las ciudades deben participar adecuadamente en el diseño y la aplicación de las políticas de la UE y que las políticas de la UE deben adaptarse mejor a las realidades urbanas en las que se van a aplicar. Estas voces se manifiestan a través de una serie de partes interesadas a nivel europeo, nacional y local, que piden una agenda urbana para la UE. En respuesta a estas peticiones, la Comisión Europea organizó el Foro CiTIEs¹ para iniciar un debate sobre la necesidad de una agenda urbana para la UE.

A raíz del Foro CiTIEs, los Estados miembros debatieron la necesidad de desarrollar una agenda urbana para la UE, reconociendo la demanda y las expectativas del Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones, las asociaciones de ciudades y las propias ciudades, así como su disposición para iniciar el proceso. Se sugirió que, para su desarrollo, habría que tener en cuenta las aportaciones a nivel local, regional, nacional y de la UE².

El objetivo de la presente Comunicación es ampliar el debate a todas las partes interesadas. Partiendo de los resultados del Foro CiTIEs, se proponen una serie de preguntas para consulta destinadas a aclarar en mayor medida si es necesaria una agenda urbana para la UE, cuáles deben ser sus objetivos y cómo podría funcionar. Las opiniones y sugerencias de las partes interesadas y las autoridades competentes a nivel nacional, regional y local serán aportaciones importantes para la nueva Comisión y el nuevo Parlamento Europeo, incluso en relación con el futuro desarrollo de la Estrategia Europa 2020³.

En esta Comunicación se presenta la situación actual de la UE en materia urbana (apartado 1); la situación actual de la política urbana en Europa (apartado 2); los llamamientos para que se adopte una agenda urbana para la UE (apartado 3); la dimensión mundial del desarrollo urbano (apartado 4); y las posibles vías futuras, con preguntas para consulta (apartado 5).

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm

² Reunión informal de ministros responsables de la política de cohesión, organizada en Atenas por la Presidencia griega el 24 de abril de 2014.

³ Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM(2014) 130 final.

1. RETOS Y POTENCIAL DE UNA EUROPA URBANA

1.1. Una UE urbanizada con ciudades que impulsan el crecimiento y la eficiencia en el uso de los recursos

En la actualidad, alrededor de 359 millones de personas —el 72 % de la población total de la UE— viven en ciudades y barrios periféricos. Si bien la velocidad de transformación se ha ralentizado, el porcentaje de la población urbana sigue aumentando, y es probable que, de aquí a 2050, supere el 80 %⁴.

La concentración de consumidores, trabajadores y empresas en un lugar o zona, junto con las instituciones formales e informales que se encuentran en las ciudades hacen de las zonas urbanas algo más que simples núcleos de población. Son centros de actividad de todo tipo y, en particular, de actividad económica. El 67 % del PIB europeo se genera en zonas metropolitanas, pese a que la población de dichas zonas solo representa el 59 % del total de la población europea. Una comparación del rendimiento económico de las ciudades europeas indica que las grandes ciudades obtienen mejores resultados que el resto⁵ y que, durante la crisis económica, las capitales y las grandes zonas metropolitanas han arrojado mejores resultados que las pequeñas zonas metropolitanas y las zonas no metropolitanas⁶. Sin embargo, las ciudades pequeñas y medianas constituyen la espina dorsal del territorio europeo y desempeñan un papel importante en el desarrollo y la cohesión territorial.

Las ciudades son también el lugar en el que mejor se pueden abordar algunos problemas mundiales. Las ciudades se encuentran, por ejemplo, en una situación ideal para contribuir a la reducción del consumo de energía y de las emisiones de CO₂, ya que la densidad de las zonas urbanas permite desarrollar tipos de vivienda y de transporte más eficientes en el uso de la energía.

1.2. Resultados insatisfactorios y problemas persistentes en las ciudades europeas

La concentración de población y actividades no es una condición necesaria ni suficiente para el crecimiento elevado. Existe una notable diferencia de resultados entre las capitales y las ciudades que no son capitales. También existe una gran diferencia entre las ciudades del este y del oeste que no son capitales, que no se explica únicamente por el tamaño. Incluso las ciudades de tamaño comparable, con estructuras industriales similares dentro del mismo Estado miembro, presentan diferencias significativas en cuanto a resultados económicos y sociales⁷.

Pese al potencial de las ciudades para impulsar el crecimiento, las tasas de desempleo más elevadas se registran en las ciudades. Con la globalización, la reciente crisis y la caída de la industria manufacturera, muchas ciudades han experimentado una descalificación de la mano de obra y un aumento de los puestos de trabajo poco cualificados en el sector servicios, así como de los trabajadores pobres. La cuota de

⁴ Comisión Europea (Centro Común de Investigación, Foro Europeo de Geografía y Estadística y Dirección General de Política Regional).

⁵ Informe sobre el estado de las ciudades europeas, Comisión Europea (2010).

⁶ Octavo informe de situación sobre la cohesión económica, social y territorial, Comisión Europea 2013.

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_economic.pdf

población en riesgo de pobreza ha aumentado⁸. Muchas ciudades se enfrentan a un significativo aumento de la exclusión social, la segregación y la polarización.

Las mejoras en el uso eficiente de los recursos que han sido posibles gracias a los asentamientos urbanos compactos se están viendo mermadas por la expansión urbana incontrolada que pone bajo presión los servicios públicos y reduce la cohesión territorial. En muchas ciudades, los desplazamientos a pie, en bicicleta y en transporte público no constituyen una alternativa suficientemente desarrollada al automóvil, lo que ha dado lugar a congestión, mala calidad del aire y elevados niveles de consumo de energía. La rápida urbanización, que ha generado grandes concentraciones de población e inversiones económicas en zonas de riesgo, también es una tendencia que aumenta significativamente la vulnerabilidad de las ciudades frente a los desastres naturales y a los causados por el hombre.

Muchas ciudades europeas presentan también una capacidad insuficiente para llevar a cabo y lograr el (necesario) cambio estructural. La crisis económica ha debilitado significativamente a muchas ciudades, intensificando los problemas, que hay que abordar con menos recursos. Muchas ciudades secundarias, especialmente en Europa Central y Oriental, están experimentando un retroceso complejo, con un declive tanto demográfico como económico, que puede dar lugar a una espiral negativa de disminución de los ingresos procedentes de los impuestos locales, reducción de la demanda de bienes y servicios, pérdida de empleo, reducción de la oferta de mano de obra y disminución de las inversiones, y pérdida general de atractivo⁹. En las ciudades que se han estancado desde un punto de vista económico, la población ha abandonado el centro para instalarse en los barrios periféricos, en rápido crecimiento.

1.3. Un sistema urbano fragmentado

Europa se caracteriza por tener estructuras urbanas más policéntricas y menos concentradas que los Estados Unidos o China. Cuenta con dos grandes aglomeraciones urbanas (París y Londres), un número elevado de grandes ciudades-región, redes densas de ciudades pequeñas y medianas y zonas con muy pocos centros urbanos. Su estructura urbana puede describirse como una combinación de grandes centros urbanos y estructuras urbanas policéntricas, y una urbanización dispersa. La aparición de (mega)ciudades-región policéntricas, que son redes de ciudades pequeñas y medianas sin una auténtica base política y funcional, es un fenómeno cada vez más frecuente en Europa¹⁰. El creciente desajuste entre estructuras administrativas y urbanas reduce la cohesión y afecta a la competitividad, debido a unas infraestructuras y una gobernanza inadecuadas¹¹.

⁸ Octavo informe de situación sobre la cohesión económica, social y territorial, Comisión Europea 2013.

⁹ «The impact of European demographic trends on regional and urban development» (El impacto de las tendencias demográficas europeas en el desarrollo regional y urbano), Presidencia húngara del Consejo de la Unión Europea, Budapest 2011.

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/doc/presentations/dg_urban_sandrobalducci.pdf

¹¹ Ahrend, R. *et al* (2014), «What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries» (¿Qué hace más productivas a las ciudades? Datos sobre el papel de la gobernanza urbana de cinco países de la OCDE), OECD Regional Development Working Papers, 2014/05, OECD Publishing.

2. LA POLÍTICA URBANA EN EUROPA

2.1. Políticas urbanas nacionales

Las políticas urbanas varían mucho de un Estado miembro a otro y solo unos pocos Estados miembros cuentan con ministerios y ministros dedicados a asuntos urbanos. La política urbana a menudo es el resultado implícito de las leyes de planificación urbana y territorial y de la intervención conjunta de las políticas sectoriales, en lugar de un ámbito con una dirección política y estratégica.

El modo de gobernar las ciudades, su autonomía, sus competencias y su participación en la política nacional también varían mucho de un Estado miembro a otro: los niveles administrativos o gubernamentales van de dos a cuatro, y el tamaño medio de la población del nivel más bajo (los municipios) va de menos de dos mil a más de ciento cincuenta mil. En algunos países se han creado estructuras intermedias adicionales, tales como agrupaciones de gobierno en el primer nivel, para facilitar la planificación conjunta y la acción en torno a cuestiones estratégicas o infraestructura común¹².

Las competencias de las ciudades dentro de los sistemas de gobierno nacionales en términos de autonomía política y control del presupuesto y los impuestos locales también varían considerablemente. En algunos países, las (grandes) ciudades gozan de un estatus específico que conlleva recursos y responsabilidades adicionales¹³. Muchos Estados miembros han tendido a la descentralización durante los últimos treinta años, pese a que este proceso no siempre va acompañado del correspondiente aumento de los recursos.

2.2. Cooperación intergubernamental en materia de desarrollo urbano

Los Estados miembros cooperan en el desarrollo urbano, sobre una base intergubernamental, con la Presidencia del Consejo organizando y presidiendo reuniones. El resultado de la cooperación intergubernamental consiste principalmente en documentos aprobados durante reuniones ministeriales informales, como la Carta de Leipzig¹⁴ y la Declaración de Toledo¹⁵. Sin embargo, dado que no existe una formación oficial del Consejo dedicada a la política urbana y que el compromiso de los diferentes Estados miembros ha variado con el paso del tiempo, la incidencia de la cooperación intergubernamental en las políticas nacionales y de la UE también ha sido diversa.

2.3. Una visión común del desarrollo urbano en Europa

Por lo que respecta a los propósitos, objetivos y valores, hay un acuerdo explícito a nivel europeo sobre el carácter de la ciudad europea del futuro y los principios en los que debe basarse la ciudad europea ideal. Estos principios se recogen en los objetivos del Tratado, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el modelo social europeo. También existe consenso entre los ministros responsables del desarrollo urbano en cuanto a unos objetivos y valores más específicos para las ciudades —como se refleja en la Carta de Leipzig¹⁶— y en cuanto a la forma en que han de alcanzarse dichos objetivos y el papel fundamental que las ciudades pueden desempeñar en la aplicación de

¹² Segundo informe sobre el estado de las ciudades europeas, Comisión Europea (2010).

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

¹⁵ <http://www.eukn.org/dsresource?objectid=165782>

¹⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

la Estrategia Europa 2020, como se afirma en la Declaración de Toledo. Lo mismo cabe decir de los principios de desarrollo urbano en el territorio europeo, como se afirma en la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020¹⁷.

La política de cohesión de la UE, a través de las iniciativas comunitarias URBAN¹⁸ y la consiguiente racionalización del desarrollo urbano sostenible integrado en programas operativos nacionales y regionales¹⁹, ha alimentado el proceso intergubernamental con experiencia práctica. Todo ello constituye lo que se denomina el «acervo urbano».

En el documento «Ciudades del mañana»²⁰ se sintetizan los principios del modelo europeo de desarrollo urbano sostenible basándose en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el modelo social europeo, la Carta de Leipzig, la Declaración de Toledo y la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020.

Las ciudades europeas deben ser:

- ✓ lugares de progreso social avanzado,
- ✓ plataformas para la democracia, el diálogo cultural y la diversidad,
- ✓ lugares de regeneración verde, ecológica o medioambiental, y
- ✓ lugares de atracción y motores de crecimiento económico.

El desarrollo territorial urbano europeo debe:

- ✓ reflejar un desarrollo sostenible de Europa basado en el crecimiento económico y la organización territorial equilibrados con una estructura urbana policéntrica,
- ✓ contener centros regionales fuertes que faciliten el acceso a los servicios de interés económico general,
- ✓ caracterizarse por una estructura de asentamiento compacta con una expansión urbana limitada, y
- ✓ gozar de un elevado nivel de protección y calidad medioambiental en torno a las ciudades.

2.4. La política urbana de la UE en la actualidad

En 2012, la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea pasó a denominarse «Política Regional y Urbana». De este modo se reconocía que las ciudades deben participar plenamente en el desarrollo económico, social y territorial de la UE y que las políticas de la UE, también la política regional, tienen una fuerte dimensión urbana. En el período financiero 2014-2020, al menos el 50 % del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (entre 80 000 y 90 000 millones EUR) se invertirá en zonas urbanas a través de los principales programas operativos, y al menos el 5 % de las dotaciones nacionales del FEDER se ha asignado al desarrollo urbano sostenible integrado para garantizar su carácter prioritario en todos los Estados miembros. El programa URBACT²¹ de la próxima generación promoverá las redes y el intercambio entre ciudades.

¹⁷ <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>

¹⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/index_es.htm

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_en.pdf

²⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm

²¹ <http://urbact.eu/>

Pero el desarrollo urbano no solo recibe el apoyo de la política regional de la UE y los Fondos Estructurales. Un número cada vez mayor de políticas sectoriales de la UE tiene como objetivo explícito las zonas urbanas: energía, sociedad de la información, medio ambiente, acción por el clima, educación y cultura, transporte, etc. apoyan iniciativas como la Capital Europea de la cultura; Ciudades y Comunidades Inteligentes: Asociación Europea para la Innovación; el premio Capital Verde Europea; y la iniciativa el Pacto de los Alcaldes o alcaldes por la adaptación. Muchas otras iniciativas y directivas de la UE tienen como objetivo implícito las zonas urbanas; por ejemplo, las Directivas sobre la calidad del aire y el ruido, las políticas de migración, las medidas destinadas a reducir la congestión, etc., que, aunque en sí mismas no son urbanas, se refieren principalmente a las zonas urbanas o se aplican en las ciudades²².

2.5. El potencial urbano se puede utilizar mejor

Las ciudades desempeñan un papel fundamental en la aplicación de las políticas de la UE, incluida la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, la práctica actual de elaboración de políticas a nivel nacional y de la UE no siempre aprovecha plenamente los conocimientos técnicos disponibles en las ciudades ni reconoce el papel esencial que pueden desempeñar las autoridades locales en la consecución de objetivos políticos establecidos a otros niveles de gobernanza.

Si bien el reconocimiento de las ciudades como actores clave es cada vez mayor y la dimensión urbana está cobrando visibilidad, la situación sigue siendo problemática. La gobernanza multinivel no siempre funciona correctamente y la integración de las políticas en todos los sectores y las fronteras administrativas es difícil de alcanzar. La fuerte orientación sectorial de los objetivos políticos reduce la oportunidad de crear sinergias entre sectores y debilita el compromiso de las propias ciudades. La elaboración de políticas compartimentada está arraigada en todos los niveles de gobernanza y es difícil de romper, ya que las metas y los objetivos, así como los indicadores para medir los resultados, también tienden a ser sectoriales. La coordinación insuficiente entre los diferentes ámbitos de legislación sectorial y niveles de gobernanza (local, regional y nacional) puede hacer difícil que las ciudades cumplan lo dispuesto en las directivas de la UE, por ejemplo en ámbitos como la calidad del aire²³.

3. LLAMAMIENTOS EN FAVOR DE UNA AGENDA URBANA PARA LA UE

3.1. Reconocimiento desde hace tiempo de la necesidad de una agenda urbana para la UE

La Comisión Europea, ya en su Comunicación de 1997 «Hacia una política urbana para la Unión Europea»²⁴, defendía que eran necesarios nuevos esfuerzos para reforzar o restablecer el papel de las ciudades europeas como lugares de integración social y cultural, fuentes de prosperidad económica y desarrollo sostenible y bases de la democracia. Desde entonces, el alcance de la intervención de las políticas de la UE en las zonas urbanas ha evolucionado y el desarrollo urbano se ha convertido en un elemento más destacado de la elaboración de políticas de la UE. Además, el Tratado de Lisboa ha añadido cohesión territorial a los objetivos de la UE y ha reforzado la gobernanza multinivel. No obstante, persiste la fragmentación de las políticas, la complejidad de los

²² http://ec.europa.eu/regional_policy/urban/portal/index_en.cfm

²³ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013>

²⁴ «Hacia una política urbana para la Unión Europea», COM(97) 197 final.

desafíos urbanos ha aumentado y el papel de los entes locales en la elaboración y aplicación de las políticas de la UE sigue siendo una cuestión para debate. Esto se refleja en los reiterados llamamientos de los últimos años en favor de una agenda urbana para la UE.

3.2. Llamamientos reiterados en favor de una agenda urbana para la UE

En 2011, el Parlamento Europeo adoptó una resolución que abogaba por reforzar la dimensión urbana de las políticas de la UE y la cooperación intergubernamental sobre políticas de desarrollo urbano, y pedía la puesta en marcha de un programa de trabajo conjunto o una agenda urbana europea. El Parlamento Europeo también hacía hincapié en la necesidad de que las ciudades participaran más en estos procesos. A mediados de 2013, en el marco de la cooperación intergubernamental sobre el desarrollo urbano, un grupo de Estados miembros encabezado por los Países Bajos y Bélgica presentó una propuesta de agenda urbana, que han llevado adelante las Presidencias lituana, griega e italiana del Consejo.

A finales de 2013, el Comité de las Regiones inició su dictamen de iniciativa titulado «Hacia una agenda urbana integrada para la UE». En dicho dictamen se pide una nueva agenda urbana integrada para la UE que aporte a la dimensión urbana una base estructural en las políticas y la legislación europeas. A principios de 2014, Eurocities abogó por una agenda urbana para la UE que garantizara la mejora de la coordinación política y la integración de los objetivos de desarrollo urbano en un número mayor de políticas; unas prioridades más equilibradas en los programas de inversión europeos; el refuerzo del diálogo directo entre las ciudades y la Comisión; y un papel coordinador más destacado para el Comisario de política regional.

Tras el Foro CiTIEs, varias organizaciones de partes interesadas presentaron llamamientos explícitos por medio de documentos de toma de posición. El Consejo de Municipios y Regiones de Europa abogaba por una agenda urbana para la UE que facilitara el acceso y la implicación activa de todos los tipos de ciudades —pequeñas, medianas y grandes— en el proceso de elaboración de políticas y reconociera el papel de las regiones funcionales y la necesidad de mejorar la coordinación de las políticas. Energy Cities afirmaba la necesidad de elaborar y aplicar una agenda urbana para la UE que aprovechara todo el potencial de las autoridades locales y de situar la cohesión territorial en el núcleo de las políticas de la UE.

Los ministros responsables de la política de cohesión se reunieron en Atenas en abril de 2014 para debatir sobre una agenda urbana para la UE. Los Estados miembros también reconocieron la existencia de demanda y expectativas de una serie de partes interesadas para desarrollar una agenda urbana para la UE, así como su disposición a participar en el proceso.

4. LA DIMENSIÓN MUNDIAL DEL DESARROLLO URBANO

Se espera que, en 2050, el 67 % de la población mundial sea urbana. Las zonas urbanas ganarán 2 600 millones de habitantes y las zonas rurales perderán 300 millones, lo que ocurrirá principalmente en el mundo en desarrollo²⁵. Este proceso de urbanización puede

²⁵ «World Urbanization Prospects: The 2011 Revision» (Perspectivas de urbanización mundial: revisión de 2011), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas/División de Población, Nueva York 2012.

aportar riqueza y bienestar a un gran número de habitantes, pero también conlleva el riesgo de crear barrios pobres y bolsas de extrema pobreza, así como modelos insostenibles de desarrollo social, medioambiental y territorial. Es fundamental que este proceso se encamine en una dirección lo más sostenible posible, ya que tendrá unas repercusiones mundiales en la economía, el clima y la estabilidad social que también se sentirán en Europa.

La creciente percepción del potencial de desarrollo urbano se refleja en las relaciones exteriores de la UE, la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo. La Comisión Europea, en su reciente Comunicación «Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo»²⁶, subraya el papel decisivo de las autoridades locales en las zonas urbanas para afrontar los retos del desarrollo.

En las negociaciones sobre la agenda para el desarrollo posterior a 2015, el desarrollo urbano se ha convertido en un tema clave. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat, también ha pedido a la UE que participe por primera vez en un debate mundial sobre el futuro del desarrollo urbano, en una contribución conjunta para la conferencia Hábitat III²⁷. Naturalmente, esta contribución partiría de las reflexiones de la UE sobre una agenda para sus propias ciudades, lo que serviría de base para una contribución común al debate internacional. Además, las negociaciones en curso sobre un futuro acuerdo mundial sobre el clima en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático cada vez se muestran más interesadas en el desarrollo urbano y el papel de las ciudades.

5. REFLEXIONES SOBRE UNA FUTURA AGENDA URBANA PARA LA UE

Antes de seguir adelante con la agenda urbana, es necesario determinar claramente su finalidad y su razón de ser, la forma que podría adoptar y cómo funcionaría. Una agenda urbana para la UE no se puede elaborar a partir de cero, sino que ha de estar plenamente en consonancia con los objetivos y estrategias globales de la UE, en particular con la Estrategia Europa 2020 revisada. Debe encajar, además, con las políticas y agendas urbanas nacionales. Una opinión que comparten las muchas partes interesadas es que una agenda urbana para la UE tiene que respetar el principio de subsidiariedad y no ha de basarse en nueva legislación.

5.1. ¿Por qué necesitamos una agenda urbana para la UE?

Una agenda urbana para la UE podría responder a varios objetivos. Podría servir para mejorar la calidad, la eficiencia y la eficacia de las políticas, mejorando su coordinación, así como la de los responsables y las instancias de gobernanza, y mejorando la comprensión de los contextos de desarrollo urbano en el diseño y la aplicación de las políticas. Podría reforzar el compromiso y la identificación con las ciudades al elaborar e implementar las políticas tanto a nivel nacional como de la UE. Podría impulsar la capacidad de las ciudades en materia de transición y cambio estructural para garantizar unas economías urbanas viables y un desarrollo de las zonas urbanas sostenible desde un punto de vista social, medioambiental y territorial. Al estar vinculada a objetivos holísticos de desarrollo local, podría acercar la elaboración de políticas de la UE a los ciudadanos. Por último, podría ser fundamental para las políticas de la UE de ayuda al

²⁶ COM(2013) 280 final.

²⁷ <http://mirror.unhabitat.org/categories.asp?catid=831>

desarrollo, y constituir un vehículo para la promoción de las cuestiones relativas a la sostenibilidad a escala mundial.

La mayoría de las políticas de la UE tienen una dimensión urbana, directa o indirectamente. Sin embargo, se puede seguir mejorando y reforzando el compromiso y la interacción entre las diferentes instancias de gobernanza y, al elaborar las políticas nacionales y europeas se puede dedicar más atención a las prioridades de la política urbana. Un primer paso clave en la posible definición de una agenda urbana para la UE será identificar las deficiencias que deben abordarse a nivel de la UE.

Q1. ¿Cuáles son los principales motivos para adoptar una agenda urbana para la UE? ¿En qué casos la acción de la UE puede aportar un mayor valor añadido? ¿Qué elementos del desarrollo urbano se beneficiarían de un planteamiento más concertado entre los distintos sectores e instancias de gobernanza?

5.2. ¿En qué debe consistir la agenda urbana para la UE?

Quienes han contribuido a este debate hasta el momento han sugerido que, para garantizar la coherencia, la agenda podría más bien implicar un nuevo método de trabajo. Otros han propuesto que adopte la forma de estrategia, con prioridades a largo plazo y directrices operativas a corto plazo.

Una agenda urbana para la UE podría centrarse en un conjunto limitado de grandes retos sociales europeos, como la reducción de las emisiones de CO₂, la adaptación al clima, la inclusión o el cambio demográfico. Se puede considerar que los retos tienen una pertinencia urbana y una urgencia específicas o que el compromiso de las ciudades es de suma importancia para la consecución de resultados. Por ejemplo, los Estados miembros han acogido con satisfacción la iniciativa de la Presidencia griega de considerar «la pobreza urbana» un ámbito de trabajo específico para la contribución de la cooperación intergubernamental a la agenda urbana para la UE. El Pacto de los Alcaldes se ha citado con frecuencia como modelo de compromiso de las ciudades para la consecución de objetivos de la UE que podría utilizarse en otros ámbitos.

Sin embargo, una agenda urbana para la UE más ambiciosa podría tratar de crear un marco que dotase de coherencia a una diversidad de iniciativas y políticas; por ejemplo, garantizando que las políticas e instrumentos sectoriales sean coherentes entre sí y se refuercen mutuamente.

Q2. ¿Debe una agenda urbana para la UE centrarse en un número limitado de retos urbanos? o ¿debe una agenda urbana para la UE ofrecer un marco general que centre la atención en la dimensión urbana de las políticas de la UE en todos los ámbitos, reforzando la coordinación entre las políticas sectoriales y los responsables a nivel local, nacional y de la UE?

5.3. Definición del alcance y enfoque

Ya se ha emprendido una parte considerable del trabajo destinado a definir un modelo europeo de desarrollo urbano, a través de la cooperación intergubernamental en materia

de desarrollo urbano y, en particular, a través del propio proceso de reflexión de la Comisión «Ciudades del mañana»²⁸, que suscita amplio consenso. Sería posible seguir adelante con este trabajo para definir más claramente los objetivos y tareas para sectores y responsables específicos.

Q3. ¿Es el modelo europeo de desarrollo urbano una base suficiente para seguir adelante con el trabajo sobre la agenda urbana para la UE, como se afirma en «Ciudades del mañana»?

5.4. Refuerzo del compromiso y la identificación de las políticas de la UE con las ciudades

Muchas partes interesadas y organizaciones de partes interesadas perciben una agenda urbana para la UE como un instrumento para mejorar la participación de las ciudades y sus líderes políticos en la elaboración e implementación de las políticas de la UE. Hay varias cuestiones en juego: una de ellas es garantizar que, al desarrollar iniciativas de política sectorial a nivel de la UE, se tengan en cuenta las preocupaciones de las partes interesadas, lo que podría lograrse utilizando mejor los instrumentos ya existentes para involucrar y consultar a las partes interesadas en la elaboración de las políticas de la UE (por ejemplo, evaluaciones de impacto, consultas o evaluaciones de las partes interesadas, etc.). Se ha sugerido la posibilidad de crear una plataforma de partes interesadas para evaluar la coherencia y el impacto de las políticas de la UE en las zonas urbanas, en particular en relación con la Estrategia Europa 2020 revisada. Otra cuestión es el papel que las ciudades podrían desempeñar en el establecimiento de objetivos políticos tanto a nivel nacional como de la UE, y en qué medida los objetivos de la UE y nacionales reflejan las necesidades a nivel urbano. Esto afecta tanto a la manera en que los objetivos globales (como los de Europa 2020) se convierten en objetivos sectoriales específicos, como a la forma en que se transponen en las políticas nacionales.

Q4. ¿Cómo pueden las partes interesadas contribuir mejor a los procesos de desarrollo e implementación de políticas a nivel de la UE? ¿Es necesario que las ciudades participen más en la elaboración de políticas a nivel regional, nacional y de la UE? ¿Cómo?

5.5. Mejora de la comprensión de los procesos de desarrollo urbano

Uno de los objetivos de una agenda urbana para la UE debe ser la elaboración de políticas que reflejen mejor las realidades urbanas. Las ciudades se encuentran en constante evolución y la buena elaboración de políticas debe basarse en una comprensión más profunda y una mayor eficacia al compartir los conocimientos y la experiencia. Ya existen varias iniciativas impulsadas por la UE y los Estados miembros, como Horizonte 2020, ESPON, URBACT, la Iniciativa de Programación Conjunta «Europa Urbana», la red europea de conocimientos sobre las políticas urbanas (EUKN), etc. La Comisión ha trabajado estrechamente con la OCDE para elaborar una definición armonizada de las zonas urbanas, así como una mejor comprensión de la dinámica metropolitana. Asimismo, está elaborando datos geográficos para llevar a cabo un seguimiento del desarrollo de las zonas urbanas. La disponibilidad de conocimientos y datos no parece ser el principal problema. Se trata más bien de reforzar la utilización, la visión común y el

²⁸ Ibidem, p. 3.

intercambio de conocimientos por parte de los responsables de la elaboración de políticas en todas las instancias de gobernanza. También es posible seguir mejorando en la coordinación del desarrollo de la base de conocimientos.

Q5. ¿Cuál es la mejor manera de reforzar la base de conocimientos urbanos y territoriales y el intercambio de experiencias? ¿Qué elementos específicos de la base de conocimientos es necesario reforzar para contribuir mejor a la elaboración de políticas?

5.6. Implementación de la agenda urbana para la UE

La implementación de una agenda urbana para la UE no puede hacerse únicamente a nivel de la UE. Muchas cuestiones se tratan mejor a nivel local, regional o nacional, y otras no son competencia de la UE. La implementación de una agenda urbana para la UE también debe basarse en la interacción entre distintos ámbitos políticos y entre diferentes sectores políticos. Es necesario reflexionar sobre cómo mejorar el trabajo conjunto entre la cooperación intergubernamental y otros procesos políticos para lograr un mayor impacto. También es necesario plantearse qué papel han de desempeñar los diferentes responsables en las distintas instancias de gobernanza y cómo se puede contribuir mejor a la interacción y el intercambio.

Q6. ¿Qué papel deben desempeñar las autoridades locales, regionales, nacionales y de la UE en la definición, el desarrollo y la implementación de una agenda urbana para la UE?

Si desea participar en el debate sobre una agenda urbana para la UE, puede hacerlo por vía electrónica siguiendo las instrucciones que se encuentran en la siguiente dirección:

http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/pc_eu_urb_agenda

La presente consulta estará abierta hasta el 26 de septiembre de 2014.