

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las áreas metropolitanas y las ciudades-región en el marco de la Estrategia Europa 2020» (Dictamen de iniciativa)

(2011/C 376/02)

Ponente: **Joost VAN IERSEL**

El 20 de enero de 2011, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Las áreas metropolitanas y las ciudades-región en el marco de la Estrategia Europa 2020»

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 1 de septiembre de 2011.

En su 474º Pleno de los días 21 y 22 de septiembre de 2011 (sesión del 21 de septiembre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 142 votos a favor, 3 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente el creciente reconocimiento del desarrollo metropolitano en Europa por parte de las instituciones europeas –Consejo, Comisión, Parlamento Europeo y Comité de las Regiones– en el marco de la Agenda Territorial 2020. Esta prioridad cada vez más importante está en consonancia con la opinión que el Comité lleva expresando durante los últimos diez años.

1.2 Un área metropolitana no es sólo una ciudad grande. Según la definición del CESE, es una ciudad grande o un grupo policéntrico de ciudades; ambas categorías incluyen municipios más pequeños y zonas rurales a su alrededor; cada área metropolitana cuenta con una masa crítica de al menos 500 000 habitantes (o muchos más). Las áreas metropolitanas son regiones funcionales que forman grandes zonas económicas y mercados laborales. Por norma general, no se corresponden con (los tradicionales) entes administrativos como provincias y distritos. Las áreas metropolitanas son grandes nodos en la Red Transeuropea de Transporte que, a su vez, cuentan con redes de transporte complejas.

1.3 El CESE aboga por un enfoque imaginativo hacia un renacimiento urbano del siglo XXI y áreas metropolitanas competitivas y con capacidad de recuperación. Las tendencias económicas, sociales, medioambientales y territoriales, así como las perspectivas financieras negativas, exigen urgentemente una Agenda Urbana de la UE coherente y estrechamente ligada a la Estrategia Europa 2020. La opinión del CESE sobre la Agenda Urbana y el impacto de la Estrategia Europa 2020 se expone en los puntos 5 y 6.

1.4 Actualmente, hay mucha confusión sobre cómo abordar la cuestión a escala de la UE y, a menudo, también a nivel nacional. Esto se debe, en parte, a problemas relacionados con la gobernanza y la responsabilización y, en parte, a la fragmentación de los enfoques. Más concretamente, las tensiones tienen su origen en puntos de vista opuestos sobre si hacer

las cosas siguiendo un enfoque de arriba abajo o de abajo arriba, así como de problemas entre grandes ciudades y municipios más pequeños (periurbanos) y zonas rurales. Otro gran problema es que el desarrollo metropolitano no suele coincidir con las divisiones administrativas.

1.5 El CESE opina que, con el estímulo del marco de la Estrategia Europa 2020, se desarrollarán áreas metropolitanas equilibradas y fuertes a la vanguardia de futuras evoluciones, cada una con su propia identidad y características. También ejercerán un impacto macroeconómico positivo para Europa. Las políticas en materia de desarrollo metropolitano deberían ir de la mano con la intención de reducir las disparidades regionales.

1.6 El CESE recomienda el establecimiento de un grupo de alto nivel o un grupo de trabajo sobre desarrollo metropolitano junto con el grupo interservicios de desarrollo urbano ya existente de la Comisión. Tal grupo de trabajo debería ser interdisciplinario y comprender un amplio abanico de representantes de Estados miembros, áreas metropolitanas, partes interesadas públicas y privadas y la sociedad civil. Se debería garantizar un intercambio estructural entre profesionales e investigadores, por ejemplo, en el European Metropolitan network Institute, la Iniciativa de Programación Conjunta «Europa Urbana» y METREX.

1.7 El objetivo del grupo de trabajo debería consistir en desarrollar una visión a largo plazo sobre la Europa metropolitana, más allá de las fronteras nacionales. Una agenda urbana europea 2050 coherente y eficaz debería remplazar los enfoques fragmentados por un concepto general y debería centrarse en el programa holístico de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

1.8 Dicha agenda debería estar respaldada por análisis pormenorizados de tendencias actuales (y futuras) basados en estadísticas y datos de Eurostat e investigaciones llevadas a cabo por ESPON y otras fuentes bien definidas.

1.9 El Tratado de Lisboa y la Estrategia Europa 2020 también suponen un cambio en la gobernanza. En este punto, hay que tomar en serio la gobernanza multinivel y evitar que sea papel mojado. Hay que reconocer a las áreas metropolitanas como participantes plenos en el desarrollo regional. La Comisión debería coordinar mejor y presentar adecuadamente las cuestiones urbanas y metropolitanas. La política metropolitana es, básicamente, un elemento de la política europea, nacional (después de todo afecta a las principales zonas de Europa y de los Estados miembros), regional y local. La responsabilidad de coordinar todos estos aspectos debería recaer sobre las autoridades de las áreas metropolitanas.

1.10 El desarrollo metropolitano en Europa va por el buen camino. El CESE está convencido de que una Plataforma de la UE orientada hacia el futuro –grupo de trabajo e interservicios– puede funcionar como catalizador para dirigir el debate sobre los procesos actuales, definir los enfoques de arriba abajo y de abajo arriba, animar a los entes locales y regionales y a la sociedad civil a que desarrollen modelos adecuados, promover las interconexiones y apoyar las iniciativas transfronterizas.

1.11 El impulso es cada vez mayor. En el presente dictamen, el CESE desarrolla análisis, argumentos y propuestas a favor de enfoques aconsejables. Solicita a la Comisión y al Consejo que lo tengan en cuenta con vistas a reforzar la dimensión urbana en el futuro paquete legislativo sobre la política de cohesión en relación con las reflexiones de la Comisión sobre las ciudades del mañana.

2. Observaciones analíticas

2.1 La Unión Europea tiene una relación difícil y complicada con las ciudades y las áreas metropolitanas. La complejidad de la relación mutua entre la UE y las ciudades y metrópolis se debe a una serie de razones que van desde la falta de gobernanza efectiva a una amplia diversidad de situaciones y evoluciones.

2.2 Antecedentes respecto de la Comisión y el Consejo

2.2.1 En 1972, el Consejo Europeo declaró que la política regional europea era un factor esencial para reforzar la Comunidad. La financiación empezó con el apoyo a las regiones menos favorecidas para promover un desarrollo equilibrado y armonioso en Europa. Hacia 1986 se consideraba que eliminar las disparidades regionales era un objetivo importante derivado de la creación del mercado único.

2.2.2 En los años ochenta y noventa aumentó la eficiencia de las políticas y de los programas. El Tratado de la UE, firmado en 1992, y las negociaciones sobre la ampliación de la Unión unos años más tarde dieron pie a un sustancial incremento de los Fondos Estructurales.

2.2.3 Las ciudades como tales participaron en la elaboración de políticas de la UE en una fase posterior, aunque ya se habían puesto en marcha planes piloto en materia urbana a principios de los años noventa. Apenas se hacía distinción entre ciudades

grandes y pequeñas. Durante mucho tiempo, la principal distinción y cuestión que suscitaba debate siguió siendo entre zonas ricas y pobres de la UE, entre la llamada «banana azul» de Europa occidental y el resto.

2.2.4 En 1998, la Comisión presentó una interesante iniciativa con la Comunicación «Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible». Sin embargo, su efecto en las deliberaciones del Consejo y en sus actividades diarias fue muy limitado.

2.2.5 Mientras tanto, las Direcciones Generales de Política Regional, Investigación, Movilidad y Transporte, Energía y Empleo desarrollaron programas y proyectos en las ciudades. El programa ESPON se encargó de realizar estudios específicos sobre desarrollo regional y metropolitano respaldados por el programa INTERREG.

2.2.6 A partir de 2004, el Consejo se ocupó más directamente de los asuntos urbanos. La reunión informal de Ministros de Ordenación y Desarrollo Territorial, en la que la dimensión urbana ocupaba un lugar central, se celebró con carácter semestral. Debido a una falta de competencias formales establecidas en el Tratado, la Comisión y el Consejo tenían un margen limitado para llevar a cabo acciones concretas.

2.2.7 Mientras tanto, en las reuniones informales de Ministros se aprobó una serie de declaraciones. Una muy importante fue la Carta de Leipzig de 2007, que tenía que establecer una Agenda Urbana. Enumeraba una serie de cuestiones urbanas, incluidas las grandes ciudades, que se tenían que abordar en un marco común europeo, respetando el principio de subsidiariedad. Dicha declaración marcó el inicio de un enfoque más estructurado. Algunas acciones de seguimiento que también cabe mencionar son las conclusiones de la reunión de Ministros ⁽¹⁾ relativas a la contribución de la arquitectura y de la cultura al desarrollo sostenible. Los objetivos y argumentos continuaron desarrollándose, especialmente en las declaraciones de las reuniones informales de Ministros de Marsella y de Toledo ⁽²⁾. Las Conclusiones y la Declaración de Gödöllő de mayo de 2011 demuestran que el impulso en favor de un enfoque integrado e intersectorial para equilibrar el desarrollo metropolitano es cada vez mayor ⁽³⁾.

2.2.8 Pese a la presencia de las ciudades en las Comunicaciones de la Comisión Europea y en los programas de la UE, la visión general y los avances de la política urbana son modestos. Ello no se debe únicamente a la falta de competencias formales, sino también a la falta de objetivos concretos y de un enfoque satisfactorio. Los Estados miembros se abstienen de debatir asuntos urbanos a nivel europeo por razones políticas nacionales y por el principio de subsidiariedad.

⁽¹⁾ DO C 319 de 13.12.2008, p. 13.

⁽²⁾ Estas declaraciones se adoptaron durante las Presidencias francesa y española en Marsella en 2008 y en Toledo en 2010.

⁽³⁾ Véanse las Conclusiones de la Presidencia húngara y la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020, acordada en la reunión informal de Ministros celebrada en Gödöllő el 19 de mayo de 2011.

2.3 Anteriores opiniones del CESE

2.3.1 En 2004, el CESE presentó una propuesta ⁽⁴⁾ para intensificar la atención en la UE a las áreas metropolitanas y a las grandes ciudades con una masa crítica principalmente por dos razones: por un lado, son, tanto para lo bueno como para lo malo, «laboratorios de la economía mundial»; y por otro, debido a que las aglomeraciones tienden a crecer. Durante los últimos diez años ambas tendencias se han intensificado y, en los últimos tiempos, las reuniones informales de Ministros las han reconocido plenamente.

2.3.2 Además de prestar atención a la reducción de las disparidades regionales, el CESE consideró necesario prestar la misma atención a las áreas metropolitanas para que sean fuertes y puedan liderar el desarrollo en el futuro.

2.3.3 En Europa, como en cualquier otra parte del mundo, las grandes aglomeraciones urbanas suelen ser un imán para actividades, compañías internacionales y centros de investigación, servicios, desarrollos creativos de todo tipo e instituciones educativas de calidad. La globalización las pone aún más en el punto de mira a medida que las fronteras nacionales se difuminan: están conectadas internacionalmente mediante modernas conexiones digitales y de transporte, a la vez que ofrecen un contexto fértil para la proximidad de talentos.

2.3.4 Resulta innegable que las áreas metropolitanas y las ciudades-región, imanes para todo tipo de personas de dentro y fuera de la UE, también cuentan con una proporción bastante elevada de personas desempleadas y poco cualificadas, fenómenos que no son fáciles de manejar y que suelen ser una fuente de (importantes) problemas sociales, culturales y económicos. Los retos ecológicos son múltiples y manifiestos.

2.3.5 En su dictamen de 2008, el CESE ofreció una breve descripción de la situación en los Estados miembros. Pese a la tendencia a la descentralización y al debate europeo sobre qué enfoque y qué medidas se deberían adoptar en relación con el desarrollo metropolitano, cada país tiene su propia agenda, estrechamente ligada a su evolución histórica y legislativa. Por ello, el CESE abogó por la creación de un Grupo de alto nivel de la UE para debatir y establecer una Agenda Urbana para las áreas metropolitanas ⁽⁵⁾ que se centrara en el crecimiento competitivo, sostenible e integrador. A este respecto, se debería animar a las áreas metropolitanas a definir su propia Agenda de Lisboa en cooperación con los gobiernos nacionales. El proceso, que incluye las mejores prácticas, debería debatirse en la UE, y la Comisión debería desempeñar un papel activo y de supervisión.

2.3.6 A día de hoy, tal enfoque aún no se ha puesto en práctica. Sigue sin estar claro qué responsabilidades competen a cada uno y en qué marco y contexto.

⁽⁴⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa»; DO C 302/20 de 7.12.2004, p. 101. En 2007 se abordaron una serie de asuntos específicos en el seguimiento del CESE mediante otro dictamen de iniciativa sobre «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa»; DO C 168/02 de 20.7.07, p. 10.

⁽⁵⁾ Dictamen exploratorio del CESE sobre el tema «Por una evolución equilibrada del medio urbano: Desafíos y oportunidades»; ponente: Joost Van Iersel, DO C 77/27 de 31.3.09, p. 123.

3. Situación actual

3.1 En la actualidad, la importancia de las áreas metropolitanas es indiscutible ⁽⁶⁾. La OCDE y el Banco Mundial también analizan las tendencias a nivel mundial. Los centros de investigación de toda Europa basan su opinión en supuestos similares a los nuestros. Sin embargo, aún sigue habiendo mucha confusión sobre cómo abordar la cuestión a escala de la UE y, a menudo, también a nivel nacional. Esto se debe en parte a problemas relacionados con la gobernanza y la responsabilización y, en parte, a la fragmentación de los enfoques. A modo de ejemplo:

- en las grandes zonas urbanizadas a menudo existe una brecha entre los urbanistas responsables de la ordenación del territorio, la infraestructura, la vivienda y los servicios generales, y los agentes que promueven el desarrollo y el dinamismo económicos y la creación de empleo; en otras palabras, en general no coinciden;
- cada vez hay más representantes del mundo académico y centros de investigación que publican interesantes estudios de casos sobre aglomeraciones urbanas, pero la comunicación efectiva con las autoridades públicas aún es limitada;
- las autoridades a nivel nacional, regional y local a menudo también son reticentes a compartir su opinión con el sector privado, por ejemplo, con promotores inmobiliarios o inversores;
- las ciudades y regiones, así como los gobiernos, principalmente miran hacia Bruselas para recibir ayudas financieras, en general pasando por alto la oportunidad de debatir políticas favorables o la necesidad de debatir los efectos de la legislación de la UE para las áreas metropolitanas.

3.2 Este creciente compromiso de la Comisión y del Consejo genera un amplio abanico de programas. Debido a los diferentes enfoques sectoriales, estos programas no se centran en lo mismo y normalmente se basan en definiciones divergentes de los asuntos. En consecuencia, estos enfoques con frecuencia dificultan la visibilidad y dañan la efectividad respecto al exterior y a los usuarios finales.

3.3 No cabe duda de que la Estrategia de Lisboa ha contribuido a integrar el desarrollo urbano en el marco y las ambiciones europeos más amplios. Pero ello suele chocar con la falta de voluntad de los Estados miembros, que rara vez ven la necesidad de una implicación «supranacional» en sus asuntos urbanos. Por ello, la financiación europea para proyectos urbanos a menudo también incluye a la administración nacional, en lugar de ser una cuestión exclusiva entre la Comisión y el nivel local sin interferencias intermedias.

⁽⁶⁾ Son famosas las obras *Cities and the creative class* de Richard Florida, *The Creative City* de Charles Landry y *Triumph of the City* de Edward Glaeser.

3.4 A pesar de contar con buenos ejemplos, en general existe confusión tanto en los Estados miembros como a nivel europeo sobre el tipo de enfoques de abajo arriba y de arriba abajo que se necesitan. Ello conduce más a una promoción individual de la ciudad por parte de las metrópolis que a un enfoque más estructurado.

3.5 Finalmente, las tensiones contrarias entre zonas rurales y zonas urbanas afectan al debate de manera negativa (incluidas los municipios periurbanos).

3.6 En la mayoría de los casos, el éxito de la gobernanza multinivel encuentra barreras históricas y culturales que dificultan una respuesta positiva a los desafíos reales.

3.7 En resumen, los Estados miembros y las aglomeraciones urbanas a menudo siguen enfrascadas en sus actividades diarias en vez de abrirse a estrategias integradas o a objetivos a largo plazo. El valor añadido de la UE no está bien definido, en parte porque los Estados miembros no están de acuerdo con el mandato de la Comisión ni con el papel preciso del Consejo (informal) y en parte porque actualmente la Comisión no puede responder a las opiniones cambiantes de los Estados miembros sobre su papel.

4. Un enfoque proactivo para un renacimiento urbano del siglo XXI

4.1 A pesar de una creciente atención en las Comunicaciones de la Comisión y los programas de la UE a las ciudades, la imagen global sigue estando fragmentada. Los requisitos económicos, sociales, territoriales y medioambientales, así como las perspectivas financieras negativas, hacen que una Agenda Urbana coherente y operativa sea necesaria. Tal Agenda respaldaría las posibilidades económicas, sociales, culturales y tecnológicas existentes y ocultas en todo el continente.

4.2 En dictámenes previos, el CESE presentó razones de peso a favor de esta Agenda de la UE en relación con el debate político y académico internacional sobre la promoción de un renacimiento urbano del siglo XXI. En el debate sobre la dimensión metropolitana destacan los siguientes aspectos:

- un cambio de paradigma hacia las áreas metropolitanas y las ciudades-región como consecuencia de la globalización, caracterizada por la interconexión internacional, las cadenas de valor y la difuminación de las fronteras nacionales;
- la transición y la reestructuración de regiones con base industrial hacia industrias manufactureras y servicios nuevos y especializados, y sus efectos en las zonas económicas y en las áreas metropolitanas;
- una especialización de ciudades como base de agrupaciones que atraigan inversiones;
- la proximidad de universidades, centros de investigación, personas cualificadas, cadenas de valor desarrolladas regionalmente en la industria y servicios altamente desarrollados;

- la conectividad internacional unida a sistemas internos de movilidad y transporte inteligentes;
- la ciudad ecológica: las exigencias del cambio climático, de la reducción del consumo energético y del medio ambiente requieren una gestión local y regional aumentada y bien orientada junto con asociaciones entre el sector público y privado;
- una necesidad, percibida por muchos, de densidad urbana en vez de expansión urbana;
- mejor interacción entre áreas urbanas y rurales;
- sostenibilidad social, cambio demográfico, empleo de calidad en todos los niveles de la sociedad respaldado por sistemas educativos adecuados en la región;
- la necesidad urgente de salvar brechas culturales a fin de crear oportunidades positivas para las minorías, algo beneficioso para la sociedad en general;
- la necesidad de mejorar la calidad de vida y de la vivienda, especialmente en relación con la migración;
- énfasis en el arte de la ordenación urbana, como garantía de unas condiciones adecuadas para el desarrollo óptimo de las áreas metropolitanas en general, lo que implica la participación de urbanistas y arquitectos;
- garantías para la seguridad y protección internas y externas;
- ocio.

4.3 Por último, pero no por ello menos importante, la gobernanza eficaz de las áreas metropolitanas y las ciudades debe basarse en una combinación de enfoques de arriba abajo y de abajo arriba. Respecto de las áreas metropolitanas, se debe garantizar la participación de todas las partes interesadas: se obtendrán mejores resultados siempre y cuando todos los niveles de la sociedad implicados asuman responsabilidades. Cuanto mejor sea la interacción entre los niveles de decisión y de aplicación –la gobernanza multinivel–, mejor será el resultado.

4.4 Los representantes elegidos locales y regionales son clave en la asunción de responsabilidades. Además, se pueden desarrollar nuevas formas de democracia participativa y de la sociedad civil. Las tendencias, identificadas a escala de la UE, pueden servir de ayuda.

4.5 El Tratado de la Unión Europea reconoce explícitamente la «cohesión territorial» como un objetivo general, además de la cohesión económica y social ⁽⁷⁾. Los tres aspectos se citan como ámbitos políticos de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. En consecuencia, las políticas relativas a las regiones ya no se deben considerar competencia exclusiva de los Estados miembros en nombre de la «subsidiariedad». Esta opinión también se refleja en las disposiciones de las redes transeuropeas ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Véase el artículo 3.3 del TUE.

⁽⁸⁾ Véanse los artículos 170 – 172 del TFUE.

4.6 Asimismo, el principio de subsidiariedad se amplía a los niveles local y regional, puesto que el Tratado destaca de manera explícita la autonomía local y regional⁽⁹⁾, que se ajusta bastante a la realidad, puesto que la consecución de políticas en el marco del mercado interior, industria, I+D, energía, medio ambiente y salud depende en gran medida de la aplicación en las regiones, especialmente en las áreas metropolitanas.

5. La Agenda Urbana y el desarrollo metropolitano

5.1 La sociedad europea debe prepararse para el futuro. La cohesión territorial es uno de los instrumentos de los que dispone. En opinión del CESE, los enfoques holísticos de las áreas metropolitanas –centros de gravedad– y los procesos de desarrollo de estas zonas son compatibles con una estructura urbana única en Europa y promueven la capacidad de recuperación socioeconómica.

5.2 El desarrollo metropolitano debería implicar una nueva manera virtual de mirar el mapa de Europa. No debería seguir presentando exclusivamente una imagen de Estados miembros que cooperan ni una imagen en la que se haga una distinción entre grande o pequeño, urbano o rural. En cambio, el mapa debería mostrar el desarrollo metropolitano –tanto dentro de los países como a nivel transfronterizo– como un ajuste territorial al desarrollo social, económico y tecnológico actual y de un futuro inmediato. En ese contexto, una agenda para el desarrollo metropolitano debería ayudar a que se produjera un ajuste de la sociedad europea de un modo óptimo.

5.3 El CESE opina que el desarrollo metropolitano debería ayudar de manera efectiva a eliminar la polarización entre zonas rurales y urbanas, asunto que se debate acaloradamente. Hay muchas razones para estar a favor de promover la interacción positiva entre ambas. Se deben desarrollar nuevos instrumentos para promover los beneficios mutuos. Una interesante iniciativa futura es URMA –cooperación urbano-rural en áreas metropolitanas– de la red METREX, en la que se presentarán métodos y proyectos concretos para mejorar. Se pueden alcanzar otras mejoras pragmáticas mediante una correcta aplicación del policentrismo o con proyectos basados en nuevas formas de gobernanza. Se deberían difundir las buenas prácticas.

5.4 Además de los cambios que el CESE mencionó en 2008, es evidente que se han intensificado los esfuerzos para poner en marcha los cambios metropolitanos. La mayoría están impulsados por la economía, pero los motivos espaciales, sociales y culturales también pueden desempeñar un papel importante. Entre muchos otros ejemplos y modelos, cabe mencionar los siguientes:

- la cooperación entre las «Metropolregionen» alemanas se está intensificando en el marco del «Initiativkreis Europäische Metropolregionen»;
- los «pôles métropolitaines» en Francia en paralelo a los «pôles d'excellence»;

- el Gran París (incluida la futura conexión con el océano Atlántico y con el norte);
- una extensión anticipada de la región del Oresund y un refuerzo del Gran Estocolmo;
- proyectos intensificados en el Randstad de los Países Bajos (en los alrededores de Ámsterdam y la futura «ciudad gemela» Rotterdam-La Haya);
- la construcción de las regiones metropolitanas de Barcelona, Valencia y Bilbao;
- las experiencias emergentes de las asociaciones de empresas locales (*local enterprise partnerships* o LEP) en algunas grandes ciudades de Inglaterra;
- el desarrollo metropolitano de las ciudades-región de Varsovia, Gdansk y Katowice en Silesia; los últimos dos ejemplos buscan importantes impactos transfronterizos (mar Báltico y República Checa);
- el desarrollo metropolitano en los alrededores de Praga y Budapest;
- la nueva «ciudad gemela» Viena-Bratislava;
- la ambición metropolitana en los alrededores de Leipzig con un denominador cultural, «la década de Lutero», el 500 aniversario de la reforma luterana de 1517.

5.5 Hay potencial para que el desarrollo metropolitano reciba un impulso especial por parte de las futuras macrorregiones, como la región del mar Báltico, la región del Danubio y Europa del Noroeste (pese a no tener carácter oficial, la literatura identifica como tal a la macrorregión Norte-Paso de Calais, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos y Renania del Norte-Westfalia).

5.6 Desde un punto de vista europeo, hay que prestar especial atención a las iniciativas transfronterizas (a veces cuentan con el apoyo de los gobiernos nacionales, aunque a menudo no es así). Vale la pena mencionar la «Initiativkreis Metropolitare Grenzregionen» de Alemania. Además de modelos existentes, como Öresund y Lille-Courtrai, también se están llevando a cabo una serie de iniciativas nuevas. Algunos ejemplos son Oberrhein (Basilea, Estrasburgo, Karlsruhe), Niederrhein (Renania-Palatinado, Luxemburgo, Nancy), Katowice, Savoya-Aosta, etc. Hamburgo tiene previsto estrechar sus lazos con la región del Öresund mediante una mejor conectividad. El desarrollo de las relaciones entre Kaliningrado (Rusia) y el área metropolitana de Gdansk proporciona interesantes ejemplos de cooperación.

5.7 Especialmente los Estados miembros más pequeños, como Eslovenia, pueden sacar provecho a iniciativas transfronterizas bien definidas. Desde 2007, estas nuevas iniciativas transfronterizas reciben estímulos mediante el instrumento jurídico de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

⁽⁹⁾ Véase el artículo 5.3 del TUE.

5.8 El CESE recomienda que el uso de la AECT no se limite a regiones transfronterizas vecinas. Se debería fomentar que las regiones metropolitanas europeas que prevén construir una Europa más competitiva frente a terceros países (China) establezcan una cooperación intensificada mediante cadenas de valor, acompañada de una «superestructura» de cooperación tradicional en los ámbitos de la cultura, la educación, la cooperación administrativa, etc. para hacer que la cooperación económica sea menos propensa a las crisis. Un ejemplo ilustrativo podría ser una AECT para Hamburgo–Toulouse, ambas especializadas en la industria aeronáutica.

5.8.1 El CESE recomienda que estas cuestiones, con las que se han topado los representantes de AECT existentes y potenciales y las autoridades de notificación, tal y como se menciona en el Informe de seguimiento AECT 2010, se aborden en la revisión de la Directiva AECT 2011.

5.9 La UE necesita un análisis pormenorizado del desarrollo metropolitano en las actuales circunstancias socioeconómicas. Tal análisis requiere un mapa europeo actualizado económico, geográfico, social y tecnológico. Para ello, el programa ESPON puede resultar una gran ayuda. El papel de Eurostat sigue siendo indispensable para presentar datos fiables. Además, la Auditoría Urbana y Urbact deberían utilizarse mejor para garantizar la difusión de los resultados derivados de la investigación y de experiencias prácticas.

5.10 El CESE cree que debería constituirse un grupo de alto nivel o un grupo de trabajo sobre desarrollo metropolitano a partir de la Estrategia Europa 2020, junto con el grupo de trabajo interservicios sobre Desarrollo Urbano ya existente. Dicho grupo de alto nivel debería ser interdisciplinario y comprender una variedad de representantes de Estados miembros, áreas metropolitanas, partes interesadas públicas y privadas y la sociedad civil.

5.11 El objetivo del grupo de trabajo debería consistir en desarrollar una visión a largo plazo sobre la Europa metropolitana, incluidas las áreas metropolitanas transfronterizas, como se prevé en la Iniciativa de Programación Conjunta «Europa Urbana», con una perspectiva a largo plazo sobre Europa 2050.

5.12 Tomando como base los elementos del desarrollo metropolitano como los mencionados en el punto 4.2, una plataforma europea puede funcionar como catalizador debido a las siguientes consideraciones:

- para definir los denominadores comunes entre la evolución metropolitana, pese a la gran diversidad entre las áreas metropolitanas, y para promover mejores prácticas;
- para aplicar la Estrategia Europa 2020, su enfoque holístico y su énfasis en conseguir que participe el máximo número de partes interesadas para alcanzar los objetivos de la UE en materia de crecimiento sostenible, inteligente e integrador en las áreas metropolitanas;

- para debatir desafíos y desarrollos importantes en el liderazgo y la gestión;
- para beneficiarse de la puesta en común de conocimientos entre los investigadores y las autoridades públicas;
- para definir respuestas racionales en un largo período de recortes financieros que, de todos modos, precisan un uso más eficiente de los recursos disponibles;
- para resolver el triángulo educación-investigación-innovación, el motor de la metropolización en toda Europa;
- para debatir y comenzar, con el concepto de la ciudad sostenible del futuro, proyectos piloto inteligentes relacionados con los conceptos de la Liveable city (ciudad habitable), la Connected city (ciudad conectada), la Entrepreneurial city (ciudad emprendedora) y la Pioneering city (ciudad pionera);
- para medir el impacto de la agenda europea en materia de cambio climático para las ciudades (energía, transporte, construcción) y para formular enfoques deseables;
- para ayudar a eliminar la polarización entre zonas rurales y ciudades;
- para proporcionar un valor añadido a los crecientes debates nacionales sobre desarrollo metropolitano y brindar oportunidades a regiones con más capacidad de recuperación;
- para identificar el significado de las áreas metropolitanas como regiones funcionales en un contexto más amplio (a nivel mundial).

5.13 Hasta ahora, los intercambios de experiencias estructurales y las «lecciones aprendidas» eran limitados. Un grupo de trabajo de la UE podría desempeñar un papel muy estimulante y difundir las mejores prácticas y las experiencias prácticas. Estas también pueden resultar útiles para formular políticas europeas y centrar la participación de los fondos europeos en proyectos de base.

5.14 Hay numerosos estudios y análisis sobre desarrollo urbano en Europa. Debería añadirse un marco europeo para combatir la fragmentación y reforzar la cooperación. Los centros de investigación de conocimientos especializados y las universidades pueden agruparse mejor en Europa.

5.15 Un ejemplo de un proyecto piloto europeo sería establecer «laboratorios vivos» ficticios (comunidad de práctica) sobre temas específicos, como agrupaciones económicas, el triángulo del conocimiento, desarrollo sostenible, colaboraciones público-privadas inclusivas, viviendas sociales, liderazgo en desarrollo territorial (subnacional), etc. Cada «laboratorio» estaría coordinado por un área metropolitana con una variedad de partes interesadas públicas y privadas.

5.16 También habría espacio para las iniciativas que se rigen por la demanda en las que las áreas metropolitanas presentan ciertos desafíos y problemas a escala de la UE. En ese caso, habría que encontrar modalidades en Europa para afrontarlos de manera adecuada. En una fase posterior, se pueden recopilar recomendaciones sobre políticas, experiencias y perspectivas generales de buenas y malas prácticas.

5.17 Otras iniciativas posibles son: un sistema de enseñanza europeo para las ciudades y las áreas metropolitanas que garantice datos fiables en futuros proyectos que ya se llevan a cabo en otros lugares; una conferencia anual sobre la situación del desarrollo metropolitano; y, lo más importante, lecciones que hay que aprender de las experiencias urbanas para alcanzar el mercado único.

5.18 El CESE considera que, si se desarrollan métodos interactivos y una verdadera gobernanza multinivel que funcione y se logra que las ciudades y las áreas metropolitanas participen en la integración europea, surgirán nuevos abanicos de posibilidades ocultas y probablemente se generará actitudes con amplitud de miras.

6. La Estrategia Europa 2020: una base sólida para una Agenda Urbana de la UE

6.1 Según el CESE, la Estrategia Europa 2020 proporciona herramientas útiles para desarrollar posibilidades y actitudes con amplitud de miras. Centrarse de forma adecuada en el desarrollo metropolitano creará mejores condiciones sociales y económicas, así como una mayor relevancia nacional e internacional.

6.2 El CESE comparte la opinión del Comisario Johannes Hahn, que reconoce que las ciudades y las áreas metropolitanas son agentes importantes en la Estrategia Europa 2020. En la reunión Informal de Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano celebrada en Toledo (junio de 2010) dijo que «las ciudades están a la vanguardia de la innovación y del progreso económico para afrontar los desafíos derivados de una globalización que avanza rápidamente y a cambios estructurales rápidos».

6.3 En su dictamen de 2008, el CESE aboga por una agenda para las áreas metropolitanas basada en la Estrategia de Lisboa⁽¹⁰⁾. En concreto, la programación holística de la Estrategia Europa 2020, que incorpora nuevas facetas a la Estrategia de Lisboa, brinda oportunidades especiales a las áreas metropolitanas, además de oportunidades para mejorar la gobernanza multinivel, un punto muy flojo durante años.

6.4 Las líneas de comunicación en las áreas metropolitanas son más cortas que a nivel nacional. Por norma general, los procesos decisorios y la planificación son más fáciles de llevar a cabo. Las autoridades y otras partes interesadas –interlocutores sociales y la sociedad civil, en particular todos los niveles educativos, urbanistas, responsables de la ordenación del territorio, promotores inmobiliarios e inversores privados– habitualmente

actúan con más determinación. Los ejemplos positivos muestran que la determinación, la conciencia común e incluso el orgullo son motores especiales para el progreso en las áreas metropolitanas.

6.5 Cada vez hay más programas de trabajo específicos inspirados en ejemplos positivos. En la mayoría de los casos, se contó con el liderazgo de alcaldes visionarios y una opinión ampliamente compartida. Algunos ejemplos son el Gran Bilbao, Copenhague-Malmö, Viena o Birmingham.

6.6 Una Agenda Urbana reportaría un beneficio mutuo: la Estrategia Europa 2020 puede proporcionar una estructura útil para tal agenda, mientras que las áreas metropolitanas que tengan éxito contribuirán a alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020⁽¹¹⁾. Los elementos conformadores son los siguientes:

6.6.1 La Estrategia Europa 2020 implica la necesidad de una coordinación más efectiva en la Comisión Europea en estrecha cooperación con el Consejo. La elaboración de políticas y de programas de la UE debería ser más eficiente. El CESE aboga por agrupar proyectos realizados en la Comisión. Un importante efecto derivado será una mayor visibilidad de las acciones de la Comisión y de la coordinación (europea).

6.6.2 Un enfoque global bien definido debe ayudar a compensar ahorros financieros ineludibles que afectan a las ciudades en todos los Estados miembros en la actual recesión económica.

6.6.3 Hasta ahora, el principio de subsidiariedad ha dificultado cualquier realización de una Agenda Urbana. En opinión del CESE, la Estrategia Europa 2020 requiere una coordinación más estrecha entre la UE y los Estados miembros con un enfoque más flexible hacia la subsidiariedad con una diferencia menos marcada entre las competencias nacionales y las de la UE.

6.6.4 Es crucial que tal flexibilidad allane el camino para atraer a los entes locales, metropolitanos y regionales como agentes responsables en el marco de la UE. Durante años, la gobernanza multinivel se ha debatido ampliamente sin alcanzar un efecto tangible significativo. Ha llegado el momento de pasar de la gobernanza «de boquilla» a una gobernanza multinivel y de reforzar los compromisos interactivos operativos entre agentes públicos y privados y la sociedad civil.

6.6.5 Una Agenda Urbana de la Estrategia Europa 2020 también requeriría una mayor supervisión por parte de la Comisión Europea sobre cuestiones directamente relacionadas con las ciudades y las áreas metropolitanas. Esto significa que las ciudades y las áreas metropolitanas, incluidas las partes interesadas y la sociedad civil, deben aceptarse como coagentes en la aplicación de políticas y programas de la UE.

⁽¹⁰⁾ Véase la nota a pie de página 5.

⁽¹¹⁾ Se pueden encontrar algunos comentarios interesantes al respecto en la *Agenda urbana europea y su futuro en la política de cohesión*, Parlamento Europeo A7-0218/2011; ponente: Oldřich Vlasák; aprobada en junio de 2011.

6.6.6 De un modo similar, la Estrategia Europa 2020 recomienda un vínculo más estrecho entre los distintos Estados miembros a título individual. En este ámbito se pueden establecer dos áreas importantes:

- los Estados miembros deberían observar con más detenimiento las prácticas y los logros de los demás Estados miembros;
- una conexión más estrecha entre los Estados miembros sería positiva para las regiones fronterizas y su potencial como áreas metropolitanas. Los compromisos bilaterales y trilaterales de los gobiernos nacionales serían muy útiles para profundizar la cooperación transfronteriza.

Bruselas, 21 de septiembre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
