

Dictamen del Comité de las Regiones — Asociación urbano-rural y gobernanza

(2013/C 356/03)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- reconoce que existen barreras legislativas y administrativas o de índole fiscal y financiera que dificultan la formación y la dinámica de las asociaciones urbano-rurales. Es importante identificarlas y eliminarlas para garantizar que exista un marco jurídico propicio para el desarrollo de asociaciones;
- recomienda a las autoridades de gestión de los Estados miembros que utilicen los nuevos instrumentos de desarrollo territorial que la UE ha puesto a disposición mediante la política europea de desarrollo regional y rural: las inversiones territoriales integradas (ITI), el desarrollo local participativo, subvenciones globales y la estrategia plurifondo;
- destaca que, para poder acceder a los fondos, hay que reconocer estas zonas funcionales y, paralelamente, integrar las fuentes de financiación disponibles mediante la política regional y la política agrícola común de la UE;
- considera imprescindible que se recopilen mejor los datos a escala de las zonas funcionales. De esta manera, se creará una base de pruebas para una mejor planificación territorial, con conocimiento de causa, que pueda justificar la proporcionalidad de las intervenciones;
- hace hincapié en los aspectos transfronterizos de las asociaciones urbano-rurales y en la manera en que se utilizan, o no, los instrumentos de financiación propuestos por la Comisión para promover el potencial de desarrollo económico de los vínculos urbano-rurales transfronterizos;
- insiste en la necesidad de que se implique al sector privado y al sector de la economía social, cuya contribución es más que beneficiosa desde el punto de vista de los criterios de rendimiento, de la capacidad emprendedora y de innovación, del aprovechamiento de las oportunidades, la movilización de la sociedad y, especialmente, porque puede atraer capital y constituir asociaciones público-privadas.

Ponente Romeo STAVARACHE (RO/ALDE), alcalde de Bacău

Documento de referencia

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Observaciones sobre la asociación urbano-rural

1. entre las zonas urbanas y las rurales existen vínculos de índole demográfica, económica y de infraestructura para acceder a los servicios públicos. Es necesario que los responsables políticos de todos los niveles de gobierno presten especial atención a las interconexiones urbano-rurales resultantes del transporte de bienes, el desplazamiento al lugar de trabajo, los servicios educativos, de sanidad, de gestión del agua y los residuos, las transacciones económicas, el acceso a los recursos naturales, la cultura y las actividades de ocio. La manera de gestionar estos vínculos incide en el desarrollo económico y social de las zonas funcionales y, de manera implícita, en la calidad de vida de sus habitantes;

2. una coordinación que no atienda a las relaciones entre las ciudades y las zonas circundantes conduce a menudo a un desarrollo insuficiente tanto en las zonas urbanas como en las circundantes. La sensibilización con respecto a las interdependencias y la comprensión de las mismas ayudan a resolver los problemas a los que se enfrentan tanto las zonas rurales como las urbanas. Es preciso promover por ambas partes el conocimiento de la existencia de vínculos e interdependencias funcionales;

3. para establecer modelos de gobernanza urbano-rural óptimos, en primer lugar es necesario comprender los vínculos e identificar los retos con los que se enfrentan tanto las zonas urbanas como las rurales. Desde el principio debe descartarse adoptar un enfoque universal;

4. el declive demográfico, especialmente en las zonas aisladas, la sostenibilidad del medio ambiente y la conservación del paisaje, el acceso sin restricciones a los recursos naturales y culturales, a los servicios públicos y a los bienes de consumo, la expansión de las zonas urbanas a costa de las zonas rurales, el deterioro económico, la competitividad de las regiones, la conectividad intrarregional, la eficiencia de las políticas públicas y el aprovechamiento de las oportunidades de financiación externa constituyen ejemplos de retos para el desarrollo de las asociaciones entre el medio urbano y el rural;

5. la diversidad de los retos también se refleja en los objetivos de las asociaciones urbano-rurales: el desarrollo económico, la planificación común integrada, el aprovechamiento de los efectos de sinergia, el refuerzo de la competitividad regional, las economías de escala para la prestación de servicios en asociación, la promoción global de los territorios, las actividades comunes de defensa de intereses y la colaboración estratégica con vistas a acceder a fondos públicos o privados, etc.;

6. partiendo de los vínculos económicos, sociales y medioambientales que existen a nivel territorial, pueden establecerse zonas funcionales urbano-rurales. La necesidad de definir estas zonas proviene de que el concepto tradicional en el que se basan las políticas de desarrollo de pueblos y ciudades se encuentra limitado por las fronteras administrativas y no es coherente con las realidades socioeconómicas del terreno;

7. la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) suele definir la «región funcional» como un área geográfica, habitualmente distinta de la delimitada por las fronteras administrativas municipales, en la que surgen interdependencias (funciones) territoriales específicas que podrían requerir una forma de gobierno;

8. las asociaciones urbano-rurales se caracterizan por tener una geometría flexible. La flexibilidad proviene de: 1) el objetivo de la asociación, que puede incluir un único ámbito o varios; 2) la razón de ser: la gestión de un proyecto o la gestión integrada del área funcional; y 3) el modelo de gobernanza elegido, descendente o ascendente;

9. la experiencia demuestra que los enfoques y los problemas difieren en función de la región y del país. Existen tanto situaciones en las que las administraciones nacionales han institucionalizado el marco de cooperación urbano-rural como situaciones en las que este marco es flexible. Para la UE, esta diversidad representa una verdadera ventaja, ya que ofrece la posibilidad de explorar e innovar, de modelos y prácticas variadas;

10. independientemente del contexto, un factor común que determina el éxito de la cooperación es el diálogo y la confianza entre los socios, así como el reconocimiento y la consideración de las necesidades comunes de la zona;

11. la falta de confianza en las partes tanto en el plano horizontal, entre los socios locales, como en el plano vertical, entre las instituciones públicas de los distintos niveles de gobernanza implicados, puede ser destructiva y suele ralentizar el proceso de colaboración. Es necesario que todos los responsables políticos implicados realicen un esfuerzo político constante para crear un clima de confianza y encontrar soluciones a problemas complejos y de interés común;

Retos a escala de la Unión Europea

12. aunque en los últimos años en la Unión Europea han disminuido las disparidades de desarrollo entre países, según los análisis macroeconómicos basados en datos estadísticos previos a la crisis, a nivel regional han aumentado. Hay que encontrar

soluciones óptimas para reducir las diferencias interregionales, mejorar la calidad de vida en las regiones más atrasadas desde el punto de vista económico y desarrollar las industrias, los servicios y la agricultura ecológica;

13. a menudo, la planificación territorial se lleva a cabo únicamente a escala de las unidades administrativas territoriales y no de las zonas funcionales, y no se tiene en cuenta la interdependencia entre las zonas urbanas y rurales, lo que puede incidir negativamente en la cohesión territorial y reducir la posibilidad de alcanzar sinergias locales que consoliden el desarrollo económico y social;

14. por razones de eficiencia, un enfoque integrado de las políticas de desarrollo no debería limitarse únicamente a las fronteras administrativas que separan las zonas urbanas de las rurales, sino que debería tenerse en cuenta la dimensión funcional. Las zonas que rodean a las ciudades, las denominadas zonas periurbanas, contribuyen al desarrollo económico sostenible, suministran energía y recursos ambientales y culturales, mejorando así la calidad de vida. Por otro lado, es sabido que las ciudades son núcleos para los servicios públicos, el comercio, la salud, la educación superior, el transporte, la innovación y el empleo;

15. las fronteras administrativas a nivel local a menudo difieren de la geografía económica de las regiones. Además, las regiones funcionales se caracterizan por una dinámica constante, por lo que las políticas territoriales tienen que ser adaptables y lo suficientemente flexibles. Por ejemplo, si nos referimos al factor de interdependencia urbano-rural más frecuente –el desplazamiento de los trabajadores a su lugar de trabajo– es bien sabido que normalmente la duración de este desplazamiento no debería superar una hora; una duración superior influye negativamente en la accesibilidad al lugar de trabajo;

16. el enfoque integrado mediante asociaciones urbano-rurales puede crear oportunidades de desarrollo económico nuevas y dinámicas. El crecimiento económico sostenible e integrador a nivel regional depende, en gran medida, de la explotación del potencial de cooperación urbano-rural;

17. partiendo del principio según el cual las zonas urbanas y rurales vecinas no deberían competir entre ellas, sino más bien complementarse, la coordinación de las intervenciones públicas constituye un verdadero reto. Solo así el medio urbano y el rural podrán encontrar soluciones favorables, que allanen posibles conflictos de intereses;

18. las asociaciones urbano-rurales necesitan un planteamiento a largo plazo en materia de elaboración de estrategias y programas y, especialmente, en materia de desarrollo de estructuras de gobernanza. Las ventajas de un planteamiento a largo plazo son especialmente la coherencia y la obtención de resultados sólidos. Las asociaciones pueden contribuir a resolver problemas reales ofreciendo respuestas a las necesidades locales tanto urbanas como rurales y aplicando soluciones comunes y con carácter práctico. Es tarea de los entes regionales y locales insistir en la priorización del planteamiento estratégico, a largo plazo, dentro de la programación y la aplicación plurianual del

presupuesto de la UE para superar las dificultades provocadas por las medidas de reglamentación con carácter procedimental;

19. los estudios de caso sobre la naturaleza de las asociaciones urbano-rurales muestran que su éxito no depende únicamente de las intervenciones públicas de los niveles superiores, como las medidas legislativas o financieras, ya sean nacionales o europeas. Sin embargo, este tipo de medidas puede influir de manera decisiva en la evolución de las asociaciones, su motivación, sostenibilidad, eficiencia y eficacia en la consecución de los resultados deseados. Asimismo, existen situaciones en las que la creación y la gestión de las asociaciones suponen gastos a los que los socios no pueden hacer frente de manera equitativa. En estos casos, para obtener una asociación cohesionada es necesario respaldar la financiación o la asistencia técnica. Para la UE supone un reto determinar aquellas medidas de intervención que pueden catalizar y respaldar a las asociaciones sin crear una dependencia de las subvenciones financieras y evitando unas asociaciones puramente formales, que no sirvan al interés público de la comunidad;

20. la gobernanza multinivel en el marco de las asociaciones urbano-rurales presupone la participación de todos los niveles de autoridad pública y de los socios institucionales relevantes. Las instituciones que gestionan los instrumentos de las políticas urbana y rural a nivel nacional o europeo a menudo no tienen en cuenta las interdependencias urbano-rurales, en concreto los retos asociados, los riesgos y los posibles beneficios;

21. como consecuencia de la apertura progresiva de las fronteras en el interior de la UE se ha creado una nueva dinámica para las regiones fronterizas. La promoción de las asociaciones urbano-rurales transfronterizas representa un importante potencial de desarrollo, en cuyo aprovechamiento la UE desempeña un papel esencial;

Desde el punto de vista de los entes locales y regionales

22. el valor añadido de la asociación urbano-rural es el aumento de la eficiencia de las intervenciones públicas, una mayor coherencia en el uso de fondos, la promoción de soluciones integradas a los problemas comunes y por último, pero no por ello menos importante, la solidaridad a nivel territorial;

23. las acciones de las autoridades de las zonas urbanas y rurales deben centrarse en implicar a las comunidades locales en los trabajos previstos y en curso. La eficacia de las medidas adoptadas depende de su participación activa;

24. mientras que la eficacia de las intervenciones es fundamental para afrontar los problemas, los cambios frecuentes y los retos de índole geográfica a los que se enfrentan las regiones, hay que mencionar que la gobernanza a menudo necesita más tiempo para consolidarse. En consecuencia, es necesario que las partes implicadas, especialmente el componente urbano, den muestras de altruismo, sean capaces de hacer frente a los prejuicios, promuevan la igualdad de trato entre los socios a pesar de las asimetrías de índole administrativa o económica, contrai-gan compromisos firmes, hagan esfuerzos políticos continuados para construir capacidades y den muestras de flexibilidad para un planteamiento flexible;

25. existen barreras legislativas y administrativas o de índole fiscal y financiera que dificultan la formación y la dinámica de las asociaciones urbano-rurales. Es importante identificarlas y eliminarlas para garantizar que exista un marco jurídico propicio para el desarrollo de asociaciones;

26. la interdependencia en cuanto a la prestación de servicios públicos, el desarrollo sostenible y las oportunidades de negocio que ofrecen las asociaciones urbano-rurales representan un buen estímulo para motivar tanto a los socios urbanos como a los rurales a que trabajen juntos;

27. es muy importante supervisar y cuantificar los beneficios que aportan las asociaciones. Mientras que los beneficios tangibles se pueden cuantificar más fácilmente, los intangibles son más difíciles de estimar pese a ser igual de importantes. Además, en caso de intervenciones externas por parte de un organismo que financia la asociación, la necesidad de cuantificar los beneficios es incluso mayor, aunque a escala de los socios ya exista un nivel de satisfacción sobre los progresos alcanzados;

Recomendaciones políticas del Comité de las Regiones

28. reitera su respaldo a la acción preparatoria RURBAN propuesta por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Esta acción actualmente está en fase de aplicación y sentará las bases para adoptar nuevas medidas a escala de la Unión con el objetivo de respaldar el desarrollo territorial integrado y las asociaciones urbano-rurales;

29. acoge favorablemente los progresos realizados a escala de los Estados miembros en lo que respecta a la aplicación de la Agenda Territorial 2020 y a los documentos políticos aprobados por los ministros responsables de la política de cohesión: la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, la Declaración de Marsella sobre el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible y la Declaración de Toledo sobre el papel del desarrollo urbano integrado como instrumento para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020;

30. reitera las recomendaciones del Parlamento Europeo «sobre buena gobernanza en el ámbito de la política regional de la UE: procedimientos de ayuda y control por parte de la Comisión Europea»⁽¹⁾ y solicita su puesta en marcha en el nuevo ciclo de programación 2014-2020;

31. insiste en la necesidad de facilitar el intercambio de buenas prácticas y conocimientos sobre las asociaciones y la gobernanza urbano-rural⁽²⁾;

32. reconoce la importancia de la armonización de las normas europeas sobre las políticas de cohesión y desarrollo rural previstas en el nuevo reglamento común relativo a los fondos, que otorga más flexibilidad a los entes locales en el diseño de proyectos territoriales integrados transversales y, especialmente, las propuestas sobre las inversiones territoriales integradas (ITI) y el desarrollo local participativo;

33. recomienda a las autoridades de gestión de los Estados miembros que utilicen los nuevos instrumentos de desarrollo territorial que la UE ha puesto a disposición mediante la política europea de desarrollo regional y rural: las inversiones territoriales integradas (ITI), el desarrollo local participativo, subvenciones globales y la estrategia plurifondo;

34. recomienda que se promueva el enfoque territorial integrado en el nuevo ciclo de programación, incluyendo y mencionando claramente en los acuerdos de asociación la dimensión territorial de las intervenciones y las medidas de apoyo, especialmente las dirigidas a las asociaciones urbano-rurales, a escala de las zonas funcionales;

35. destaca que los entes locales y regionales elaboran sus propios programas de inversión partiendo de los objetivos temáticos de la Estrategia Europa 2020 aunque, desde el punto de vista del perímetro geográfico abarcado, pueden delimitar las zonas funcionales. En cuanto a los criterios para poder acceder a los fondos, hay que reconocer estas zonas funcionales y, paralelamente, integrar las fuentes de financiación disponibles mediante la política regional y la política agrícola común de la UE;

36. respalda la hipótesis de que las asociaciones urbano-rurales no son un instrumento ni para redistribuir el potencial económico en un espacio determinado ni para inducir una reasignación financiera en una zona funcional. Las asociaciones urbano-rurales se basan en un uso correcto del potencial existente y la conexión de las partes, con miras a promover el desarrollo local;

37. considera que es necesario cuantificar mejor los riesgos de la fragmentación institucional en el contexto de las asociaciones urbano-rurales: posibles conflictos de interés entre los socios y su dimensión económica; peligros relativos a las opciones de reforma para aumentar la eficiencia económica y, al mismo tiempo, a la estabilidad para reconocer la legitimidad de las intervenciones; la fragilidad y la viabilidad financieras; los posibles desajustes entre las necesidades de financiación y las posibilidades existentes; el riesgo de que los socios relevantes y los socios privados no participen lo suficiente, etc.;

⁽¹⁾ Informe (2009/2231(INI)) del PE: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0280+0+DOC+XML+V0//ES>

⁽²⁾ Recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) — estudio exhaustivo sobre la asociación urbano-rural; estudio llevado a cabo por el Instituto federal de investigación en el ámbito de la construcción, las cuestiones urbanas y el desarrollo espacial titulado «Asociación para el desarrollo urbano-rural sostenible: pruebas existentes»; informe de Eurocities titulado «Ciudades que cooperan más allá de las fronteras administrativas: pruebas basadas en la experiencia de ciudades europeas»; informe del Consejo de Municipios y Regiones de Europa sobre «La asociación urbano-rural para el desarrollo territorial integrado».

38. considera que hay que promover mejor y reconocer, a nivel europeo, los beneficios de la asociación. Todos los niveles de gobierno, incluida la UE, deberían respaldar la consolidación de las capacidades institucionales de las autoridades públicas locales en la organización de las responsabilidades públicas, el desarrollo y la explotación de las capacidades existentes y el aumento de la productividad, la racionalización de los recursos y el mejor acceso a los recursos naturales. El aumento de la visibilidad de las regiones funcionales, la reducción de las consecuencias negativas generadas por la competencia entre las unidades administrativas vecinas (especialmente en materia de fiscalidad), mayores economías de escala para las inversiones, la viabilidad económica, el acceso a los servicios, la movilización de los recursos no explotados, la mejora de los conocimientos locales mediante la puesta en común de información y la inversión de la tendencia hacia una expansión urbana constituyen ejemplos de retos relativos a la cooperación urbano-rural;

39. recomienda que se respalde a las regiones funcionales y las asociaciones urbano-rurales transfronterizas como elementos de referencia para elaborar programas de desarrollo plurianual financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión europeos;

40. insiste en que los programas europeos tienen que ser flexibles para poder adaptarse a la realidad a la que se enfrentan las zonas funcionales y desarrollar mecanismos que ayuden y animen a las zonas rurales y urbanas a trabajar juntas con más facilidad y promuevan soluciones políticas más eficientes;

41. considera imprescindible que se recopilen mejor los datos a escala de las zonas funcionales. De esta manera, se creará una base de pruebas para una mejor planificación territorial, con conocimiento de causa, que pueda justificar la proporcionalidad de las intervenciones, es decir, la necesidad de que el ejercicio de planificación tenga lugar allí donde surgen los problemas o cambios. Además, para intensificar el uso de las pruebas sobre cómo funcionan (o no) las asociaciones, se necesitan ejemplos prácticos que demuestren su valor añadido y sus beneficios para el desarrollo económico sostenible⁽³⁾. En este sentido, el análisis de ESPON tendrá una importancia capital para los responsables políticos y los participantes en proyectos;

42. tiene el convencimiento de que entender mejor las ventajas tangibles e intangibles es fundamental para evaluar la calidad de las asociaciones urbano-rurales. Esto demuestra el valor añadido europeo de las asociaciones urbano-rurales para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. De esta manera, puede resultar oportuno diseñar indicadores comunes para cuantificar los beneficios y podría animarse a los entes locales

⁽³⁾ En este contexto, cabe hacer referencia a la red europea PURPLE, en la que regiones periurbanas de varios Estados miembros de la UE trabajan conjuntamente sobre el tema de la viabilidad de las zonas rurales situadas alrededor de las zonas urbanas.

a que los utilicen. A largo plazo, las asociaciones podrían ser objeto de una evaluación comparativa, en particular en lo relativo a programas financiados por fondos europeos;

43. insta a los entes locales y regionales a que prevean modelos de gobernanza urbano-rurales innovadores que maximicen los efectos de la cooperación entre las zonas urbanas y rurales, así como los resultados obtenidos;

44. propone que la asociación urbano-rural sea uno de los temas prioritarios en el marco del programa y las acciones innovadoras de URBACT, con el objetivo de capitalizar las experiencias y las prácticas en el ámbito de las asociaciones urbano-rurales de la UE y promover modelos de gobernanza innovadores;

45. es consciente de la necesidad de reforzar la cooperación, especialmente la transfronteriza, y respaldar financieramente mediante los programas de la UE la cofinanciación de los costes de transacción de las asociaciones, que pueden ser elevados (por ejemplo, los costes administrativos y de recursos humanos). Para garantizar la sostenibilidad de las asociaciones hay que evaluar tanto los costes como la relación coste-beneficios;

46. considera que, para que una asociación sea eficiente, debe incluir entre sus socios clave a los sectores privado, de la economía social y no gubernamental; además, debe contar con el respaldo de los ciudadanos;

47. hace hincapié en los aspectos transfronterizos de las asociaciones urbano-rurales y en la manera en que se utilizan, o no, los instrumentos de financiación propuestos por la Comisión para promover el potencial de desarrollo económico de los vínculos urbano-rurales transfronterizos;

48. destaca la importancia del diálogo con los ciudadanos, imprescindible en el proceso de gobernanza urbano-rural para obtener el consenso con relación a una visión y objetivos comunes y para consolidar la confianza;

49. considera que se necesitan medidas para prevenir una expansión urbana que genere efectos no deseados sobre el desarrollo sostenible (lo que afecta a la impermeabilización del suelo, ya que crea condiciones favorables para que se produzcan inundaciones, dificulta las medidas de prevención de riesgos o la garantía del suministro de agua y empeora la calidad atmosférica), la movilidad (por ejemplo en lo que concierne a la gestión de la circulación, y a los costes suplementarios de infraestructura) y la ordenación del territorio en general. Este tipo de problemas podrá solucionarse cuando el medio urbano y el rural trabajen en asociación;

50. insiste en la necesidad de que se implique al sector privado y al sector de la economía social, cuya contribución es más que beneficiosa desde el punto de vista de los criterios de rendimiento, de la capacidad emprendedora y de innovación, del aprovechamiento de las oportunidades, la movilización de la sociedad y, especialmente, porque puede atraer capital y constituir asociaciones público-privadas;

51. recuerda cuáles son los factores clave para el éxito de una asociación: crear un clima de confianza, identificar todas las oportunidades existentes, reflexionar sobre la consecución de proyectos concretos, decantarse por soluciones óptimas tanto para el ámbito urbano como para el rural, marcarse el objetivo de atraer fondos y asegurarse de que la asociación sea coherente y sostenible a largo plazo.

Bruselas, 8 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
