

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano»

(2000/C 204/08)

El 10 de mayo de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de mayo de 2000 (ponente: Sr. Vinay).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 106 votos a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta que se examina, relativa a la creación de un «Marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano», tiene su origen en una serie de elementos: compromisos contraídos por la UE desde hace tiempo, análisis de la situación actual, exigencias reiteradas en torno a la sostenibilidad y, por último, diversas iniciativas previstas en la reciente Comunicación sobre un «Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea» y en otras disposiciones.

1.2. En la Cumbre de la Tierra celebrada en Río en 1992, la CE y todos los Estados miembros firmaron los correspondientes convenios y se comprometieron con la Agenda 21, el plan de acción global para el desarrollo sostenible. Casi simultáneamente, la CE daba comienzo al Quinto programa de medio ambiente, que pronto llegará a su fin.

1.2.1. Posteriormente, se han contraído nuevos compromisos en la Conferencia de Kyoto, en 1997, donde se decidió una reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero para el período entre 2008 y 2012.

1.3. Globalmente, en el ámbito del Quinto programa y a través de una serie de directivas, se han fijado límites y se han logrado resultados positivos, al menos en lo que se refiere a algunas emisiones específicas y al tratamiento del agua, pero todavía queda mucho por hacer para llegar a una sostenibilidad completa y generalizada.

1.3.1. Uno de los elementos principales para lograr de manera eficaz un desarrollo sostenible lo constituyen los centros urbanos, que cubren cerca de la cuarta parte de la superficie de la Unión y albergan al 80 % de su población.

1.3.2. Las ciudades, debido a toda una serie de motivos: exigencias y sistemas de movilidad, concentración de consumos energéticos e hídricos, estructuras urbanas y productivas, densidad de población, eliminación de residuos, alteración del microclima, etc., constituyen un concentrado de problemas medioambientales de los que los ciudadanos son plenamente conscientes, en particular en lo que se refiere a la calidad del aire, la contaminación sonora y, de manera especial en los países meridionales de la Unión, los recursos hídricos.

1.3.2.1. La baja calidad del medio ambiente urbano, por no hablar de su degradación, es una herencia directa de antiguas políticas territoriales, de calidades de servicios e infraestructuras, de carencias en las labores de mantenimiento o de su inexistencia, de hábitos de vida colectiva e individual que deben cambiar radicalmente y de fábricas situadas demasiado cerca de los centros urbanos. Para abordar todos estos aspectos, es preciso contar con dos elementos fundamentales: una evolución irreversible hacia la sostenibilidad en las decisiones que competen a las autoridades locales y una participación consciente y documentada de las partes interesadas: administraciones públicas, ciudadanos y empresas. Pero, como ha destacado el grupo de expertos en medios urbanos en el informe sobre la ciudad sostenible, existen múltiples causas que determinan una aplicación deficiente de la normativa medioambiental a nivel local, la primera de las cuales es la falta de información sobre buenas prácticas.

1.4. Existe toda una serie de programas e iniciativas comunitarias de reciente aplicación, entre las que cabe citar el Marco de actuación y Urban, que exigen con firmeza el concepto de sostenibilidad en la política urbana y piden la difusión de buenas prácticas y de proyectos con una buena dosis de innovación que, aunque tengan otra finalidad, contribuyan significativamente también a la mejora del medio ambiente.

2. La propuesta de la Comisión

2.1. Sobre la base de una larga lista de considerandos que recrean el contexto arriba esbozado, se propone crear un marco comunitario de cooperación al objeto de estimular la concepción, el intercambio y la aplicación de buenas prácticas en relación con el desarrollo urbano sostenible y la Agenda 21 a nivel local. Se especifica que la Comisión y las redes de ciudades organizadas a nivel europeo figuran entre los principales participantes.

2.1.1. Se indican los tipos de actividad que pueden ser objeto de financiación, que en la práctica son las que persiguen los objetivos ya señalados, y se señala que las subvenciones podrán concederse a cualquier red de ciudades organizada a nivel europeo y que toda actividad financiada deberá desarrollarse en un período máximo de tres años desde el momento en que se concede la subvención.

2.2. La Comisión determinará las actividades que deben financiarse, como se ha señalado más arriba, y publicará en el Diario Oficial las actividades prioritarias, así como las modalidades de selección y los procedimientos de candidatura y de aprobación.

2.2.1. La Comisión garantizará la coherencia, complementariedad y sinergia de dichas actividades con relación a otros programas e iniciativas comunitarias, en particular la iniciativa Urban. Se especifica que los proyectos de LIFE no podrán ser objeto de financiación en este marco de cooperación.

2.3. Tras definir otros puntos específicos sobre la entidad de las diferentes financiaciones, la propuesta indica los criterios para determinar las actividades prioritarias, entre los cuales se incluye un efecto multiplicador sostenible a escala europea, una cooperación eficaz y equilibrada en lo que se refiere a la realización de las propias actividades y a la participación financiera, y un enfoque multinacional, tanto con países de la Unión como con países limítrofes. Se destaca además la importancia de un enfoque multisectorial.

2.3.1. El marco de cooperación está abierto a los países de Europa Central y Oriental (PECO), conforme a las condiciones establecidas en los correspondientes acuerdos y protocolos, y, sobre la base de créditos suplementarios, también a Chipre y Malta, con arreglo a modalidades específicas ya previstas.

2.3.2. Corresponde a la Comisión la definición de medidas para comprobar y controlar las actividades realizadas por los beneficiarios de las financiaciones y se recuerdan en este sentido algunos artículos del Tratado, indicando también algunas diligencias administrativas en caso de omisión o incumplimiento.

2.4. Por último, se señala que la lista de los beneficiarios de la financiación, con indicación del importe de la misma, se publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* y que la Comisión presentará un informe sobre la aplicación del marco de cooperación antes de finales de marzo de 2003.

2.4.1. En los anexos se presenta una lista de los tipos de actividades admisibles, con un desglose global de la financiación total, cuyo importe para el cuatrienio asciende a 12,4 millones de euros.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, encaminada a llevar a cabo una importante tarea de difusión de conocimientos, de gran utilidad tanto para las autoridades locales como para la sensibilización participativa de los ciudadanos.

3.1.1. Como se ha resaltado también en la reciente reunión de Oporto de los Ministros de Medio Ambiente de la Unión Europea, mediante consideraciones con las que el Comité está plenamente de acuerdo, muchos de los problemas medioambientales más graves se dan en las zonas urbanas, con frecuencia están estrechamente ligados a los retos medioambientales globales y su naturaleza es tal que condiciona la calidad de vida de millones de ciudadanos. No obstante, con un enfoque coherente y sostenible en las políticas de desarrollo urbano se puede mejorar de manera considerable la calidad de vida en las ciudades.

3.1.2. El Comité ha expresado en numerosos dictámenes su interés y preocupación por la calidad del medio ambiente urbano⁽¹⁾, la estrecha relación entre las políticas urbanas y el desarrollo sostenible⁽²⁾ y la relevancia que para alcanzar estos objetivos adquiere, junto al desarrollo y apoyo de acciones innovadoras, la difusión eficaz de buenas prácticas.

3.1.3. Se observan no obstante, en el documento transmitido por la Comisión, algunos elementos que necesitan una aclaración y definiciones que requieren especificaciones adicionales.

3.2. Tanto en los considerandos citados al comienzo de la propuesta como en el punto 9.2 del anexo, titulado «Justificación de la medida», se hace una referencia explícita a la medida nº 20 del «Marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano», indicando claramente el empeño de la Comisión en respaldar las acciones que favorezcan la conexión en red de las autoridades locales, abierta también a las ciudades de los países candidatos a la adhesión, y en crear un marco jurídico para la financiación plurianual de dichas actividades que incluyen, según convenga: la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles, una plataforma de gestión de la movilidad europea; el Club de Ciudades sin Coches; LIA (integración y acción local en favor de las minorías étnicas); las agencias de energía locales y muchas otras iniciativas.

3.2.1. Se observa, pues, una cierta confusión, dado que con este respaldo no queda claro si la intención de la propuesta examinada es, como se señala en el artículo 1, el fomento de la concepción, el intercambio y la aplicación de buenas prácticas en el sector del desarrollo urbano sostenible, actividad que podrá ser desarrollada por todo tipo de redes de ciudades organizadas a escala europea, o, viceversa, el apoyo a la conexión en red de las autoridades locales para lograr los objetivos arriba señalados.

(1) Dictamen de iniciativa sobre «El papel de la Unión Europea en cuestiones urbanas», DO C 30 de 30.1.1997.

(2) Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión: Hacia una política urbana para la Unión Europea», DO C 95 de 30.3.1998.

3.2.2. Además, en las explicaciones del anexo se afirma que los socios del futuro marco de cooperación serán, por una parte, la Comisión y, por otra, la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles y las redes de ciudades. Los apartados «Incidencia financiera» y «Elementos de análisis coste-eficacia» del anexo contienen de hecho una amplia presentación de los gastos, actividades y objetivos de la Campaña, presentación que se repite y amplía más adelante con valoraciones muy interesantes en el punto 9.2 «Justificación de la medida». También guarda relación con la Campaña el punto 9.3 «Seguimiento y evaluación de la medida», así como el capítulo de «Gastos administrativos».

3.2.3. La citada Campaña de ciudades europeas sostenibles, como se ha señalado, al igual que otras iniciativas de la medida nº 20 del Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea, es una interesante iniciativa promovida por algunas de las ciudades que participaron en la Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles celebrada en Aalborg en 1994, y respaldada también por cinco importantes redes de ciudades, con una contribución financiera de la DG de Medio Ambiente.

3.2.3.1. Por consiguiente, se considera positivo que se pretenda seguir apoyándola, pero la propuesta de la Comisión señala como participantes en el marco de cooperación a todas las redes de ciudades organizadas a escala europea, sin determinar ningún tipo de temas preferentes.

3.3. En la ya citada medida nº 20 del Marco de actuación, la Comisión incluye entre las iniciativas que deben llevarse a cabo la integración de una dimensión urbana en la nueva «Red europea para la detección de buenas prácticas», dentro de las futuras «acciones innovadoras» de los Fondos estructurales, al objeto de recopilar y divulgar las buenas prácticas y facilitar el intercambio de experiencias, no sólo las relativas al marco de actuación, sino también las adquiridas por medio de los proyectos de desarrollo urbano sostenible realizados a través de otros programas financiados por la UE. Se recuerda además que también la iniciativa Urban, no citada en el Marco de actuación porque fue emprendida posteriormente, tiene una dotación financiera específica para la difusión de buenas prácticas.

3.3.1. El Comité, en su dictamen relativo al Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible⁽¹⁾, expresó su total acuerdo con la creación de un circuito «positivo» de información sobre buenas prácticas, destacando además la importancia de que la información, evaluación y control tuviesen como referencia global el desarrollo coherente de los cuatro objetivos definidos en la propia propuesta y considerados como interdependientes.

3.3.2. De hecho, el concepto de sostenibilidad del desarrollo, en particular para las ciudades, no se limita ni debe limitarse únicamente al pilar medioambiental, sino que se apoya también en los recursos económicos y humanos y en la

consecución de una sostenibilidad social. En el informe del grupo de expertos en medio ambiente urbano de marzo de 1996 se ponía ya de manifiesto que el proceso de gestión urbana sostenible encierra aspectos medioambientales, sociales y económicos. La propia Comisión, en su reciente Comunicación sobre su programa de trabajo para el año 2000⁽²⁾, destaca en el punto 3.1 que el VI Programa de acción para el medio ambiente constituirá el pilar medioambiental de un programa más amplio de desarrollo sostenible, especificando que el desafío clave sigue siendo la conciliación del desarrollo ambiental con el progreso social y el desarrollo económico sostenible.

3.3.3. La propuesta examinada, aunque haga referencia de manera explícita a un enfoque integrado en el ámbito de un marco estratégico, tiene por objeto, como su propio título indica, la promoción del desarrollo sostenible del medio urbano, objetivo que el Comité aprueba, naturalmente, pero que debería ir acompañado de algunas indicaciones más específicas sobre la manera en que las iniciativas previstas pueden relacionarse y unirse con todo lo que ya existe o cabe esperar de la difusión de toda la amplia gama de buenas prácticas que se deriven del Marco de actuación o de otros programas o iniciativas comunitarias, que aunque tengan objetivos diversos y tal vez no directamente relacionados con cuestiones medioambientales, contribuyen a un desarrollo urbano sostenible.

3.3.4. Por otra parte, debería incluirse alguna forma de conexión con el grupo interservicios de la Comisión entre cuyas tareas, como se señala en el propio Marco de actuación, figura la de verificar los progresos logrados en la aplicación del mismo y seguir de cerca las actividades de las redes europeas para la determinación de las mejores soluciones posibles en materia de problemática urbana.

3.3.5. A la luz de las consideraciones expuestas anteriormente, el artículo 4 de la propuesta examinada, que se refiere a la coherencia, complementariedad y sinergia con otros programas e iniciativas comunitarias, es fundamental. Tanto más cuanto que en el Marco de actuación se especifica que los servicios competentes tendrán la responsabilidad conjunta de un cierto número de acciones transversales de finalidad múltiple, como la creación de una red integrada de datos sobre la problemática urbana, técnicas de comparación e indicadores.

3.3.6. En cualquier caso, se acogen favorablemente las iniciativas de la Comisión al respecto, como la creación de un banco de datos sobre buenas prácticas en materia de gestión urbana y desarrollo sostenible, llevadas a cabo en 1998, y la reciente puesta en marcha del sistema de indicadores comunes europeos a través de un conjunto de diez indicadores locales de sostenibilidad. Estas iniciativas son necesarias y deben consolidarse.

(1) DO C 368 de 20.12.1999.

(2) COM(2000) 155 final de 9.2.2000.

4. Observaciones específicas

4.1. El Comité está de acuerdo con el contenido de la propuesta examinada, pero considera que más que un marco de coordinación para la difusión de buenas prácticas constituye una disposición destinada a garantizar un apoyo a las acciones de conexión en red de las autoridades locales que, precisamente, se anunciaban en la medida nº 20 del Marco de actuación. Por consiguiente, considera que debería modificarse en este sentido el título de la iniciativa.

4.1.1. Una acción de este tipo debe ser respaldada a nivel comunitario y es plenamente coherente con el principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad enunciados en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

4.1.2. El Comité desea señalar que ve con buenos ojos una iniciativa de apoyo a la conexión en red de las autoridades locales. La puesta en red aporta a cualquier sector un valor añadido que se deriva directa y principalmente de la puesta en común de conocimientos y procedimientos, determinando así no sólo una mayor eficacia global en las iniciativas de los sujetos conectados a la red, sino también una reducción de los costes de realización y experimentación de las diferentes acciones. Por consiguiente, el apoyo comunitario a las redes de ciudades es un objetivo de gran relevancia, habida cuenta de que precisamente las ciudades se encuentran entre los protagonistas principales del desarrollo sostenible, en particular, como se ha señalado anteriormente, en lo que al medio ambiente se refiere.

4.1.3. Desde esta perspectiva, es fundamental que la propuesta esté realmente abierta a todas las redes y no establezca condiciones o preferencias para ninguna de ellas. Dado que con frecuencia participan más fácilmente en las redes los entes locales ya sensibilizados y con iniciativas sobre los problemas medioambientales, se debería estimular a las ciudades involucradas a promover la participación de otros centros urbanos, una especie de red mixta entre ciudades más y menos avanzadas en el proceso de sostenibilidad medioambiental.

4.1.4. El Comité recomienda además que toda iniciativa de las redes tomada en el ámbito del marco comunitario de cooperación que se examina sea objeto de una «ficha de impacto» que incluya la relación entre costes y beneficios y el resultado de la iniciativa. Estas fichas de impacto deberían publicarse.

4.1.5. El Comité considera también que sería necesaria una coordinación europea amplia y eficaz para la difusión de buenas prácticas encaminadas hacia un desarrollo sostenible, que englobe las numerosas disposiciones y actividades en torno a este asunto y a sus posibles objetivos, llevadas a cabo no solo por entes locales sino también por países miembros, industrias, centros de investigación, universidades, empresas de nuevas tecnologías, etc.

4.1.6. Una difusión de información y conocimientos coordinada y dirigida a maximizar la eficacia y los efectos prácticos debería comportar también la definición de indicadores económicos, sociales y medioambientales integrados, reales, definidos y aceptados globalmente, lo que forma parte de los objetivos del Marco de actuación, o una especie de acervo comunitario del concepto global de sostenibilidad en un contexto analítico del principio de subsidiariedad. El Comité considera que la realización de una auditoría amplia constituiría un paso válido en esta dirección.

4.2. El texto de la Comisión aborda los eventuales vínculos con el problema del empleo sólo en el punto 9.2 C) del anexo, donde se señalan los posibles efectos positivos de la propuesta en este ámbito.

4.2.1. El Comité ha destacado en repetidas ocasiones la importancia fundamental de conjugar de manera útil las dos prioridades que constituyen la protección del medio ambiente y la creación de nuevos puestos de trabajo⁽¹⁾, objetivo no sólo posible y necesario en la práctica, sino también oportuno para desterrar la idea preconcebida y bastante difundida de que ambas prioridades son en el fondo contrapuestas. Por consiguiente, se considera que para la difusión de buenas prácticas habría que buscar, analizar y poner de relieve este tipo de efectos y que este elemento debería figurar de manera explícita en algún artículo de la Decisión.

4.2.2. Además, y en particular en la concepción de buenas prácticas en el ámbito del desarrollo medioambiental urbano sostenible, se debe destacar la tarea que los interlocutores sociales pueden llevar a cabo, concertándose con las autoridades locales. No es por casualidad que la Agenda 21 destaca el papel relevante de los interlocutores sociales en la consecución de un desarrollo sostenible.

4.2.3. Globalmente, en el documento quedan más bien relegadas a un segundo plano las formas de colaboración activa de los ciudadanos y de las organizaciones asociativas económicas y de la sociedad civil, cuya participación se cita sólo de manera general como última referencia entre los criterios para la selección de las actividades prioritarias (letra f) del artículo 6).

4.3. El hecho de que en la propuesta estén incluidos los PECCO resulta plenamente aceptable, tanto desde un punto de vista meramente político como para aumentar las oportunidades de intercambio y cooperación, así como por tratarse de países con graves problemas medioambientales, particularmente en los centros urbanos.

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión sobre el medio ambiente y el empleo (Hacia una Europa sostenible)», DO C 235 de 27.7.1998.

4.3.1. En la Agenda 2000 ya se destacaba que la cuestión medioambiental era uno de los puntos cruciales en el proceso de ampliación y, posteriormente, la Comisión elaboró una Comunicación específica⁽¹⁾ sobre las estrategias de adhesión en materia de medio ambiente en la que se pone de manifiesto que el acercamiento de los países candidatos en materia de medio ambiente requiere una consideración especial. El Comité está de acuerdo con el apoyo a las autoridades locales que se desprende del texto examinado y que la Comunicación citada indicaba ya como necesario, y considera de particular impor-

(1) COM(1998) 294 final.

tancia la participación de las ciudades de los PECO en las actividades de las redes urbanas europeas, precisamente en una perspectiva estratégica de sostenibilidad medioambiental.

4.3.2. El Comité consideraría oportuno que las redes europeas incluyeran también, para el intercambio de buenas prácticas, a las ciudades de los países terceros limítrofes, por ejemplo los del noreste europeo y los mediterráneos, y aprovecha la ocasión para formular el deseo de que, en el ámbito del marco institucional de la asociación euromediterránea, se reactiven los programas de cooperación descentralizada.

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI
