

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por una evolución equilibrada del medio urbano: Desafíos y oportunidades»

(2009/C 77/27)

El 25 de octubre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Jean-Pierre JOUYET, Secretario de Estado encargado de Asuntos Europeos del Ministerio francés de Asuntos Exteriores y Europeos, solicitó al Comité Económico y Social Europeo en nombre de la futura Presidencia francesa la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema

«Por una evolución equilibrada del medio urbano: Desafíos y oportunidades».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de julio de 2008 (ponente: Sr. van IERSEL, coponente: Sr. GRASSO).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente dictamen.

EL MEDIO URBANO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Las ciudades, con su gran variedad, ocupan un lugar central en la evolución demográfica y socioeconómica de Europa. Su impacto y sus resultados dependen de sus dimensiones, de la gama de actividades y de la calidad de vida y de trabajo en su territorio.

1.2 El CESE apoya las ideas básicas establecidas en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles y en la Agenda Territorial de la Unión Europea ⁽¹⁾. El CESE observa que algunas DG de la Comisión, así como Programas y Agencias europeos, abordan cada vez más las oportunidades y los retos en el medio urbano, haciendo a menudo referencia a la Agenda de Lisboa. Se espera la publicación de un Libro Verde sobre la cohesión territorial en otoño de 2008.

1.3 Resulta deseable seguir ampliando y profundizando el debate europeo con respecto a unas ciudades fuertes y sostenibles, y a las regiones urbanas o áreas metropolitanas en toda Europa. Con este fin, **el CESE recomienda la creación de un Grupo de alto nivel de la UE sobre «Desarrollo urbano y sostenibilidad».**

1.4 En este Grupo de alto nivel debería estar representado un conocimiento en profundidad de los intereses específicos de las ciudades. El Libro Verde sobre la cohesión territorial puede ser un buen punto de partida.

1.5 En cooperación con la Comisión —el Grupo Interservicios sobre Asuntos Urbanos— dicho Grupo de alto nivel puede contribuir a un debate europeo más eficaz y específico sobre las ciudades, entre otras cosas, **estableciendo una agenda prospectiva, una lista de cuestiones relevantes para las ciudades,**

⁽¹⁾ «Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles» y «Agenda Territorial de la Unión Europea — Hacia una Europa de regiones diversas más competitiva y sostenible», adoptadas con motivo de la celebración de la reunión informal de ministros sobre Desarrollo Urbano en Leipzig, los días 24 y 25 de mayo de 2007.

áreas metropolitanas y gobiernos ⁽²⁾. El debate adquirirá una nueva dimensión. Se simplificará la cooperación entre la Comisión y el Consejo de manera operativa. También destacará la propia responsabilidad de los gobiernos.

1.6 Como es fundamental disponer de datos fiables, la Comisión y Eurostat pueden prestar su apoyo para ampliar la información estadística en los niveles NUTS ⁽³⁾ 3 y 2 a los datos relativos a las ciudades y áreas metropolitanas y sus redes. Resulta deseable establecer acuerdos con los Estados miembros, las oficinas nacionales de estadística y los institutos de investigación ⁽⁴⁾ para elaborar unas bases de datos adecuadas.

1.7 El ESPON ⁽⁵⁾ está muy bien situado como centro de análisis y conocimiento, para supervisar la evolución y como plataforma de intercambios analíticos entre los Estados miembros.

1.8 Los gobiernos están fijando las condiciones en una serie de ámbitos, pero la aplicación y las acciones concretas tienen lugar sobre todo en un nivel descentralizado, como en el caso de la accesibilidad interna y externa, el medio ambiente, la

⁽²⁾ En cuanto al contenido de esta agenda, podría tomarse como directriz la declaración del Sr. FALCO, Secretario de Estado francés encargado de Ordenación del Territorio, ante la comisión REGI del Parlamento Europeo el 16 de julio de 2008: «... deseamos, en asociación con los responsables locales de las decisiones, elaborar un marco de referencia común de la ciudad sostenible y solidaria. Más concretamente, se tratará de lanzar un proyecto compartido para la elaboración de criterios y de indicadores comunes a fin de dar un contenido operativo a las recomendaciones de la Carta de Leipzig».

⁽³⁾ Nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas establecida por Eurostat. NUTS 2: de 800 000 a 3 000 000 de habitantes; NUTS 3: de 150 000 a 800 000 habitantes.

⁽⁴⁾ TNO, un instituto de investigación de los Países Bajos, desarrolló un sistema de observación de una amplia gama de variables a nivel metropolitano: demografía, economía (valor añadido, productividad de la mano de obra), mercado laboral (desempleo, educación, mano de obra), medio ambiente (calidad del aire), infraestructuras, mercado de oficinas, turismo, etc. Los datos proceden de Eurostat y de fuentes adicionales, y se compara la Randstad de Holanda con otras 19 metrópolis europeas principales durante el período 1995-2006. Los datos de Eurostat se hacen compatibles con los de la OCDE, y se revisan anualmente. También podría hacerse un seguimiento de otras áreas metropolitanas.

⁽⁵⁾ Observatorio en Red de la Ordenación Territorial Europea.

educación, las condiciones de vida familiar, el espíritu empresarial, el conocimiento y la investigación, el empleo, la migración, las minorías y la diversidad cultural y étnica, la inversión pública y los servicios públicos, la atracción de inversiones (extranjeras), la colaboración público-pública y público-privada incluida la financiación pública, etc.

1.9 Europa necesita ciudades y áreas metropolitanas bien equipadas. La dinámica tecnológica y la integración económica internacional significan que las ciudades afronten directamente las tendencias y la competencia internacionales. No resulta sorprendente, sino prometedor, que muchas ciudades y áreas metropolitanas estén definiendo nuevas ambiciones. Las mejores de ellas son los polos de cualificaciones y conocimientos en todos los niveles y los polos de inversiones orientadas hacia el futuro.

1.10 Debido al cambio demográfico, a la migración, los requisitos ecológicos y los efectos de las transformaciones económicas globales, estas mismas ciudades también afrontan a menudo importantes desafíos que pueden suponer para ellas una pesada carga y, en ocasiones, crear divisiones deplorables, perjudicando así las perspectivas positivas.

1.11 A medida que se vayan poniendo de manifiesto tendencias y características similares en las ciudades de toda Europa, con independencia de sus diferencias culturales y socioeconómicas, se irán añadiendo a las características y contextos nacionales un debate y unos planteamientos europeos continuados. Además de los análisis y la definición de planteamientos deseables, en particular la evaluación comparativa y unas buenas prácticas transparentes en materia de enfoques integrados, dará su fruto la utilización del método abierto de coordinación.

1.12 Puesto que los objetivos y los instrumentos de las políticas gubernamentales (jurídicos, fiscales y financieros) y la aplicación regional y local son necesariamente complementarios, es probable que un debate de alto nivel sobre distintas hipótesis y análisis, así como evaluaciones comparativas, abran nuevas perspectivas, con independencia de las diferencias culturales e institucionales existentes entre los Estados miembros.

1.13 El CESE destaca la necesidad de un planteamiento consensuado entre las DG de la Comisión con respecto a las ciudades y las áreas metropolitanas. La visibilidad de este enfoque común también debería servir de incentivo para que los gobiernos nacionales alcancen planteamientos integrados con respecto a las ciudades, algo que a menudo exigen las ciudades a los gobiernos y a la UE.

1.14 Los análisis y evaluaciones comparativas deberán centrarse en una amplia gama de cuestiones que se resumen en el punto 4.12: Aspectos interrelacionados de una agenda para zonas urbanas cohesionadas y para la ciudad sostenible del futuro. Estos aspectos son en gran medida una expresión regional de la Agenda de Lisboa, que proporciona un marco muy adecuado. Los institutos y agencias públicos y privados ya están trabajando mucho sobre este asunto, al igual que algunas grandes ciudades por sí solas, pero todavía no existe un planteamiento global, transparente y coherente.

1.15 La mayoría de las grandes ciudades y áreas metropolitanas se enfrentan a opciones complicadas y difíciles. Un compromiso y un apoyo paneuropeos en los análisis puede sin duda ayudarles a abordar las oportunidades y los desafíos. A título de ejemplo, sería recomendable crear premios (anuales) o etiquetas europeas para cuestiones urbanas. Existen ejemplos relevantes en todos los ámbitos: ordenamiento urbano, diseño de edificios, migración, minorías y diversidad, movilidad, tecnología y mercado, proyectos ecológicos, ahorro energético, vivienda de calidad, etc., que deberían destacarse en toda Europa.

1.16 La gobernanza es una cuestión crucial y muy decisiva ⁽⁶⁾. Con frecuencia se pasa por alto o se descuida la cuestión de quién es responsable de qué. En cualquier caso, el liderazgo, la visión y la coherencia parecen ser un requisito previo para las ciudades ⁽⁷⁾.

1.17 Las complicadas estructuras administrativas existentes en toda Europa, que por lo general son muy antiguas, no suelen estar diseñadas para las actuales políticas regionales a largo plazo en las zonas densamente pobladas. A nivel europeo puede ser muy útil celebrar un debate sobre cómo hacer que la gobernanza a varios niveles resulte más eficaz. Lo mismo puede decirse de las nuevas formas de colaboración público-pública y público-privada en las ciudades, que representan cada vez más un apoyo indispensable.

1.18 **Una agenda europea a largo plazo, un mayor compromiso por parte de la Comisión y un seguimiento a nivel europeo** pueden ayudar a definir una orientación coherente a nivel regional y en las ciudades. La Agenda de Lisboa proporciona un marco. La coherencia también resulta indispensable para lograr que otras partes interesadas públicas y privadas y profesionales urbanos participen en los programas y proyectos. Entre ellos se encuentran escuelas e institutos de formación, centros de enseñanza superior, arquitectos y planificadores urbanos, interlocutores sociales regionales, cámaras de comercio, empresas, promotores, incluida la financiación pública, servicios de salud, organizaciones culturales y otros.

1.19 Una agenda europea favorecería un nuevo modelo de desarrollo policéntrico equilibrado en Europa que daría lugar a nuevas formas de comunidades de vida, también en beneficio de la sociedad en su conjunto. Este proceso está en marcha y, en opinión del CESE, debería ser plenamente reconocido y apoyado.

2. Contexto

2.1 El paisaje demográfico mundial está cambiando. Desde 2007, y por primera vez en la historia, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. Este fenómeno de aumento de la urbanización tiene lugar en todos los continentes, y tiende a intensificarse.

⁽⁶⁾ Véase el capítulo 5 «Urbanismo y gobernanza».

⁽⁷⁾ En este contexto, el desarrollo decidido de BILBAO en los veinte últimos años representa un ejemplo impresionante y convincente.

2.2 En la actualidad más del 80 % de la población europea reside en zonas urbanas, y gran parte de este porcentaje vive en ciudades y aglomeraciones de más de 500 000 habitantes. En algunos casos, estas cifras también tienden a aumentar.

2.3 Además del «Gran Londres» e «Île-de-France» y las grandes ciudades tradicionales —en su mayoría capitales— están surgiendo otros centros, a menudo con ambiciones, como polos de atracción de población y actividades económicas.

2.4 Las políticas de la UE toman en consideración hasta cierto punto este cambio demográfico y sus correspondientes consecuencias sociales y económicas. Las ciudades y la urbanización tienen una importancia creciente para algunas direcciones generales de la Comisión, como las de Investigación, Medio Ambiente, Energía y Transporte, Empresa e Industria, Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. La política regional de la UE también aborda la urbanización, como se pone de manifiesto en los programas urbanos como Urbact, Jeremie y Jessica ⁽⁸⁾, y en los proyectos urbanos en el marco del Fondo Social Europeo ⁽⁹⁾. En la Comisión se ha creado un Grupo interservicios sobre desarrollo urbano.

2.5 Este panorama refleja un interés creciente y una actividad centrada en el desarrollo de la urbanización y las áreas metropolitanas en los propios Estados miembros.

2.6 Además de un número cada vez mayor de estudios y análisis sobre las ciudades y la urbanización en los Estados miembros, ESPON (Observatorio en Red de la Ordenación Territorial Europea) elabora numerosos mapas geográficos donde se destacan las últimas tendencias demográficas y socioeconómicas.

2.7 En 1997 la Comisión inició un enfoque global con respecto a las ciudades con la Comunicación titulada «Hacia una política urbana para la Unión Europea» ⁽¹⁰⁾.

2.8 En una serie de reuniones ministeriales informales sobre desarrollo urbano y cohesión territorial, desde la celebrada en noviembre de 2004 en Rotterdam hasta la que tuvo lugar en Leipzig en mayo de 2007, el Consejo de Ministros responsable de la ordenación del territorio y las cuestiones urbanas destacó la importancia del desarrollo de las ciudades y la cohesión territorial en Europa, e identificó muchos ámbitos de interés común.

2.9 Este proceso tuvo como resultado, en mayo de 2007 en Leipzig, la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles y la Agenda Territorial. Durante la Presidencia eslovena se concretó un seguimiento mediante un proyecto sobre coordinación territorial y urbana.

⁽⁸⁾ Urbact II (2007) forma parte de la iniciativa de la Comisión «Las regiones por el cambio económico» con miras a la aplicación de la Estrategia de Lisboa-Gotemburgo. Jeremie (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) (2005) es una iniciativa conjunta de la Comisión, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones. Jessica o Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas (2006) es una iniciativa conjunta de la Comisión, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa.

⁽⁹⁾ Véase también la Guía sobre «La dimensión urbana de las políticas comunitarias 2007-2013» del Grupo Interservicios de la Comisión sobre Desarrollo Urbano.

⁽¹⁰⁾ COM(97) 0197 final, DO C 226 de 20.7.1998, p. 36.

2.10 En paralelo a las reuniones ministeriales informales, también se están intensificando los contactos entre altos funcionarios nacionales. A veces se invita a institutos de investigación a profundizar en aspectos específicos en torno al desarrollo urbano ⁽¹¹⁾.

2.11 Pese a los análisis y enumeraciones de áreas del proceso dinámico de urbanización, el enfoque general de la Comisión y del Consejo con respecto a la urbanización y su futura evolución en Europa sigue resultando poco claro.

2.12 En febrero de 2008 el Parlamento Europeo aprobó un «Informe sobre el seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig: Hacia un programa de acción europea para el desarrollo espacial y la cohesión territorial» ⁽¹²⁾. En dicho informe se destaca la importancia de un enfoque integrado con respecto al ordenamiento regional y urbano, con el fin de potenciar la capacidad de las regiones y ciudades para mejorar su adaptabilidad a las transformaciones económicas en interés de la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

2.13 En noviembre de 2007, el Comité de las Regiones aprobó un dictamen relativo al «Cuarto Informe sobre la cohesión económica y social» ⁽¹³⁾. En su dictamen, el Comité «pide que, en vista de la importancia capital de las ciudades europeas para la consecución de los objetivos de las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo, así como para la integración social —como, por ejemplo, la de los inmigrantes— la dimensión urbana se trate en un capítulo propio del Quinto informe sobre la cohesión».

2.14 Existen diferencias importantes entre las ciudades europeas: grandes frente a más pequeñas, altamente urbanizadas frente a menos pobladas, distintos paisajes de, por ejemplo, ciudades grandes y grupos de ciudades, ciudades ricas y menos desarrolladas. Pero el denominador común también resulta sorprendente: existe un movimiento demográfico espontáneo hacia las ciudades y está aumentando el atractivo económico de las grandes urbes, y, mientras tanto, estas mismas ciudades afrontan desafíos similares.

2.15 Toda la gama de oportunidades y desafíos resulta tanto más visible cuanto que, actualmente, una ordenación urbana exitosa no se limita exclusivamente a la ordenación del territorio y a la vivienda, sino que también tiene explícitamente en cuenta todos los factores socioeconómicos relevantes en un planteamiento que se denomina holístico. Se están desarrollando proyectos urbanísticos y de ordenación cada vez más orientados hacia el futuro, tomando como base concepciones integrales de los aspectos territoriales, ecológicos, económicos y sociales.

⁽¹¹⁾ Cabe mencionar en este contexto un proyecto de la sucursal europea de la Red europea de conocimientos sobre las ciudades, Instituto Nícis, en colaboración con los Estados miembros, sobre instrumentos gubernamentales, jurídicos y fiscales destinados a promover unas ciudades sostenibles. Este proyecto se desarrolla en el marco de la Presidencia francesa a petición de la Délégation Interministérielle de la Ville. La Red de conocimientos sobre las ciudades es una organización en red en la que participan 16 Estados miembros.

⁽¹²⁾ P6_TA-PROV(2008)0069.

⁽¹³⁾ CDR 97/2007 fin.

2.16 No obstante, aunque los gobiernos están favoreciendo un desarrollo progresivo de las ciudades, los enfoques siguen siendo a menudo ambiguos. La forma en que se efectúa el desarrollo y el éxito de su gestión varía, a veces muchísimo, de un país a otro, e incluso de una ciudad a otra. Esto sin duda también es así en lo que se refiere al desarrollo de regiones urbanas o áreas metropolitanas.

2.17 Desde 1998, el CESE ha definido su visión general del urbanismo en un dictamen sobre la «Política urbana», que fue seguido de otros, entre los que figuran dos dictámenes específicos sobre «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa» en 2004 y 2007. Asimismo, en 2007 se publicó un dictamen sobre la Agenda Territorial de la UE. Además, otros dictámenes del CESE examinan ámbitos específicos de interés para las ciudades y la urbanización (véase anexo).

3. Análisis y evolución

3.1 Las ciudades y la forma en que las personas viven en comunidades reflejan los períodos históricos y la consiguiente evolución de la sociedad.

3.2 Además de las razones estratégicas y políticas, la economía y la seguridad han sido motores importantes de la configuración de comunidades y ciudades y su interconexión.

3.3 La historia moderna de las ciudades europeas comienza cuando unas sociedades agrícolas maduras y su apertura económica y comercial les dan forma en todo el continente. Más adelante, las fases posteriores de industrialización transformaron las ciudades existentes, y dieron paso a nuevas ciudades. A partir de finales del siglo XIX, la industrialización hizo que estas ciudades crecieran muy rápidamente. La larga evolución histórica, incluidos el patrimonio cultural, las zonas industriales, la vivienda, etc., puede observarse claramente en la mayoría de ellas.

3.4 En las últimas décadas, las cuencas industriales tradicionales han experimentado una gran transformación. Algunas de ellas sufrieron a menudo, y aún están sufriendo, reestructuraciones dolorosas debido a que los procesos industriales tradicionales están desapareciendo gradualmente.

3.5 Se están introduciendo nuevos procesos derivados de la dinámica tecnológica y la internacionalización. Existe una transición desde la producción en serie a producciones a medida y numerosas especialidades y una renovación permanente, por una parte, y, por otra, a un sector de servicios en fuerte expansión. La movilidad está aumentando enormemente y se están produciendo cambios demográficos, entre otras causas, por los movimientos de población desde las zonas rurales hacia las ciudades y la migración.

3.6 El entorno está perdiendo sus límites para los ciudadanos en el mundo occidental y pasando a ser virtual, con horizontes muy amplios, mientras que la misma evolución también afecta al entorno físico cotidiano de todos los ámbitos de actividad humana.

3.7 El entorno cotidiano para muchísimas personas ya no es el pueblo o ciudad concretos, sino que cada vez más abarca entidades regionales más amplias, lo que crea un nuevo tipo de urbanización.

3.8 Las ciudades-red o regiones-red se están reforzando de manera espontánea o deliberada. Basta con examinar la evolución de las grandes ciudades y las áreas metropolitanas en Europa. En la nueva sociedad urbanizada se observa la aparición de una nueva realidad geográfica, consistente en zonas de influencia económica dominantes y un gran número de subzonas que, a menudo y por lo general, ya no se corresponden con los entes administrativos existentes.

3.9 Una característica fundamental de estas nuevas regiones urbanas es su escala crítica, necesaria para gestionar adecuadamente la urbanización en beneficio de todos los ciudadanos, su calidad de vida y su trabajo. La escala crítica puede variar considerablemente de un caso a otro, dependiendo de las circunstancias geográficas, económicas y demográficas específicas.

3.10 Tras una década de estudios y debates a nivel nacional sobre el «futuro mapa» de Alemania, en 2004 se identificaron once áreas metropolitanas, que se califican como zonas de influencia económica dominantes. Pese a las reacciones de escepticismo iniciales, ahora está en marcha una elaboración ulterior del concepto. La relación e interdependencia entre las áreas metropolitanas y las zonas rurales es un tópico.

3.11 En el mismo período, la DIACT⁽¹⁴⁾ realizó estudios en Francia, seguidos de la identificación de una serie de metrópolis. En enero de 2008 se presentó un documento de política titulado «Imaginer les métropoles d'avenir»⁽¹⁵⁾, que puede ser un incentivo para seguir promoviendo estos centros en Francia y para elaborar la legislación adecuada con ese fin. También ha habido una gran actividad sobre las ciudades y regiones en el Reino Unido.

3.12 Otros gobiernos y entes regionales y locales están adoptando iniciativas más o menos similares. En países como los escandinavos, los países bálticos, Irlanda y Austria, centradas sobre todo en las capitales y en torno a ellas, en los Países Bajos en la Randstad. En grandes Estados miembros como España, Italia y Polonia, están surgiendo centros más predominantes.

⁽¹⁴⁾ «Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires» (Delegación interministerial para la ordenación y la competitividad de los territorios, antigua DATAR).

⁽¹⁵⁾ «Imaginer les métropoles d'avenir», informe de Dominique Perben, diputado y antiguo Ministro de Transporte, a petición del Presidente Sarkozy y del Primer Ministro Fillon. El Sr. Perben presenta un diagnóstico de la urbanización y la aparición de metrópolis en Europa y Francia, seguido de «desafíos y medidas» para las grandes ciudades y las regiones urbanas de más de 500 000 habitantes en Francia. También presenta diecinueve propuestas concretas en materia de medidas y legislación. Este asunto también se planteará en el curso de la Presidencia francesa de la UE, en el segundo semestre de 2008.

3.13 Además de los centros principales, están surgiendo una serie de subcentros, lo que convierte a la urbanización en una característica importante del paisaje europeo, aunque sin duda desigualmente distribuida en todo el continente.

3.14 El desarrollo social y económico da lugar a una Europa urbanizada policéntrica que ya no estará limitada a una zona geográfica concreta como la tradicional «banana azul», ni a un grupo exclusivo de capitales.

4. Retos y oportunidades

4.1 Una cuestión crucial es cómo será y cómo deberá ser la ciudad sostenible en la Europa del futuro como comunidad prometedora para sus ciudadanos. Con miras a un debate europeo sobre el complicado desarrollo urbano, han de distinguirse una serie de factores y tendencias predominantes que abarcan a menudo realidades diferentes dentro de grandes ciudades o regiones urbanas en toda Europa.

4.2 Entre estos factores y tendencias figuran los siguientes:

- Transformaciones demográficas, entre las que figuran:
 - el envejecimiento de la población,
 - las ciudades como polos de atracción para jóvenes profesionales,
 - una mayor diversidad étnica y cultural resultante de la inmigración;
- se identifica a los grupos de ciudades y municipios como ciudades-red y regiones-red, o áreas metropolitanas;
- transporte y movilidad: las zonas de influencia económica están cada vez más interconectadas en toda Europa, y fuera de ella;
- inversiones y sedes internacionales, implicando también servicios a las empresas;
- un número creciente de centros de conocimiento e investigación;
- desarrollo de nuevos sectores industriales y de servicios, y énfasis en la creatividad;
- unos mercados de trabajo dinámicos cambiantes;
- desarrollo de vías de acceso;
- vivienda moderna y ordenación del territorio adaptada;
- creación de nuevas alianzas dentro de las zonas urbanizadas;
- revitalización de los centros urbanos y reducción de la expansión desordenada de las ciudades;
- ocio y actividades;
- énfasis en la cultura (incluido el patrimonio histórico y natural) y los equipamientos culturales.

4.3 Mientras tanto, los problemas existentes en las ciudades se están agudizando y están surgiendo nuevos retos:

- sostenibilidad, aspectos medioambientales, energía;
- despoblación de los centros urbanos;
- limitación de la extensión de los espacios públicos urbanos y desafíos asociados a su calidad;
- infraestructuras, sistemas de transporte y accesibilidad;
- gestión de la movilidad;
- desafíos para las personas con baja cualificación: trabajo, educación, vivienda;
- desafíos derivados del envejecimiento de la población;
- ausencia de un espíritu empresarial suficiente, sobre todo en las zonas deprimidas;
- migración ilegal;
- educación y cualificaciones;
- ordenación territorial fracasada o descuidada en una fase anterior, por ejemplo, en los barrios del extrarradio;
- comunidades marginadas y delincuencia;
- riesgo de terrorismo.

4.4 El paisaje demográfico de las grandes ciudades y las áreas metropolitanas plantea a menudo desafíos, pero también ofrece oportunidades. El panorama difiere de una ciudad a otra: depende de la composición de la población y de las oportunidades económicas, pero también de las políticas nacionales. El éxito de las políticas integradas de los países de acogida tiene por lo general como resultado un grado (más) alto de inclusión.

4.5 La relación entre las zonas rurales y las ciudades es un verdadero desafío. En contra de la opinión popular y política general, la relación armoniosa entre las zonas rurales y las ciudades es fundamental para las condiciones de vida y de trabajo en las áreas metropolitanas, y contrasta con la percepción habitual de «o bien-o bien» o «nosotros-ellos». Esto encaja perfectamente en el nuevo modelo de desarrollo policéntrico.

4.6 Aunque los puntos de partida para las ciudades pueden diferir debido a los distintos niveles de desarrollo, la mayor parte de las diferencias son graduales. Básicamente, el modelo de urbanización en los nuevos Estados miembros refleja los mismos fenómenos, aunque a una cierta distancia. La renovación es uno de los objetivos básicos. Puesto que el crecimiento económico tendrá como resultado un mayor gasto público, así como una mayor inversión privada y unos niveles de renta mayores, la urbanización presentará progresivamente las mismas características en toda Europa.

4.7 En los documentos de política y propuestas de proyectos relativos a la urbanización, la Comisión se refiere actualmente de manera sistemática a la Agenda de Lisboa. Los documentos del Consejo y los documentos nacionales destacan cada vez más la misma relación. En las Directrices estratégicas de la Comunidad, la Comisión se refiere a las ciudades como motores del desarrollo regional y centros de innovación, pero también a la necesidad de mejorar la cohesión interna luchando contra la exclusión social y la delincuencia, y de aumentar la calidad de vida en los barrios desfavorecidos.

4.8 La Agenda de Lisboa empezó como un proceso de arrriba abajo. Mientras tanto, la Comisión y el Consejo se han convenido de que también deben activarse las fuerzas ascendentes. Entre estas fuerzas ascendentes, las ciudades en pleno proceso de desarrollo son protagonistas importantes: una parte decisiva de la modernización de las estructuras territoriales y socioeconómicas europeas se está realizando básicamente a través de las inversiones públicas y privadas, así como de medidas concretas en las regiones y ciudades. Las ciudades representan, por lo general, el mejor nivel geográfico para los sectores público, privado y universidades que trabajan con la sociedad civil para interactuar y crear la innovación necesaria para Europa.

4.9 Por ese motivo, el CESE considera que las grandes ciudades y las áreas metropolitanas deben identificar su propia Agenda de Lisboa en los ámbitos de la competitividad, el desarrollo sostenible y la cohesión social y la inclusión. Dicha Agenda debería ofrecer una estructura orientada hacia el futuro y un programa a largo plazo para los responsables políticos y todas las demás partes interesadas a nivel regional. De esta manera, se impulsará la confianza de las ciudades y regiones urbanas en sí mismas, aumentando su expresividad, a nivel nacional e internacional.

4.10 Una Agenda regional a largo plazo en las zonas más densamente pobladas de Europa ha de ser integral u holística, esto es, todos los aspectos deberían estar interconectados. Cuanto mejor sean las condiciones para la inversión privada, más oportunidades habrá para la creación de empleo y servicios públicos y asistencia a los grupos vulnerables, como las personas mayores (solas) y las personas con baja cualificación⁽¹⁶⁾. Una atención específica centrada en la sostenibilidad y la calidad general del entorno construido contribuirá a hacer que estas ciudades y regiones resulten más atractivas para la población y para las inversiones (internacionales). Unas mejores disposiciones en materia de cohesión social facilitarán la creación de empleo, y unas estrategias globales y sostenidas fomentarán la credibilidad en la población⁽¹⁷⁾.

4.11 También debería tenerse en cuenta que los mercados a menudo no funcionan como consecuencia de las rigideces territoriales: vivienda, política de desarrollo, infraestructuras,

transporte y movilidad. La solución de estas rigideces ha de encontrarse por lo general a nivel metropolitano. La integración de los mercados también puede acarrear que las fronteras nacionales resulten obsoletas⁽¹⁸⁾.

4.12 Algunos aspectos interrelacionados de una agenda para las zonas urbanas de calidad cohesionadas y la ciudad sostenible del futuro son los siguientes:

- creación de las condiciones necesarias para un desarrollo económico moderno, PYME, inversiones y sedes internacionales, fomentar los «clusters» económicos;
- correcta aplicación de la legislación de la UE y simplificación de las normativas regionales y locales;
- políticas de empleo y diálogos sociales regionales;
- educación y formación en todos los niveles, para todas las categorías, incluida la formación permanente, las trayectorias de aprendizaje combinado con el trabajo y el aprendizaje electrónico («e-learning»);
- condiciones de vida compatibles con la familia, como servicios de guardería asequibles;
- I+D, esto es, instalaciones de investigación, campus tecnológicos y parques científicos, innovación;
- infraestructuras físicas:
 - participación en las redes transeuropeas,
 - gestión de la movilidad⁽¹⁹⁾,
 - sistemas de transporte público multimodales,
 - colaboraciones público-privadas, incluida la financiación privada;
- infraestructuras virtuales:
 - telecomunicaciones,
 - TIC como requisito esencial, difusión de banda ancha e interconectividad;
- desarrollo sostenible:
 - ejecución de políticas medioambientales,
 - evitar los aspectos negativos de la expansión urbana, favoreciendo la densidad de las ciudades,
 - ámbitos específicos, como la gestión de los residuos, la gestión del agua y la eficiencia energética, por ejemplo, en la construcción y la vivienda, en el transporte (público), mediante el establecimiento de peajes, etc.;

⁽¹⁶⁾ Conferencia de la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades «*Harnessing an Entrepreneurial Spirit for Inclusive Local Employment Development*» (Aprovechar el espíritu empresarial para un desarrollo integrador del empleo local), 25 de abril de 2008.

⁽¹⁷⁾ En Alemania, un nuevo concepto de área metropolitana es lo que se denomina «eine neue Verantwortungsgesellschaft», esto es, «una nueva comunidad de responsabilidades». Véase Manfred Sinz, Ministerio Federal de Transportes, Obras Públicas y Urbanismo: «*De las regiones metropolitanas a las comunidades de responsabilidades*».

⁽¹⁸⁾ Un ejemplo es la capacidad de absorción del mercado financiero en Londres. En otro contexto, cabe mencionar ejemplos de regiones como Lille-Courtrai, Copenhague-Malmö y Viena-Bratislava.

⁽¹⁹⁾ Véase asimismo «*Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*», COM(2007) 551 final.

- cohesión social ⁽²⁰⁾:
 - ordenación urbana y arquitectura sostenibles,
 - viviendas sociales para los grupos vulnerables,
 - servicios de interés público iguales (salud, educación, seguridad) en toda la región,
 - redes de transporte público en todo el territorio regional, incluidas conexiones con los barrios desfavorecidos,
 - atención centrada en la diversidad cultural y étnica y en el diálogo intercultural,
 - supresión de las barreras que dificultan la vida de ciertos grupos de habitantes, en particular de las personas de edad avanzada y con discapacidad,
 - medidas públicas destinadas a reducir altas tasas de desempleo juvenil en los barrios desfavorecidos: educación, nuevas actividades económicas, fomento del espíritu empresarial, actos,
 - cultura, equipamientos culturales, actos,
 - deportes y ocio,
 - turismo,
 - fomento de una identidad regional compartida.
- son deseables unas definiciones consensuadas en lo que se refiere a las grandes regiones y las regiones urbanas ⁽²³⁾;
- la división del trabajo entre los gobiernos nacionales, y las grandes ciudades y áreas metropolitanas, así como lo que se espera de estas últimas difiere de manera importante;
- en países en los que más de un ministerio es responsable de aspectos de las cuestiones urbanas se producen a menudo confusión y malentendidos;
- ¿cuál debería ser el papel de la Comisión?;
- las barreras administrativas regionales y locales existentes en materia de «gobernanza» a nivel regional o local constituyen a menudo un obstáculo para las acciones necesarias;
- una gobernanza a varios niveles insatisfactoria causa a menudo problemas complicados;
- existen diferencias importantes en la manera en que se comunican las propias ciudades con la población y los agentes valiosos, en la organización de la «democracia participativa»;
- el papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales especializadas, por ejemplo, en materia de vivienda, educación, minorías, empresas y otros aspectos se define con frecuencia de manera imprecisa, así como la medida en que las ciudades y regiones urbanas se benefician de ellas;
- no siempre existe un enfoque coherente con respecto a la colaboración público-pública y público-privada en lo que se refiere a los programas urbanos, las inversiones decisivas y las soluciones creativas;
- son necesarios planteamientos a largo plazo en lo que se refiere a la ciudad sostenible del futuro;
- la transparencia y la legitimidad son instrumentos indispensables para las estrategias a largo plazo.

4.13 Para la ciudad moderna y la región urbana, resulta decisiva una «Baukultur» ⁽²¹⁾ moderna, esto es, un concepto arquitectónico global basado en un planteamiento holístico donde los arquitectos, planificadores, diseñadores, el sector de la construcción, los promotores y los usuarios finales trabajen juntos para crear y mantener un entorno construido de calidad a fin de proporcionar soluciones para unas ciudades sostenibles ⁽²²⁾.

5. Urbanización y gobernanza

5.1 Europa necesita unas ciudades fuertes y sostenibles, y unas regiones urbanas o áreas metropolitanas que puedan presentarse a sí mismas a nivel internacional.

5.2 Esto sitúa a la «gobernanza» en el primer lugar de la agenda. Existe un amplio consenso en el análisis de oportunidades y retos, los intercambios de puntos de vista entre las ciudades son cada vez mayores, pero, aparte de la diferencia de condiciones entre ciudades, sigue sin estar claro quién es responsable de qué en las situaciones concretas:

⁽²⁰⁾ Este asunto se aborda más detalladamente en el informe francés «*Une Nouvelle politique pour les banlieues*», Palacio del Elíseo, 8 de febrero de 2008. En este informe se presentan una serie de propuestas encaminadas a luchar contra el peligro de los guetos en las ciudades. En particular, en el informe se presentan iniciativas estatales y regionales/locales en materia de educación, formación y creación de empleo y de empresas en los barrios desfavorecidos. La Presidencia francesa está organizando varias conferencias de la UE sobre este asunto.

⁽²¹⁾ «*Baukultur*» as an impulse for growth. *Good examples for European cities* — Estudio del Ministerio Federal de Transportes, Obras Públicas y Urbanismo de Alemania, publicado en abril de 2007.

⁽²²⁾ Conferencia del Consejo de Arquitectos de Europa: «*Designing for the Future: Architecture and Quality of Life*» (Diseñar para el futuro: Arquitectura y calidad de vida), Bruselas, 10 de abril de 2008.

⁽²³⁾ Véase también como ejemplo útil el Área Estadística Metropolitana (Metropolitan Statistical Area, MSA) en los Estados Unidos, que antes se denominaba «Standard Metropolitan Statistical Area» desde 1959.

5.5 Como el Tratado carecía hasta hace poco de disposiciones relativas al desarrollo del territorio, y debido a la subsidiariedad, el papel de la Comisión y del Consejo siguió siendo ambiguo. A través de la consulta directa con las ciudades, algunas DG de la Comisión están desarrollando cada vez más una amplia gama de proyectos en zonas urbanizadas. Las cuestiones abordadas son la I+D, el medio ambiente, el empleo y el transporte ⁽²⁴⁾.

5.6 Las ciudades también tienden a ser más proactivas con respecto a Bruselas, ya que la legislación de la UE les afecta directamente. Entre los temas abordados figuran la regulación medioambiental, la contratación pública, el desempleo juvenil, el orden público y la seguridad, la migración y las zonas desfavorecidas.

5.7 Lo mismo puede decirse de la Agenda de Lisboa en general. Cada vez se están evaluando más los criterios europeos para los distintos asuntos, a fin de aplicarlos a nivel regional: cuáles son los efectos de la aplicación de propuestas o legislación adoptada a nivel urbano y metropolitano. Distintos ejemplos demuestran que si no se toman en consideración las circunstancias urbanas específicas, la aplicación puede resultar más costosa que el beneficio de las contribuciones a proyectos por parte de los Fondos Estructurales.

5.8 En este contexto, el CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de presentar en breve un Libro Verde sobre la cohesión territorial. Un debate sobre el Libro Verde también brindará la oportunidad de profundizar en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles.

5.9 La agenda mencionada en el punto 4.12 es intensa. Por lo general, las situaciones son muy complicadas. Hasta ahora sólo se había desarrollado una visión estratégica coherente sobre las grandes ciudades y las regiones urbanas en un número limitado de casos. En muchos casos se echa en falta una orientación clara, debido en parte a las posiciones ambiguas de los gobiernos y a los distintos puntos de vista en el seno de las administraciones nacionales y en el propio nivel metropolitano.

5.10 Por otra parte, una visión y una coherencia a largo plazo en el nivel metropolitano es indispensable para obtener el compromiso de las comunidades existentes y, en su caso, nuevas, para las partes interesadas del sector privado y para la creación de alianzas beneficiosas en el seno de la sociedad civil organizada. Por el momento, esto parece mucho más difícil porque el concepto de área metropolitana es un fenómeno bastante reciente, lo que hace aun más deseable un debate fructífero en Europa ⁽²⁵⁾.

5.11 Esto no equivale a decir que todos los casos son similares, sino todo lo contrario. Aparte de las diferencias demográficas y socioeconómicas en toda Europa, existe una amplia gama de tradiciones administrativas y culturales diferentes en los distintos países y regiones. Las situaciones concretas, los estilos de vida y las opiniones sobre organización difieren de manera importante para el futuro ha sido decisiva. De manera más general, la Agenda de Lisboa puede resultar útil para identificar un terreno para el debate y un enfoque comunes.

5.12 A menudo, el Gobierno central no da suficiente margen de maniobra a las ciudades para decidir su propio destino. Las políticas y los procedimientos burocráticos se aplican sobre todo de arriba abajo. En cambio, fomentando la autonomía podrían crearse las condiciones adecuadas para aplicar convenientemente estrategias y políticas deseables. Si se redefine la posición de las grandes ciudades y las regiones urbanas o áreas metropolitanas, éstas podrían convertirse en «comunidades de responsabilidades» reales.

5.13 La autonomía y el respeto mutuo entre las ciudades y su entorno fomentará la responsabilidad y la responsabilización de los entes locales y regionales, y contribuirá a una actitud proactiva deseable de la sociedad civil y el sector privado.

5.14 Para ser eficaces, en muchos casos será necesario redefinir los entes administrativos locales y regionales existentes (municipios y otros) y sus competencias.

5.15 La población de las ciudades de Europa puede diversificarse aun más tanto en lo que se refiere al empleo y la renta, como desde el punto de vista de la cultura. En potencia, están presentes todos los ingredientes necesarios para crear un urbanismo enriquecido, pero si no se gestionan adecuadamente los procesos, no se desarrollan los potenciales y puede ponerse en peligro la cohesión de la sociedad.

5.16 Una serie de debates específicos, la elaboración de una agenda y un seguimiento eficaz a nivel europeo pueden ayudar mucho a definir una orientación coherente a nivel regional. Esta coherencia no sólo es necesaria para los agentes públicos, sino que también será indispensable para hacer que se comprometan otras partes interesadas públicas y privadas y profesionales urbanos.

Bruselas, 17 de septiembre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁴⁾ Un ejemplo ilustrativo lo constituye el informe de la DG de Política Regional sobre una amplia gama de proyectos sobre el tema «Las regiones y la innovación», marzo de 2007.

⁽²⁵⁾ Los Consejos económicos y sociales a nivel nacional y regional también pueden desempeñar un papel positivo. Un claro ejemplo de ello es el Informe sobre el futuro de la Randstad en los Países Bajos, presentado por el Consejo Económico y Social en abril de 2008, http://www.ser.nl/~media/Files/Internet/Talen/Engels/2007/2007_04.ashx.