

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

514.º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 17 Y 18 DE FEBRERO DE 2016

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El futuro de la agenda urbana para la UE desde la perspectiva de la sociedad civil»**

**(Dictamen exploratorio elaborado a petición de la Presidencia neerlandesa del Consejo de la UE)**

(2016/C 133/02)

**Ponente: Roman HAKEN**

El 28 de agosto de 2015, en nombre de la Presidencia neerlandesa del Consejo de la Unión Europea, el Sr. Plasterk, ministro del Interior y de Relaciones dentro del Reino de los Países Bajos, pidió al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un dictamen exploratorio sobre

*«El futuro de la agenda urbana para la UE desde la perspectiva de la sociedad civil»*

(Dictamen exploratorio elaborado a petición de la Presidencia neerlandesa del Consejo de la UE).

La Sección de unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de enero de 2016.

En su 514.º pleno de los días 17 y 18 de febrero de 2016 (sesión del 17 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 214 votos a favor y 1 en contra el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La agenda urbana para la UE<sup>(1)</sup> afectará directamente a la vida del 80 % de los ciudadanos de la UE que previsiblemente residirán en localidades y ciudades en 2050. Con el objetivo de elaborar las disposiciones más efectivas posibles y de garantizar su aceptación pública, es importante asegurarse de que las organizaciones de la sociedad civil sean consideradas socios en pie de igualdad en los debates sobre la agenda urbana y en cuanto a su aplicación. Por primera vez en la historia de la UE, la iniciativa de la Presidencia neerlandesa sitúa a las ciudades en el centro de los debates sobre el desarrollo. El CESE pide al Consejo que reconozca el ámbito municipal, en toda su diversidad, como socio valioso en el proceso de integración europea.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/policy/themes/urban-development/agenda](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/themes/urban-development/agenda) (disponible en inglés).

1.2. El CESE considera que una manera efectiva de abordar estas cuestiones, de gran amplitud y dificultad, es trabajar en asociación. Por consiguiente, el CESE valora el principio de asociación, que al fin se está aplicando en el proceso de elaboración y ejecución del período de programación 2014-2020 <sup>(2)</sup>.

1.3. La asociación, tanto vertical como horizontal, es uno de los principios de los servicios públicos modernos. Como otro ejemplo de tal cooperación, el CESE propone que se examinen las asociaciones público-privadas como modelo de financiación de proyectos urbanos, algunas empresas sociales y también programas europeos basados en la asociación, como Equal <sup>(3)</sup>. Corresponde a las administraciones públicas de los diversos niveles, en particular de las ciudades, involucrar en proyectos comunes a los socios pertinentes y aprovechar la financiación de modo eficaz.

1.4. Uno de los retos que afrontará la agenda urbana es cómo aplicar las estrategias elaboradas por asociaciones temáticas. Es fundamental utilizar el enfoque ascendente a la hora de crear asociaciones y de desarrollar y aplicar estrategias. Por lo tanto, el CESE apoya el enfoque ascendente, que difiere de un enfoque basado en grupos de expertos. Es importante aclarar de qué modo las organizaciones de la sociedad civil colaborarán con sus partes interesadas: cómo tienen previsto informar, realizar consultas, etc.

1.5. Al diseñar la nueva agenda urbana para la UE, no debe olvidarse que las asociaciones horizontales tienen idéntica importancia que las verticales (temáticas). Estas asociaciones actuarán principalmente a escala local en las ciudades. Son importantes no solo desde una perspectiva estratégica, sino, especialmente, para garantizar la aplicación, el seguimiento y la evaluación. Las estrategias locales desarrolladas por asociaciones locales que conocen la situación local constituyen la mejor manera de incorporar recomendaciones procedentes de la esfera de la UE y de aplicarlas de manera eficaz. Uno de los instrumentos que el CESE recomienda para tal fin es el desarrollo local participativo <sup>(4)</sup>.

1.6. Para garantizar una aplicación efectiva de la nueva agenda urbana para la UE es necesario:

- a) tener en cuenta las necesidades básicas de los socios implicados y hacer hincapié en la creación de capacidades (principalmente en el caso de las asociaciones municipales horizontales). Para ello, el CESE recomienda que se utilicen los recursos de «asistencia técnica» que ofrecen los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE);
- b) elaborar recomendaciones metodológicas sobre los principios de las asociaciones urbanas responsables. Es importante contar con una metodología para el seguimiento y la evaluación de la agenda urbana, que incluya indicadores que permitan medir los cambios logrados. Es preciso que los socios, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, participen en la evaluación y supervisión.

1.7. El CESE desea que se indique claramente la metodología que emplearán las asociaciones temáticas para gestionar los problemas y los retos del desarrollo urbano. Las asociaciones horizontales deberían aplicar medidas específicas en áreas urbanas concretas. Por consiguiente, resulta necesario garantizar que se intercambien buenas prácticas en actos específicos. Es esencial que todas las regiones de la UE participen por igual (especialmente en Europa meridional y oriental). La agenda urbana deberá reconocer las relaciones existentes entre las ciudades y las zonas periurbanas circundantes o adyacentes que contribuyen a la calidad de la vida urbana. La agenda urbana no debe entrar en conflicto con las zonas rurales o limitar su desarrollo.

<sup>(2)</sup> Véase la relevante labor del CESE, del Consejo Europeo, de la Comisión Europea, del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones:

Cómo fomentar una colaboración eficaz en la gestión de los programas de la política de cohesión, sobre la base de las buenas prácticas del período de programación 2007-2013 (DO C 44 de 11.2.2011, p. 1);

El principio de asociación en la implementación de los Fondos del Marco Estratégico Común: Elementos para un Código de Conducta Europeo sobre la Asociación (DO C 44 de 15.2.2013, p. 23);

El desarrollo local participativo como instrumento de la política de cohesión 2014-2020 para el desarrollo local, rural, urbano y periurbano (DO C 230 de 14.7.2015, p. 1);

Reforzar los procesos de participación y el papel de los entes locales, las ONG y los interlocutores sociales en la aplicación de la Estrategia Europa 2020 (DO C 299 de 4.10.2012, p. 1);

Evaluación de las consultas de las partes interesadas llevadas a cabo por la Comisión Europea (DO C 383 de 17.11.2015, p. 57);

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0218+0+DOC+PDF+V0//EN>;

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013R6902>;

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:c10237>;

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32013R1303>, artículo 5, apartado 3, relativo a un código europeo de

conducta en materia de asociación.

<sup>(3)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:c10237>

<sup>(4)</sup> El desarrollo local participativo como instrumento de la política de cohesión 2014-2020 para el desarrollo local, rural, urbano y periurbano (DO C 230 de 14.7.2015, p. 1).

1.8. Varios de aspectos están interconectados y, en cierta medida, se solapan entre sí. La aplicación de medidas relacionadas con uno de los aspectos afectará a uno o varios de los otros. Debe garantizarse que las medidas destinadas a mejorar la situación en un ámbito no afecten negativamente a otros, no solo a escala de la UE, sino también en la esfera nacional.

1.9. El CESE propone que se incluya la participación de las comunidades urbanas y de los ciudadanos como un nuevo aspecto de la agenda urbana. Las ciudades necesitan un mecanismo eficaz que permita dar más poder a los ciudadanos y a los grupos de ciudadanos, de modo que se conviertan en socios auténticos y sólidos a la hora de debatir y de llevar a la práctica las prioridades de desarrollo de sus ciudades, así como para aplicar la agenda urbana. Solo una comunidad sólida y segura, con un gran capital social, estará en condiciones de afrontar los retos que se plantean. El CESE está dispuesto a desarrollar esta idea.

1.10. También deberían incluirse elementos como los recogidos en la Agenda de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para 2030, que contiene diecisiete objetivos de desarrollo sostenible, y especialmente el objetivo 11 («Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles»). En septiembre de 2015, el CESE adoptó una posición sobre este tema <sup>(5)</sup>. La UE no goza de competencias equivalentes en todos los ámbitos políticos y las competencias de las que dispone en materia social, en particular, no parecen suficientemente sólidas. Cabe preguntarse si la UE puede influir en el desarrollo urbano en el ámbito social o evaluar adecuadamente el impacto social de las medidas aplicadas en otros ámbitos políticos. Aunque el procedimiento de evaluación de impacto medioambiental permite determinar la repercusión en el medio ambiente, aún se carece de un método para evaluar el impacto social.

1.11. El CESE está interesado en convertirse en miembro de pleno derecho del grupo director de la agenda urbana para la UE y en participar en las asociaciones creadas en el marco de esta agenda. El CESE representa a las organizaciones de la sociedad civil de todos los Estados miembros, organizaciones prestigiosas que disponen de conocimientos especializados y que pueden contribuir al desarrollo urbano.

## **2. El principio de asociación en la agenda urbana de la UE y la participación del CESE en la agenda urbana**

2.1. La agenda urbana propone crear asociaciones integradas por aproximadamente quince miembros, once de los cuales serán representantes de las administraciones públicas (ciudades, Estados miembros, representantes de la Comisión). Otros miembros podrían proceder de las autoridades de gestión de los Fondos EIE, expertos y ONG. El CESE lamenta que se le invitara a formular observaciones sobre este tema solo después de que algunas de las asociaciones hubieran sido creadas.

2.2. El CESE propone velar por una representación más equilibrada en las asociaciones. Un buen ejemplo de representación equitativa es el programa Leader, en el que solo el 50 % de los miembros de cada asociación, como máximo, puede proceder de la administración pública. El CESE recomienda una mayor participación de los colectivos destinatarios (residentes urbanos). Es importante que los propios residentes tengan mayor peso a la hora de decidir sobre el futuro de las ciudades. La mayoría de los temas escogidos no puede abordarse sin el compromiso de las ONG, los interlocutores sociales y las empresas. Todos los ejemplos de éxito en Europa han demostrado deberse, en gran medida, a la implicación de fuerzas no gubernamentales y a la cooperación eficaz entre los sectores público y privado.

2.3. Aunque todos los temas prioritarios de la agenda urbana son relevantes para las organizaciones de la sociedad civil, son cuestiones que van más allá del papel que se atribuye tradicionalmente a la sociedad civil. Las ONG, las empresas sociales y las cooperativas desarrollan cada vez más sus capacidades o establecen nuevos modelos económicos u organizativos para prestar servicios de interés público. Es necesario que las autoridades públicas puedan verse a sí mismas a través del prisma de los grupos y organizaciones que actúan en las zonas urbanas. El CESE considera que la participación de redes nacionales o regionales o de organizaciones locales que cuentan con gran experiencia sobre una cuestión determinada resultaría tan útil como el establecimiento de redes europeas.

2.4. El CESE desconoce cómo se identificará o seleccionará a las organizaciones de la sociedad civil pertinentes. El CESE pone sus capacidades y su conocimiento de la sociedad civil organizada al servicio de la selección de representantes de ONG y de interlocutores sociales para las asociaciones temáticas.

---

<sup>(5)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.press-releases.37475>

### 3. Recomendaciones para el trabajo de las asociaciones en el marco de la agenda urbana y el proceso de participación

3.1. Todos los ciudadanos de la UE tienen derecho a conocer y entender las políticas de la UE, así como a influir en ellas. El CESE recuerda que una asociación no debe convertirse en una entidad cerrada. La forma en que las asociaciones se comunican con el mundo exterior es muy importante. Una administración pública abierta que se comunique con los ciudadanos y unas organizaciones que representen los intereses de los ciudadanos deberían ser elementos clave del desarrollo urbano. Puesto que no es posible alcanzar objetivos estratégicos sin el apoyo de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil locales, además es importante velar por la transparencia y la participación efectiva de las partes interesadas en la elaboración y ejecución de la agenda urbana. La inclusión de quienes quieren participar es la mejor forma de conseguir que apoyen los resultados. El CESE propone dirigir una invitación a las organizaciones que pudieran estar dispuestas a compartir sus experiencias e ideas sobre los temas de la agenda urbana y a participar en algunas de las reuniones de las asociaciones.

3.2. Las asociaciones deben utilizar una serie de instrumentos de comunicación y participación para compartir, comunicar y consultar. Es imposible lograr la participación y la consulta efectivas de los ciudadanos si se recurre solo a un instrumento. Se requiere una combinación de métodos para poder dirigirse a distintos tipos de partes interesadas, suscitar diversos tipos de aportaciones y facilitar diferentes niveles de participación. Las asociaciones deberían utilizar técnicas actuales, por ejemplo, las redes sociales, así como encuestas, talleres, grupos de reflexión, etc., con el fin de recabar observaciones sobre su trabajo. El CESE recomienda que se organice una participación pública adicional (y más amplia) sobre cuestiones específicas cuando se constata una clara necesidad de lanzar un debate público de mayor envergadura o de informar a los ciudadanos.

3.3. Las asociaciones deberían organizar visitas sobre el terreno y reuniones con diversas partes interesadas más allá del círculo limitado de la asociación. Conocer las iniciativas civiles sobre el terreno y entender sus limitaciones y su modo de cooperar con las administraciones públicas puede influir de manera significativa en el debate sobre las asociaciones. Si la agenda urbana no se basa en las prácticas vigentes, las políticas resultantes corren el riesgo de desaprovechar los conocimientos disponibles.

3.4. Los planes de acción deberían ser objeto de una consulta abierta en línea. Ello garantizaría que todas las partes interesadas pertinentes pudieran contribuir en cuanto a su contenido y que se tuvieran en cuenta todos los intereses.

### 4. Pilares prioritarios para las asociaciones temáticas

#### 4.1. Ciudades integradoras

4.1.1. *Empleo y cualificaciones en la economía local:* Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan una serie de funciones —por ejemplo, como empleadoras, educadoras y formadoras— que son pertinentes para la creación de nuevos puestos de trabajo. El CESE recomienda consultar a organizaciones como Eurochambres que representan a las pymes, a oficinas de empleo y a centros educativos y de formación. La agenda urbana debe abordar la manera en que las ciudades analizarán qué cualificaciones son necesarias en su territorio. Las organizaciones de la sociedad civil deberán ser informadas de estas necesidades y debe instaurarse una cooperación destinada a promover la educación, el aprendizaje y la formación permanentes, lo que proporcionará las cualificaciones que faltan en el mercado laboral.

4.1.2. *Pobreza urbana:* Las organizaciones de la sociedad civil facilitan la mayoría de los programas destinados a prevenir la pobreza urbana y a luchar contra este fenómeno. El CESE recomienda la participación de organizaciones como la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. También es consciente de la importancia de este tema en relación con: a) suburbios y marginación, b) guetos, c) barrios desfavorecidos, d) niños al cuidado de las instituciones y transición de los servicios institucionales a los servicios locales y familiares, y e) envejecimiento y vulnerabilidad de las personas de más edad.

4.1.3. *Vivienda:* Con vistas a garantizar una vivienda sostenible y de buena calidad, tal como se define en la Carta de las Naciones Unidas sobre Vivienda Sostenible, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un importante papel como representantes y colaboradoras de ambas partes, a saber, los propietarios y los usuarios. El CESE recomienda dirigirse a organizaciones como la Unión Internacional de Arrendatarios, las asociaciones de propietarios de pisos y casas, las asociaciones de préstamo y construcción, los arquitectos o los urbanistas. Este tema plantea importantes cuestiones en materia de: a) ordenación urbana, b) vivienda social, y c) desplazamiento de los ciudadanos hacia las zonas periurbanas en busca de viviendas de mejor calidad.

4.1.4. *Integración de los inmigrantes y refugiados:* Hay que encontrar soluciones no solo a cuestiones a corto plazo (atender sus necesidades básicas), sino también, una vez los migrantes se hayan asentado, se les debe integrar en la sociedad de la UE: propiciar su formación, proporcionarles empleo, compartir con ellos los valores y las tradiciones de la UE y ayudarles a incorporar esos valores y tradiciones a sus vidas, respetando al mismo tiempo su cultura de origen. Organizaciones de la sociedad civil como las iglesias, las organizaciones sociales, las organizaciones educativas y formativas, los colectivos infantiles, las asociaciones de padres, etc., desempeñan, junto con el Estado, una función esencial. El CESE recomienda consultar a Solidar o Lumos, entre otros. Deberían abordarse cuestiones como la de los menores no acompañados, un grupo particularmente vulnerable que requiere una atención especial.

4.1.5. *Empleo sostenible de la tierra y soluciones basadas en la naturaleza:* El objetivo de la agenda urbana está estrechamente relacionado con el cambio de actitudes y de estilo de vida de los ciudadanos. Garantizar que la evolución de las ciudades respeta el medio ambiente es una tarea para la que resulta esencial la participación de organizaciones de la sociedad civil, como, por ejemplo, representantes de propietarios, asociaciones de pymes y organizaciones comunitarias, que fundamentan movimientos destinados a la mejora de los vecindarios. El CESE recomienda involucrar, por ejemplo, a Friends of the Earth Europe o a ELARD. El CESE estima que los siguientes aspectos son importantes: a) planificación espacial (vertical), y b) problemas de las zonas suburbanas que suministran productos (alimentos, agua potable), pero también servicios ecosistémicos esenciales que mejoran la calidad de vida de los habitantes de las ciudades.

## 4.2. Economía urbana

4.2.1. *Economía circular:* Para lograr una economía circular eficaz es importante cambiar la forma en que las personas consideran los residuos y presentarlos como un posible recurso. La educación y las actividades informativas de las organizaciones medioambientales y de los centros educativos son importantes. Los centros de innovación y de investigación —junto con las empresas especializadas y las asociaciones de pymes— que se centran en este ámbito serán agentes clave a la hora de estudiar y aplicar nuevos enfoques en las ciudades. El CESE recomienda invitar, por ejemplo, a REVES a mantener debates al respecto.

## 4.3. Ciudades ecológicas

4.3.1. *Adaptación al cambio climático:* Las empresas de alta tecnología, los centros de investigación y las universidades revisten una importancia capital. Además, resulta necesario educar e informar a los ciudadanos para facilitar su participación y aceptación de las disposiciones aplicables. El CESE propone que se consulte, por ejemplo, a Green 10.

4.3.2. *Transición energética:* Solo se lograrán cambios estructurales en los sistemas energéticos, como una transición sustancial hacia la energía renovable y un aumento de la eficiencia energética, si se dispone de una participación plena de agentes de empresas competentes y del apoyo de los ciudadanos. Por ejemplo, Greenpeace se ocupa de esta cuestión.

4.3.3. *Movilidad urbana:* La movilidad urbana sostenible es un ámbito con poco margen de actuación, a menos que los propios ciudadanos estén dispuestos a cambiar sus hábitos de movilidad. Por consiguiente, el CESE propone involucrar a organizaciones como CEEP (Centro Europeo de Empresas Públicas y de Empresas de Interés Económico General), BusinessEurope, ETF (Federación Europea de Trabajadores del Transporte), Polis (red de ciudades y regiones europeas que desarrollan tecnologías y políticas innovadoras para el transporte local) o Federación Europea de Ciclistas e IPR Praga (instituto de planificación y desarrollo de Praga). Asimismo, entendemos que en este tema abarca la importancia de recurrir a enfoques integrados, como los planes de movilidad urbana sostenible (PMUS), y, por ello, consideramos la movilidad urbana como motor para el desarrollo económico, la mejora de las condiciones medioambientales y la transición energética en las ciudades. El CESE pone de relieve la necesidad de contar con instrumentos de financiación específicos de la UE para la movilidad urbana, un ámbito que precisa fuertes inversiones de capital.

4.3.4. *Calidad del aire:* Resulta esencial contar con la cooperación de empresas, instituciones sanitarias, ONG medioambientales, universidades e instituciones de investigación. En las asociaciones deberían participar organizaciones como CAN (Climate Action Network Europe).

#### 4.4. Ciudades inteligentes

4.4.1. *Transición digital:* La digitalización de la sociedad supone un cambio de paradigma. El objetivo es prestar mejores servicios a los ciudadanos y crear oportunidades empresariales. En las ciudades inteligentes encontramos un ejemplo de esto en las denominadas «hélice triple» y «hélice cuádruple», que reúnen a partes interesadas en gestión urbana, instituciones de enseñanza superior, empresas y agentes de la sociedad civil para llevar a cabo proyectos conjuntos. Este modelo debería extenderse en Europa. En esta rúbrica abordamos cuestiones como: a) planificación urbana previsible en cualquier municipio, y b) uso de las redes sociales e internet para la comunicación entre los ayuntamientos y los ciudadanos. En las asociaciones deberían participar también organizaciones como Transparency International.

#### 4.5. Contratación pública innovadora y responsable

4.5.1. El potencial de que disponen las ciudades para aplicar enfoques innovadores es significativo: pueden actuar como precursoras no solo en el ámbito de la contratación pública. Sin embargo, es importante cooperar con centros de innovación empresarial y con centros de apoyo empresarial, así como con organizaciones de la sociedad civil de la UE, por ejemplo, CEE Bankwatch Network. El CESE destaca aquí la importancia de: a) aprovechar la contratación pública para contribuir a la economía social local, y b) utilizar métodos específicos para motivar a las ciudades para que opten por una contratación pública innovadora en lugar de escoger las soluciones más económicas.

4.6. Las ciudades forman parte de sistemas complejos en los que una amplia área periurbana proporciona apoyo y recursos esenciales que permiten a las ciudades funcionar y cumplir su cometido. Es necesario involucrar a socios procedentes de las zonas que circundan las ciudades (incluidos grupos de acción local) para crear un valioso vínculo entre las zonas rurales y urbanas, en particular en lo que respecta a aquellas asociaciones rurales y urbanas que se desee fomentar. A la hora de planificar su desarrollo, las ciudades deben tener en cuenta las estrategias existentes, como las estrategias macrorregionales y las estrategias microrregionales de desarrollo pertinentes.

Bruselas, 17 de febrero de 2016.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

---