

**Comunicación de la Comisión  
al Consejo, al Parlamento Europeo,  
al Comité Económico y Social  
y al Comité de las Regiones**

**MARCO DE ACTUACIÓN PARA EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE  
EN LA UNIÓN EUROPEA**

## Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea

### **RESUMEN INTRODUCTORIO**

En 1997, la Comisión aprobó la Comunicación “Hacia una política urbana para la Unión Europea”, en la cual indicaba su intención de examinar las políticas de la UE desde el punto de vista de su repercusión en las ciudades, y de aumentar la integración de las políticas a nivel urbano. La respuesta de las instituciones de la UE, de los ministros de Política Regional y Ordenación del Territorio en sus reuniones informales y de organizaciones externas ha sido muy positiva y se ha instado a la Comisión a que siga adelante.

Muchas políticas de la UE tienen, de facto, una gran trascendencia para las ciudades que la UE no puede olvidar. La Comunidad tiene la obligación de garantizar un mayor efecto de las políticas de la Unión Europea teniendo más en cuenta el potencial de las zonas urbanas y los problemas a los que se enfrentan. Con el presente Marco de actuación, la Comisión está dando un paso para hacer más efectivas las políticas de la UE previstas en el Tratado haciéndolas más “sensibles hacia lo urbano” y velando por que faciliten un desarrollo urbano integral. No se hace ningún intento por absorber nuevas competencias en temas urbanos ni por concebir definiciones o soluciones urbanas específicas en el nivel europeo. Éstas deben surgir necesariamente de las situaciones locales y dentro del contexto específico de cada Estado miembro.

El Marco de actuación de la UE para el desarrollo urbano sostenible va dirigido a coordinar y orientar mejor la intervención comunitaria en los problemas urbanos y se organiza en torno a cuatro objetivos de actuación interdependientes.

#### 1. Acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las pequeñas y grandes ciudades

La Comisión subraya la importancia de hacer más eficaz el apoyo de los Fondos estructurales incluyendo una dimensión urbana explícita en la programación regional. También ha previsto que los Fondos estructurales impulsen la cooperación entre las zonas urbanas de diferentes Estados miembros con miras a potenciar las oportunidades de desarrollo conjunto.

Se hace hincapié en dar una mayor dimensión urbana a las políticas de empleo, por medio de una participación local más intensa y de apoyo a las iniciativas locales de empleo y desarrollo. Se reforzará el papel de las ciudades como focos de innovación y de desarrollo económico.

La Comisión impulsará asimismo estrategias de transporte que reduzcan el tráfico y estudiará formas de mejorar el marco reglamentario del transporte público nacional.

#### 2. Fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas

La futura cooperación en la lucha contra la discriminación y la exclusión basada en el nuevo Tratado de Amsterdam tendrá que reconocer la especial incidencia de éstas en las zonas urbanas.

La Comisión aboga por dar un enfoque zonal a la regeneración de áreas urbanas deprimidas dentro de los Fondos estructurales, integrando aspectos económicos, sociales, culturales, medioambientales, de transporte y de seguridad. Igualmente importante es relacionar las áreas urbanas con dificultades con las estrategias sociales y económicas más generales a fin de evitar la segregación urbana.

La Comisión tiene previsto seguir apoyando una “educación y formación de segunda oportunidad”.

### 3. Proteger y mejorar el medio ambiente urbano: hacia una sostenibilidad local y mundial

El Marco de actuación destaca las medidas medioambientales que más posibilidades tienen de producir mejoras demostrables sobre el terreno en las zonas urbanas y agrupa toda una serie de iniciativas comunitarias que afectan a la calidad del medio ambiente urbano, relacionadas con la gestión de la energía en las ciudades, el transporte, los residuos, la calidad del aire, el agua, el ruido y los suelos contaminados.

Se hace hincapié en los planteamientos integrales de gestión del medio ambiente y en cómo pueden contribuir los Fondos estructurales a lograr un medio ambiente urbano más sostenible.

El Marco subraya la necesidad de ampliar los sistemas de etiquetado ecológico y de gestión y auditoría medioambientales a fin de mejorar el comportamiento medioambiental de los sectores público y privado.

La Comisión insiste en la importancia de la propuesta de directiva sobre un impuesto que grave los combustibles para la protección del clima y destaca el papel de las zonas urbanas en este contexto.

### 4. Contribuir a un buen gobierno urbano y a la participación ciudadana

Se hace un llamamiento a favor de una mayor integración de las políticas de distintos niveles de gobierno y sectores de actuación, así como a favor de la participación y responsabilización de los ciudadanos.

La Comisión contempla medidas de sensibilización y de desarrollo de capacidades y apoyo a estrategias innovadoras de desarrollo urbano destinadas a fomentar un buen gobierno de las ciudades, la participación y la seguridad ciudadana. Propone medidas que permitan mejorar la información comparativa sobre las condiciones urbanas y se ofrece a apoyar la “Iniciativa de intercambio urbano” lanzada por los Estados miembros.

Para cada uno de estos cuatro objetivos la Comisión propone mejorar el “saber hacer” y propiciar el intercambio de experiencias entre todos los protagonistas. El V Programa Marco de IDT supondrá una aportación esencial en este sentido.

## **Seguimiento**

El Marco de actuación será debatido con una amplia serie de interlocutores en el Foro Urbano que está organizando la Comisión en Viena para los días 26 y 27 de noviembre de 1998.

La Comisión mejorará la coordinación de los servicios internos en lo referente a los temas urbanos. Un grupo de enlace entre servicios seguirá examinando cómo influyen las políticas e instrumentos de la UE en las ciudades, con miras a aumentar su sensibilidad hacia lo urbano y su integración. Se desarrollarán medidas transversales bajo la responsabilidad conjunta de los servicios de la Comisión pertinentes.

La Comisión ha previsto asimismo crear un grupo de expertos que examinen los avances en la ejecución del Marco de actuación y que asesoren a la Comisión sobre actividades futuras. El diálogo con representantes de todos los niveles de gobierno y otras partes interesadas puede organizarse por medio de “plataformas abiertas” y celebrando un Foro Urbano de forma regular.

La Comisión evaluará los avances globales en la ejecución del Marco de actuación en su informe trienal sobre la cohesión económica y social.

## ÍNDICE

<b>1</b>	<b>CONTEXTO.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>RAZONES PARA EXAMINAR LAS POLÍTICAS DE LA UE.....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>UN MARCO DE ACTUACIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>3.1</b>	ACRECENTAR LA PROSPERIDAD ECONÓMICA Y EL EMPLEO EN LAS PEQUEÑAS Y GRANDES CIUDADES .....	<b>6</b>
	3.1.1 <i>Objetivos de la política</i> .....	6
	3.1.2 <i>Medidas</i> .....	7
<b>3.2</b>	FOMENTAR LA IGUALDAD, LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y LA REGENERACIÓN EN LAS ZONAS URBANAS.....	11
	3.2.1 <i>Objetivos de la política</i> .....	11
	3.2.2 <i>Medidas</i> .....	12
<b>3.3</b>	PROTEGER Y MEJORAR EL MEDIO AMBIENTE URBANO: HACIA UNA SOSTENIBILIDAD LOCAL Y MUNDIAL.....	15
	3.3.1 <i>Objetivos de la política</i> .....	15
	3.3.2 <i>Medidas</i> .....	16
<b>3.4</b>	CONTRIBUIR A UN BUEN GOBIERNO URBANO Y A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	22
	3.4.1 <i>Objetivos de la política</i> .....	22
	3.4.2 <i>Medidas</i> .....	22
<b>4</b>	<b>SEGUIMIENTO.....</b>	<b>26</b>

## ANEXO: RETOS QUE SE PLANTEAN A LAS CIUDADES EUROPEAS

## 1 CONTEXTO

En mayo de 1997, la Comisión aprobó la comunicación “Hacia una política urbana para la Unión Europea” (COM(97)197), iniciando un amplio debate sobre las políticas urbanas y suscitando un gran interés en las instituciones de la Unión. Los ministros de Política Regional y Ordenación del Territorio han acogido favorablemente la iniciativa de la Comisión. El Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social han emitido dictámenes en los que se insta a la Comisión a proseguir su actuación. También han respondido favorablemente organizaciones de municipios y ciudades aisladas.

Con el objeto de dar seguimiento y respuesta al debate, la Comisión ha decidido presentar un “Marco de actuación de la Unión Europea para un desarrollo urbano sostenible”, que constituye un primer paso para responder al compromiso que se expone en la comunicación en cuanto a “una mejor integración de las políticas comunitarias en materia de desarrollo urbano” a fin de “consolidar o recuperar el papel de las ciudades europeas como puntos de integración social y cultural, fuentes de prosperidad económica y desarrollo sostenible y cimientos de la democracia”. Aparte de basarse en anteriores iniciativas urbanas de la UE, el Marco de actuación tiene además en cuenta acontecimientos recientes que revisten un especial interés para las políticas urbanas:

- El Tratado de Amsterdam, en el que se establece el desarrollo sostenible como objetivo explícito de la UE, se refuerzan las exigencias de integración de las políticas y se incluyen como nuevos ámbitos de actuación la lucha contra la discriminación y la lucha contra la exclusión social.
- La Agenda 2000<sup>1</sup> y los nuevos reglamentos propuestos de los Fondos estructurales, en los que se hace hincapié en las “zonas urbanas con dificultades”, en el desarrollo local y la integración social y en el crecimiento y competitividad de las regiones menos desarrolladas; a ello se une la aprobación de una estrategia de preadhesión reforzada para los países candidatos.
- El compromiso de 1997 de la UE con el Protocolo de Kioto, adoptado en la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que contiene unas metas jurídicamente vinculantes de reducción y limitación de las emisiones relacionadas con el efecto invernadero. La UE y los Estados miembros son partes del Convenio y tienen la intención de ser partes del Protocolo.
- La revisión del V Programa de política y actuación en materia de medio ambiente <sup>2</sup>, que contempla “el desarrollo de un enfoque global de los temas urbanos, haciendo especial hincapié en la asistencia necesaria para apoyar las acciones de las administraciones locales destinadas a poner en práctica el Programa y la Agenda 21 local”.
- Las Directrices para el empleo <sup>3</sup> y los planes nacionales de acción para el empleo.
- La propuesta de V Programa Marco de IDT<sup>4</sup>, en la que se definen una serie de programas temáticos que guardan relación con las políticas urbanas, incluida la acción clave “La ciudad del mañana y su patrimonio cultural”.

---

<sup>1</sup> Agenda 2000 - Por una Unión más fuerte y más amplia; Boletín de la Unión Europea, Suplemento 5/97, 1997.

<sup>2</sup> Decisión 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998.

<sup>3</sup> Resolución del Consejo nº 13200/97, de 15 de diciembre de 1997.

- La comunicación de la Comisión “Por una Europa del conocimiento”<sup>5</sup>, en la que se propone una reforma de los programas comunitarios de educación, formación profesional y juventud.
- La comunicación de la Comisión en la que se propone un programa marco de la Comunidad Europea en favor de la cultura (2000-2004)<sup>6</sup>.
- El proyecto de Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT), que insiste en la necesidad de un desarrollo urbano equilibrado y policéntrico.

## 2 RAZONES PARA EXAMINAR LAS POLÍTICAS DE LA UE

La Europa urbana es sumamente diversa. En torno al 20% de la población de la UE vive en grandes conurbaciones de más de 250.000 habitantes, otro 20% en ciudades de mediano tamaño de entre 50.000 y 250.000 habitantes y un 40% en núcleos urbanos más pequeños de entre 10.000 y 50.000 habitantes. Las importantes diferencias que presentan en su estructura económica y funciones, composición social, cifra de población, estructura demográfica y situación geográfica determinan los desafíos a los que se enfrentan las zonas urbanas. Las diferencias nacionales en cuanto a tradiciones y cultura, resultados económicos, sistemas jurídicos e institucionales y política general tienen gran repercusión en las ciudades, de mayor o menor tamaño. No existe un modelo único de ciudad europea. La ampliación de la UE supondrá la inclusión de nuevas ciudades cuyo desarrollo en las últimas décadas ha estado sometida a fuerzas divergentes. La calidad del gobierno municipal condiciona la capacidad de responder a los retos.

A pesar de su diversidad, las ciudades de toda Europa se enfrentan al problema común del desarrollo urbano sostenible, que algunas ciudades están abordando con mayor éxito que otras (en el anexo I se hace una descripción de los diversos retos que supone). La prosperidad económica y el empleo, la integración social y la protección y mejora del medio ambiente han de ser metas complementarias que se apoyen mutuamente; las estrategias urbanas deben aunar medidas que:

- aumenten la vitalidad económica de las ciudades, especialmente en las regiones menos desarrolladas, fomentando la innovación, elevando la productividad y explotando nuevas fuentes de puestos de trabajo tanto en las ciudades pequeñas y de mediano tamaño como en las grandes urbes; y que promuevan un sistema urbano europeo policéntrico y equilibrado;
- organicen de manera justa la distribución de los beneficios derivados de una mayor productividad y competitividad y que reduzcan la exclusión social y aumenten la seguridad; la exclusión arruina la vida de los afectados y pone en peligro la integración social, la capacidad competitiva y la sostenibilidad de las ciudades;
- hagan más sostenibles las ciudades desde el punto de vista del medio ambiente y eviten que los costes del desarrollo recaigan en su entorno inmediato, en las zonas rurales circundantes, en las regiones, en el propio planeta o en las futuras generaciones;
- fomenten procesos decisorios e instituciones urbanas innovadores y flexibles que amplíen la participación e integren las actividades de colaboradores de los sectores urbanos público, privado

---

<sup>4</sup> COM(1998)305 final.

<sup>5</sup> COM(1997)563 final.

<sup>6</sup> COM(1998)266 final.

y comunitario, desde el nivel europeo hasta el nivel local, y que aumenten la sinergia y la cooperación entre los actuales procesos y recursos institucionales.

Ello supone actuar en todos los niveles de gobierno. En general, la responsabilidad de intervenir corresponde principalmente a los Estados miembros y a las administraciones regionales y locales. Hay sin embargo, tres razones principales por las que también la Comunidad debería prestar mayor atención a los temas urbanos:

En primer lugar, el 80% de la población de la UE vive en ciudades \*. Es en las zonas urbanas donde más se concentran los problemas producidos por los cambios económicos, sociales y demográficos, el excesivo consumo de energía y recursos naturales, la generación de residuos y contaminación y los riesgos derivados de los desastres naturales y tecnológicos. Al mismo tiempo, debido a la concentración en ellas de recursos económicos, físicos e intelectuales, las ciudades son centros de comunicación, creatividad, innovación y patrimonio cultural. Son los motores de la economía europea, que hacen posible que la UE mantenga una posición fuerte en la economía y en la comunidad mundiales a la vez que ofrecen posibilidades de crear empleo, resolver los problemas medioambientales y proporcionar a todos los ciudadanos una elevada calidad de vida. En ellas también se crean modelos que tienen gran influencia en el mundo rural. Su diversidad y su singularidad son una importante característica de la civilización europea.

En segundo lugar, muchas políticas de la UE tienen, de facto, una gran trascendencia para las ciudades que la UE no puede olvidar. La Comunidad tiene la obligación de garantizar que tengan más efecto las correspondientes políticas comunitarias teniendo más en cuenta los problemas y el potencial de las zonas urbanas. Ello es aplicable sobre todo a las políticas de cohesión económica y social y de protección del medio ambiente establecidas por el Tratado de la UE. El Tratado de Amsterdam estipula que la UE prosiga su actuación en los ámbitos del empleo, la lucha contra la exclusión, la eliminación de la discriminación y el aumento de la seguridad por medio de la cooperación policial y judicial. También exige que en todas las políticas de la UE se tengan en cuenta el medio ambiente y la protección de la salud pública.

Para aumentar la cohesión económica y social, la UE moviliza considerables cuantiosos recursos financieros y tiene un interés y una responsabilidad directos en que las medidas tengan efecto. Las disparidades regionales dentro de la UE responden fundamentalmente a las cualidades y deficiencias relativas de las ciudades. Los esfuerzos de la UE por reducir las disparidades tendrán mayor efecto cuando aborden explícitamente los problemas urbanos y aprovechen el papel de las ciudades como motores de crecimiento económico y focos de innovación. Las presiones a favor de una mayor concentración de las actividades económicas y de una más rápida urbanización se harán más intensas con la ampliación. La UE puede contribuir a fomentar un sistema urbano europeo más equilibrado.

La dimensión urbana también se puede ir incorporando progresivamente a la política de la UE derivada de las nuevas disposiciones sobre empleo, exclusión y discriminación del Tratado de Amsterdam. Aunque los principales instrumentos de la política de empleo son las políticas macroeconómicas y las políticas generales del mercado de trabajo, cada vez se reconocen más las capacidades locales para crear puestos de trabajo en las ciudades gracias a la explotación de nuevas fuentes de empleo por medio de iniciativas locales de desarrollo y empleo, de la cooperación entre el sector público y el privado y de apoyo a las PYME. La existencia de una sociedad integradora es también un área esencial del Programa de Acción Social de la Comisión: la eficacia de los esfuerzos por combatir la exclusión social y fomentar la igualdad de oportunidades puede aumentarse mediante enfoques mejor orientados y más coordinados en las zonas urbanas.

---

\* La definición exacta de “ciudades”, “núcleos urbanos” y “zonas urbanas” varía de un país a otro. En el presente documento, los términos se usan indistintamente para designar todo tipo de asentamientos urbanos.



Para que el Mercado Único funcione correctamente, es necesario que las reglas del juego sean equitativas en todo el territorio europeo, con unas normas medioambientales comunes que protejan tanto el medio ambiente como la calidad de vida y la salud de los habitantes de las ciudades. Las políticas y programas de la UE constituyen un marco para la actuación nacional, regional y local; ya influyen en el medio ambiente de las zonas urbanas y periurbanas y crean obligaciones y oportunidades para las administraciones locales y regionales. Algunos problemas medioambientales que aparecen en las zonas urbanas (por ejemplo, la contaminación atmosférica y la exposición a riesgos naturales o tecnológicos) bien atraviesan las fronteras nacionales o bien no pueden resolverlos por sí solos los gobiernos nacionales, regionales o locales y, por lo tanto, necesitan una actuación a escala de la UE. Otros problemas (como el ruido ambiental) requieren una especial atención por el alcance o la gravedad de sus repercusiones sobre los ecosistemas o la salud humana. Algunos problemas medioambientales, por ejemplo las bajas concentraciones de ozono y la sobreexplotación de las reservas de agua subterránea, están empeorando en lugar de mejorar <sup>7</sup>. A una escala más amplia, es poco probable que, sin prestar una especial atención a las zonas urbanas, se puedan cumplir las obligaciones internacionales de la UE con respecto al medio ambiente global, en particular, los nuevos compromisos contraídos en el contexto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Las políticas de la UE en todos estos campos tienen una especial trascendencia para las zonas urbanas y, paralelamente a las responsabilidades europeas y nacionales, las propias ciudades pueden contribuir de manera importante a cumplir los objetivos recogidos en el Tratado. También la Unión Europea puede favorecer la cooperación y la creación de redes en el marco de varias políticas comunitarias que afectan a actividades e instituciones en las zonas urbanas de toda la Unión. Además, está bien situada para conocer y divulgar las lecciones aprendidas sobre nuevos enfoques políticos que están surgiendo en los Estados miembros y para ayudar a desarrollar modelos de mejores prácticas. La Comunidad está ya realizando una importante labor de este tipo en numerosos campos: cohesión económica y social; educación, formación profesional y formación continua; investigación y desarrollo; información y comunicación; desarrollo de empresas e iniciativa empresarial; medio ambiente; transporte; cultura. Un reconocimiento más explícito de la dimensión urbana dentro de esta labor y una mayor coordinación podrán incrementar su pertinencia y su sinergia para el desarrollo urbano sostenible.

En tercer lugar, con pleno respeto de la subsidiariedad, es importante garantizar que las políticas y actividades de la UE contribuyen a dar respuestas más integradas a los problemas urbanos y que las normas y prácticas de la UE no impidan un buen gobierno urbano. El desarrollo de un planteamiento integral de la gestión urbana, que está reconocido como esencial para solucionar los problemas complejos e interrelacionados que se plantean y para explotar al máximo el potencial urbano, se ve dificultado por los tradicionales enfoques sectoriales y por la fragmentación de poderes y competencias entre los distintos niveles de gobierno. Ello reduce la capacidad de resolver los problemas a escala local. También los ciudadanos tienen su función. Todos los ciudadanos y habitantes de la UE tienen derecho a un gobierno urbano transparente, responsable y eficaz y a influir en el modo en que son dirigidos sus barrios y ciudades. Ellos comparten la responsabilidad de conseguir que las áreas urbanas europeas sean lugares más sostenibles donde vivir y trabajar. Un buen gobierno urbano y una actuación municipal son importantes para la efectiva puesta en práctica de las políticas de la UE y de los compromisos internacionales sobre desarrollo sostenible con arreglo a la Agenda 21 y a Hábitat II.

### **3 UN MARCO DE ACTUACIÓN**

---

<sup>7</sup> Agencia Europea de la Energía, “El Medio Ambiente en Europa: Segunda evaluación”, 1998 .

La Comisión está estudiando activamente cómo influyen en las ciudades las políticas e instrumentos de la UE y cómo pueden éstos aplicarse y coordinarse mejor. En el presente apartado se describen las medidas que ha previsto la Comisión Europea a fin de avanzar hacia un enfoque estratégico, integral y, en definitiva, más sostenible de los temas urbanos. La Comisión seguirá examinando qué otras medidas se podrían adoptar en el futuro en este sentido.

Existen ya toda una serie de políticas e instrumentos que tienen interés para los temas urbanos. Por medio del presente plan, la Comisión Europea está dando un paso para aumentar la eficacia de las políticas e instrumentos de la UE previstos en el Tratado, haciéndolos más “sensibles hacia lo urbano” y velando por que apunten hacia los objetivos comunes. Algunos instrumentos existentes necesitan un ajuste. En determinados campos es necesario desarrollar nuevos instrumentos que complementen los actuales.

Las medidas presentadas se guían sobre todo por los principios de subsidiariedad, integración, cooperación, sostenibilidad medioambiental y eficacia de mercado. Las definiciones y soluciones urbanas específicas deben surgir necesariamente de los análisis de ámbito local y del desarrollo de estrategias en el contexto institucional de cada Estado miembro.

De acuerdo con el principio de *subsidiariedad*, las decisiones se han de tomar en el nivel más bajo que resulte oportuno. Las intervenciones de la UE en las zonas urbanas tendrán mayor eficacia si complementan a las medidas nacionales, regionales y locales y aportan un valor añadido comunitario. La UE debería adoptar aquellas medidas que no sea posible adoptar en un nivel inferior con el mismo coste y eficacia. En general, debería hacer que el marco de la política de la UE sea más sensible ante las necesidades urbanas y crear instrumentos que puedan utilizar las ciudades en su propio beneficio. Debería fomentar además que los Estados miembros apliquen la subsidiariedad “en casa”. La participación, la responsabilización democrática y la capacidad local son condiciones necesarias para una subsidiariedad efectiva.

Muchos de los problemas característicos de las zonas urbanas presentan múltiples dimensiones y en ellos puede descubrirse una falta de *integración* entre las actividades del sector público, tanto verticalmente, entre diferentes niveles de administración, como horizontalmente, entre diversos sectores de actuación. Las políticas nacionales y de la UE pueden servir de catalizadores para un trabajo en común de los organismos encargados de los aspectos económicos, sociales, culturales, de transporte, tecnológicos y medioambientales del desarrollo urbano en los niveles municipal, subregional y regional. También es importante que las autoridades municipales tengan mayor acceso a la formulación y ejecución de las correspondientes políticas de la UE.

La *cooperación* es necesaria porque hay problemas urbanos complejos que no pueden resolver por sí solos instituciones u organismos públicos aislados. La resolución de problemas es una obligación común que requiere la intervención de todos los interesados. A nivel local, es importante vincular a los ciudadanos y a los sectores privado y comunitario para conseguir dar cabida a las aspiraciones de todos los principales intervinientes, responder a las necesidades de los beneficiarios locales previstos, movilizar todos los recursos posibles y potenciar el sentido de “posesión” y el compromiso, incrementando así la legitimidad de la política y su aplicación efectiva.

Las actuaciones de la UE en materia de desarrollo urbano deberían obedecer al principio de la *sostenibilidad medioambiental*. Atender a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para responder a sus propias necesidades exige un enfoque preventivo, un uso eficaz de los recursos naturales y una reducción máxima de la producción de residuos y de la contaminación a través de métodos inspirados en la ecología de ecosistemas. Habría que desincentivar las actividades que tengan repercusiones medioambientales indeseables, por ejemplo, mediante la aplicación del principio de “quien contamina paga”. Es posible reducir los efectos sobre

el medio ambiente a la vez que reforzar la conexión entre la calidad medioambiental y las mejoras sociales, económicas y de calidad de vida en las ciudades.

El principio de la *eficacia de mercado* insiste en la necesidad de recurrir en lo posible al juego del mercado a la hora de desarrollar el potencial económico de las zonas y sistemas urbanos y de responder a las nuevas tendencias económicas y preferencias sociales. Al mismo tiempo, suele ser necesaria una intervención a causa de las imperfecciones del mercado, entre ellas las consecuencias negativas de distribución o los fallos del sistema de fijación de precios.

Guiada por los anteriores principios, la intervención a nivel de la UE puede adoptar o combinar diferentes formas: desarrollo de políticas, que puede incluir, si procede, legislación en los ámbitos de competencia de la UE; medidas para influir en el mercado; financiación, sobre todo a través de los Fondos estructurales; desarrollo del “saber hacer” e instrumentos de política urbana e intercambio de experiencias para mejorar la formulación y gestión de las mismas.

En los capítulos siguientes, las medidas propuestas se agrupan en cuatro objetivos de actuación interdependientes:

- Acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las pequeñas y grandes ciudades,
- Fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas
- Proteger y mejorar el medio ambiente urbano: hacia una sostenibilidad local y mundial
- Contribuir a un buen gobierno urbano y a la participación ciudadana.

Dada la interdependencia de estos objetivos, es posible que, con frecuencia, las medidas respondan a varios fines. Por ejemplo, las medidas emprendidas en virtud de los Fondos estructurales con el fin de impulsar un crecimiento económico de base urbana y reducir las disparidades regionales deberían asimismo proteger y mejorar el medio ambiente urbano y contribuir a la cohesión social. Las medidas destinadas a mejorar la calidad del medio ambiente urbano deberían potenciar el atractivo de las ciudades y la capacidad competitiva de las empresas radicadas en ellas. Aparte de impulsar la economía de las ciudades, las medidas de transporte sostenible contribuyen a la integración social y a la mejora de los entornos urbanos.

Aunque el presente Marco de actuación se refiere principalmente a la UE con su composición actual, se propugna vivamente que participen los países candidatos en los que ya existen o esté previsto introducir programas comunitarios (p.ej. los programas de educación, formación profesional, La Juventud con Europa, LIFE, SAVE, Programa Marco de IDT).

### **3.1. Acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las pequeñas y grandes ciudades**

#### *3.1.1. Objetivos de la política*

El Mercado Único y la Unión Económica y Monetaria constituyen la base económica sobre la que se espera que prosperen las ciudades de Europa. La intervención específicamente urbana de la UE dentro de este apartado debería contribuir en especial a los siguientes objetivos:

- Fortalecer la función de las pequeñas y grandes ciudades como focos de crecimiento económico regional, productividad y empleo, por medio de una programación urbana explícita e integrada; apoyar un sistema urbano policéntrico y equilibrado<sup>8</sup> y una cooperación interurbana.

---

<sup>8</sup> Un sistema urbano europeo policéntrico y equilibrado implica un desarrollo territorial descentralizado con varios centros de gravedad urbanos a escala europea y un gran número de ciudades dinámicas y de grupos urbanos, bien

- Fomentar una economía urbana flexible y competitiva, haciendo especial hincapié en el capital humano, la innovación, la iniciativa empresarial y el desarrollo de PYME, sin olvidar el sector del turismo; factores que la favorecen son un transporte, unos comunicaciones y unos sistemas de comunicación eficaces, un buen entorno natural y físico, un comportamiento ecológico de las empresas, una buena calidad de vida desde el punto de vista social y cultural y un ambiente urbano atractivo.
- Afianzar el desarrollo de conocimientos y experiencias acerca de los resultados económicos de las zonas urbanas, sin olvidar las condiciones esenciales para esos resultados, la repercusión de las políticas comunitarias y las prácticas correctas de gestión urbana.

### 3.1.2. Medidas

Los principales instrumentos de la UE en este contexto son los Fondos estructurales. Al hacer uso de ellos, se debería prestar atención más claramente al papel de las ciudades como focos de crecimiento económico regional y de innovación. Las capacidades locales para generar puestos de trabajo en las zonas urbanas son importantes y deben tenerse más claramente en cuenta en la formulación de las políticas de empleo. La Comunidad tiene también la obligación de garantizar un buen marco para la competencia y puede hacer una importante contribución al desarrollo de la cooperación interurbana y al desarrollo del “saber hacer” sobre políticas y prácticas correctas.

#### *Medida 1: Programación urbana explícita de cara al apoyo de los Fondos estructurales*

Para el período 2000-2006, la Comisión ha propuesto una suma total de 286.300 millones de euros (a precios de 1999) para las políticas estructurales, de los que aproximadamente las dos terceras partes serían para el Objetivo 1 y 21.000 millones de euros para el Fondo de Cohesión. Por otro lado, se asignarán 46.900 millones de euros a los países candidatos a la adhesión, de los cuales 7.300 millones se canalizarían a través del instrumento estructural de preadhesión para el transporte y el medio ambiente (ISPA).

Teniendo en cuenta el papel esencial que tienen las ciudades en el desarrollo regional y las disparidades regionales que existen dentro de la UE, para que la política regional sea eficaz es importante que esta financiación se relacione de manera más explícita con las necesidades y el potencial urbanos de las regiones. Ello puede conseguirse introduciendo explícitamente la dimensión urbana en la programación de los Fondos estructurales, con lo cual se aumentaría además la legitimidad y la responsabilización democrática local al involucrar a los responsables locales de la toma de decisiones y ampliar las relaciones de cooperación.

En el pasado, la inclusión explícita de la dimensión urbana en la financiación habitual de los Fondos estructurales ha sido la excepción y no la regla. La Iniciativa Comunitaria URBAN y los proyectos piloto urbanos han subrayado la importancia de una actuación urbana integral y han atraído un considerable interés y compromiso por parte de las administraciones y las comunidades urbanas, del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones.

Los proyectos de reglamentos de los Fondos estructurales propuestos por la Comisión contienen los principales instrumentos para incorporar esta práctica a la política habitual, incluida una ampliación de las relaciones de cooperación a las autoridades locales y a los interlocutores económicos y sociales. Esta inclusión explícita de la dimensión urbana en la programación de los Fondos

---

distribuidos por el territorio europeo y también en las partes más periféricas y rurales de la UE. La creación de dicho sistema es una de las grandes orientaciones políticas del proyecto de Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT) desarrollada por los Estados miembros y la Comisión.

estructurales formará parte de las directrices que pretende aprobar la Comisión para la utilización de los Fondos por los Estados miembros. En general, se puede conseguir favoreciendo la elaboración y aplicación de actuaciones integrales de desarrollo urbano.

La idea es que las actuaciones integrales de desarrollo urbano formen parte de los planes de desarrollo, de los marcos comunitarios de apoyo, de los documentos únicos de programación, de los programas operativos y de los documentos de programación complementaria previstos en el artículo 14 del reglamento propuesto por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos estructurales. No se pretende que sean documentos alternativos a los programas regionales, sino importantes componentes de los mismos. Por lo tanto, se espera que los planes de desarrollo regional y los programas operativos hagan alusión explícita a los problemas de desarrollo, el potencial y los objetivos de las principales zonas urbanas de la región. Por lo tanto, no se tendrían que limitar a una formulación exclusivamente sectorial de la actuación regional, sino organizar un conjunto integrado y explícito de medidas para dichas zonas urbanas dentro de la estrategia regional. Deberían especificar además los colaboradores adecuados, los datos de partida y unos indicadores de control.

En consonancia con los objetivos antes expuestos (3.1.1), las actuaciones integrales de desarrollo urbano podrían combinar distintas medidas, contribuyendo a una economía local diversa y flexible, al desarrollo del capital humano y al empleo local, a la mejora del medio ambiente urbano (mediante sistemas de transporte sostenibles, fuentes de energía renovables y una gestión racional de la energía, todo lo cual tiene asimismo un considerable potencial de creación de puestos de trabajo), a la renovación de los centros históricos y al desarrollo de la infraestructura y la tecnología urbanas. Es necesario hacer hincapié en la renovación y consolidación del tejido urbano y en los usos mixtos del suelo, y prestar atención a la complementariedad entre las zonas urbanas de la misma región y entre las zonas urbanas y rurales. El apoyo a las áreas de regeneración urbana tal como se describe en el punto 3.2.2 del presente Marco de actuación deberá formar parte de las actuaciones integrales de desarrollo urbano cuando proceda.

La responsabilidad de poner en práctica una actuación integral de desarrollo urbano con frecuencia podría ser compartida por los niveles de gobierno nacional, regional y local, dependiendo de la estructura institucional de cada Estado miembro. Dichas actuaciones, por lo tanto, contribuirían asimismo a la integración vertical. La Comisión espera que los Estados miembros utilicen las subvenciones globales como forma privilegiada de financiar las actuaciones integrales de desarrollo urbano.

La programación urbana explícita de cara al apoyo de los Fondos estructurales puede ayudar a mejorar la coordinación con las medidas comunitarias en el contexto de las redes transeuropeas. Habría que prestar atención a las ciudades que no se encuentran directamente en la red transeuropea de transportes (RTT) y a la conexión de los transportes regionales y locales con las redes nacionales y con la RTT, teniendo en cuenta la sostenibilidad y la accesibilidad urbana. Los intercambios entre la RTT y las zonas locales que favorezcan la intermodalidad y contribuyan a unos sistemas de transporte urbano sostenibles pueden recibir apoyo del FEDER y del Fondo de Cohesión. Asimismo, se necesitará muy en especial apoyo del ISPA a planes de este tipo teniendo en cuenta la intensa contaminación de las ciudades en los países candidatos a la adhesión. También se podría prestar apoyo a las redes transeuropeas de telecomunicaciones que puedan ayudar a organizar servicios con valor añadido destinados a los usuarios que tengan especial utilidad para el desarrollo urbano. En las directrices correspondientes se ha previsto ya la interoperabilidad entre las redes y las zonas urbanas.

Las actuaciones integrales de desarrollo urbano contribuirán asimismo a aumentar la sinergia entre los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y los Fondos estructurales. La Comisión examinará las posibilidades de crear nuevas complementariedades. El BEI está financiando ya inversiones en planes de regeneración urbana y en proyectos urbanos representativos, así como en

sistemas de transporte urbano y en la calidad del entorno, incluida la vivienda social. El Programa de Acción Especial de Amsterdam del BEI también proporcionará recursos para inversiones a largo plazo en educación, formación y sanidad.

Las actuaciones integrales de desarrollo urbano pueden usarse además para crear sinergias con otras áreas de actuación de la UE, así como con medidas nacionales, regionales y locales.

### *Medida 2: Una mayor dimensión urbana en las políticas de empleo*

Desde su comunicación de 1995 sobre “Una estrategia europea de estímulo a las iniciativas locales de desarrollo y de empleo” la Comisión ha favorecido activamente una mayor participación local en las políticas de empleo. La importancia de estas iniciativas locales ha sido confirmada y reforzada por las Directrices para el empleo.

La actuación a nivel urbano resulta pertinente en la totalidad de los cuatro pilares de las Directrices para el empleo: mejorar la capacidad de inserción profesional; desarrollar el espíritu de empresa; fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas; reforzar la política de igualdad de oportunidades. Dentro del pilar consistente en “desarrollar el espíritu de empresa”, los Estados miembros se han comprometido a examinar “los medios para aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece la creación de puestos de trabajo a nivel local, en la economía social y en las nuevas actividades ligadas a las necesidades aún no satisfechas por el mercado, estudiando, con objeto de reducirlos, los obstáculos que los frenen”. Se espera que el próximo Consejo Europeo de Viena que se celebrará en diciembre de 1998 confirme este enfoque.

De acuerdo con las conclusiones de la Cumbre sobre el empleo de Luxemburgo y anticipándose al nuevo Título sobre empleo del Tratado de Amsterdam, la Comisión se propone apoyar financieramente el intercambio de experiencias y buenas prácticas, así como proyectos piloto en este ámbito. La dimensión urbana será una dimensión importante. Los “Pactos territoriales para el empleo” también se aplican con frecuencia en el contexto urbano, y la Comisión seguirá fomentando el aprendizaje sobre los mismos a nivel transnacional. El apoyo al desarrollo local y a las iniciativas de empleo es también un elemento importante del proyecto de reglamento sobre el Fondo Social Europeo, que incluye la Iniciativa Comunitaria para el desarrollo de los recursos humanos (véase la Medida 7).

### *Medida 3: Apoyo a los “polos europeos de conocimiento”*

En el marco de los nuevos programas comunitarios de acción para la educación y la formación profesional se prestará apoyo a los “polos europeos de conocimiento” para el desarrollo del capital humano y de los conocimientos en las zonas urbanas.

Como parte de un programa coordinado de la UE, estos polos de conocimiento podrán asociar recursos y, mediante la constitución de redes, intentar que cada uno de los centros se beneficie de las mejores prácticas contemporáneas disponibles, incluida la aplicación al aprendizaje de las tecnologías de la información y la comunicación. Con el fin de promover los intercambios entre ciudades más fuertes y más débiles de la UE, la Comisión y los Estados miembros deberán asegurar unos vínculos adecuados entre estos centros y el apoyo de los Fondos estructurales organizado dentro de las actuaciones integrales de desarrollo urbano (Medida 1).

### *Medida 4: Fomento de la cooperación interurbana*

Dentro de la nueva Iniciativa Comunitaria de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional destinada a fomentar un desarrollo equilibrado que la Comisión propone para ser

financiada por el FEDER a partir del año 2000, la Comisión pretende fomentar además la cooperación entre zonas urbanas de diferentes Estados miembros. Dicha cooperación se centrará en el desarrollo y ejecución de estrategias y métodos de planificación comunes transfronterizos e interregionales en materia de desarrollo urbano. Dentro de la misma Iniciativa, se apoyará asimismo la creación de redes y agrupaciones entre interlocutores de la UE y núcleos urbanos de los países candidatos a la adhesión por medio del Programa PHARE de cooperación transfronteriza (PCT).

#### *Medida 5: Fomento de un transporte urbano atractivo*

Las estrategias de transporte urbano tienen que abordar los efectos de la congestión del tráfico en la eficacia de las ciudades y en el bienestar de las personas: cómo la dependencia del automóvil favorece la expansión urbana y reduce la movilidad de las personas que no lo usan y cómo influyen el ruido y la contaminación en nuestro entorno. Para solucionar estos problemas, las ciudades necesitan un enfoque integral que propicie la utilización del transporte público, la bicicleta, caminar y el uso compartido de automóviles privados. En ello pueden desempeñar una función primordial los instrumentos económicos, por ejemplo, cuando proceda, el cobro por el uso de las vías urbanas. En su comunicación “Desarrollar la red de ciudadanos” (COM(98)431), la Comisión expuso su programa de trabajo para catalizar y apoyar las medidas desarrolladas en estas áreas por las autoridades, las empresas y los grupos usuarios del transporte.

Un transporte urbano atractivo requiere además que las autoridades urbanas valoren qué tipo y nivel de transporte público necesita su zona, establecer (y pagar) los servicios que no sean comercialmente viables, trabajar en común con las empresas de transporte para desarrollar nuevos tipos de servicio y proteger la calidad, la integración y la relación calidad/precio.

Es esencial que entre las empresas y las autoridades haya unos contratos claros que incluyan unos objetivos de calidad. La Comisión está reflexionando actualmente sobre cómo se podría actualizar el marco reglamentario del transporte público nacional a fin de que todas las partes interesadas, entre ellas las administraciones locales, las empresas y los grupos de usuarios, obtengan los máximos beneficios.

#### *Medida 6: Desarrollo del “saber hacer” e intercambio de experiencias sobre el comportamiento económico de las ciudades.*

La investigación dentro del V Programa Marco de IDT servirá para mejorar la productividad, el empleo y el crecimiento económico en las ciudades. La “ciudad” se destaca como tema primordial por primera vez en el Programa Marco en forma de la acción clave “La ciudad del mañana y su patrimonio cultural”.

El objetivo de la acción clave “La ciudad del mañana y su patrimonio cultural” es fomentar el desarrollo económico sostenible y la competitividad de las ciudades europeas mediante unos servicios fiables y asequibles. Se hace hincapié en la integración de todo el espectro de temas urbanos, entre ellos el desarrollo económico, la competitividad y el empleo, el uso eficaz de los recursos en los edificios y el uso eficaz del transporte urbano (véanse además las medidas de los puntos 3.2.2, 3.3.2 y 3.4.2).

Otras investigaciones de interés para las zonas urbanas se realizarán dentro del programa de “Crecimiento competitivo y sostenible”, concretamente en la acción clave “Productos, procedimientos y organizaciones” y en la acción clave “Transporte terrestre y tecnologías marinas”, que ayudará al desarrollo, validación y demostración de tecnologías críticas para los vehículos de transporte y de conceptos innovadores de ingeniería.

La Comisión se propone además realizar una serie de estudios en campos relacionados con la competitividad y el desarrollo económico de las zonas urbanas: factores del comportamiento de las ciudades de la UE y de los países candidatos a la adhesión desde el punto de vista económico y del empleo; sistemas fiscales municipales y regionales; influencia de las RTE en las ciudades, sobre todo en las regiones menos desarrolladas y en los países candidatos a la adhesión; papel de las instituciones financieras a la hora de facilitar iniciativas empresariales seguras para el medio ambiente entre las PYME y la creación de empresas en zonas urbanas.

El desarrollo y el patrimonio culturales son esenciales para la vitalidad de las ciudades y para sus resultados económicos. Contribuyen a la formación de la identidad de una ciudad y al capital social de ésta. Por medio de RAPHAEL, la Comisión financiará el intercambio de experiencias sobre planes que mejoren el atractivo y la capacidad competitiva de las ciudades gracias al desarrollo cultural. Las investigaciones antes mencionadas apoyarán esta actuación.

El turismo de ocio y de negocios es cada vez más importante para la prosperidad económica y el empleo en las zonas urbanas. La Comisión fomentará asimismo el intercambio de experiencias sobre el turismo urbano, con miras a incrementar la capacidad de las ciudades para gestionar la circulación de turistas como parte de las estrategias de desarrollo urbano sostenible.

### **3.2. Fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas**

#### *3.2.1. Objetivos de la política*

Los fines de la actuación dentro de este apartado son fomentar la igualdad de oportunidades y la integración socioeconómica y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las personas pertenecientes a grupos de baja renta, grupos discriminados y otros grupos socialmente marginados de las ciudades, así como apoyar la regeneración de áreas urbanas con dificultades. La intervención de la UE debería contribuir en especial a los siguientes objetivos:

- Abrir vías para facilitar la capacidad de inserción profesional y la integración, en particular para el núcleo irreductible de los desempleados de larga duración, jóvenes que han abandonado los estudios, familias monoparentales y minorías étnicas o raciales y otras personas económica o socialmente excluidas.
- Prestar unos servicios básicos suficientes, accesibles y con precios razonables, sobre todo en los ámbitos del empleo, la educación y la formación, la sanidad, la energía, el transporte y las comunicaciones, la seguridad ciudadana y la justicia, con miras a prevenir tanto como remediar los problemas de exclusión.
- Potenciar el desarrollo económico y el empleo, especialmente mediante la creación de empresas, la dotación de infraestructuras apropiadas y de servicios de asesoramiento y otros servicios de apoyo para las empresas existentes y las de economía social.
- Mejorar el entorno físico, reducir la contaminación y desarrollar paisajes naturales en las zonas urbanas y en los barrios con dificultades.
- Prevenir la delincuencia urbana, incluida la delincuencia juvenil, y aumentar la seguridad.
- Fortalecer de forma integrada las capacidades locales para responder a las necesidades específicas y al potencial de las comunidades en las zonas y barrios urbanos deprimidos.

#### *3.2.2. Medidas*



El marco de la actuación comunitaria en este campo ha sido ampliado por el Tratado de Amsterdam. El fomento de la cooperación dentro de la UE y el desarrollo del intercambio de “saber hacer” en la lucha contra la exclusión y la discriminación también se pueden apoyar con una respuesta zonal a la necesidad de regeneración urbana en el marco de los Fondos estructurales.

#### *Medida 7: Cooperación contra la discriminación y la exclusión social*

El Tratado de Amsterdam, una vez ratificado, dará a la Comunidad mandatos de actuación: a) para combatir la exclusión social, mediante la intensificación o mejora de la cooperación entre los Estados miembros en este ámbito (Artículo 137) y b) para adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (Artículo 13).

La acción comunitaria en estos dos ámbitos, aunque de carácter horizontal, podría tener una gran repercusión en las ciudades. Las áreas urbanas son el escenario de múltiples formas de discriminación. En las ciudades, la introducción de medidas contra la discriminación puede tener una gran repercusión, aparte de un valor demostrativo. La elevada incidencia y la concentración espacial de la exclusión y la pobreza en muchas ciudades constituyen un campo abierto para la cooperación entre los Estados miembros sobre las políticas y medidas destinadas a fomentar la integración en un contexto urbano. Aunque muchos de estos problemas son similares en toda Europa, los diferentes planteamientos adaptados en distintos lugares representan un filón de experiencia que la actuación de la UE puede ayudar a evaluar y compartir.

La Comisión, por lo tanto, intentará fomentar una cooperación urbana específica cuando proceda y vincular a las ONG y a otros representantes de la sociedad civil. La cooperación normalmente tendrá que ver con la adquisición y el intercambio de conocimientos acerca del carácter y la gravedad de la marginación y con la evaluación de la eficacia de las políticas para que la integración social se convierta en una preocupación.

La cooperación en los nuevos medios de lucha contra la discriminación y las desigualdades en el acceso al mercado laboral será el tema de la Iniciativa Comunitaria para el desarrollo de los recursos humanos propuesta dentro de los Fondos estructurales. Esta iniciativa apoyará nuevas formas de abordar la discriminación y las desigualdades en el trabajo y financiará proyectos integrados, con múltiples asociados, que reúnan a entidades públicas, privadas y organizaciones no gubernamentales que cooperen como miembros de redes transnacionales más amplias. Los proyectos versarán sobre los mecanismos que generan o refuerzan la discriminación, así como sobre las políticas que pueden fomentar activamente la integración con el objeto de desarrollar soluciones comunes de mejores prácticas que puedan incluirse como aspectos básicos en las políticas nacionales y de la Unión. Las administraciones municipales y los interlocutores urbanos serán importantes colaboradores de estos proyectos.

La intervención comunitaria para combatir la discriminación puede combinar propuestas legislativas con un programa de actuación, que contribuiría a mejorar los conocimientos, a intercambiar las mejores prácticas y a impulsar la sensibilización y la información.

Anticipándose al Tratado de Amsterdam (apdo. 2 del art. 3), la Comisión ha propuesto asimismo que los Fondos estructurales contribuyan a eliminar las desigualdades. La Comisión se propone adoptar unas directrices que establezcan una evaluación sistemática de la contribución de los Fondos a reducir la exclusión, la pobreza y otras formas de desigualdad.

#### *Medida 8: Apoyo de los Fondos estructurales a medidas zonales de regeneración urbana*

Cada vez se reconoce más, dentro de la regeneración urbana, la necesidad de políticas multisectoriales dirigidas a zonas concretas. Dichas políticas son necesarias para hacer frente a la gran concentración de problemas sociales, de degradación medioambiental, de delincuencia y de decadencia económica en determinadas zonas de las ciudades. Sin embargo, los problemas de las áreas deprimidas no pueden resolverse con políticas que se centren únicamente en ellas. La actuación debe integrar dichas áreas dentro del tejido social, económico y físico más amplio de la ciudad y la región.

La Comisión ha propuesto que, dentro del nuevo Objetivo 2, el apoyo de los Fondos estructurales se ocupe de la conversión económica y social de las zonas con dificultades estructurales, incluidas las zonas urbanas.

En las propuestas de reglamentos se propone que las “zonas urbanas con dificultades” cumplan al menos uno de los criterios siguientes: una tasa de desempleo de larga duración superior a la media comunitaria; un elevado nivel de pobreza, incluidas malas condiciones de vivienda; una situación medioambiental especialmente deteriorada; una tasa de criminalidad elevada; un bajo nivel de educación de la población. El tamaño de la zona en cuanto a población variará en función de las necesidades específicas de inversión, de los recursos disponibles y del contexto urbano y nacional. La delimitación de las zonas deberá responder a estos factores, pero debiera evitarse una dispersión excesivamente pequeña de los recursos. Por otro lado, en el proceso de seleccionar las zonas habría que evitar una estigmatización de los barrios urbanos.

Las zonas urbanas pertenecientes a las regiones del Objetivo 1 o a otras regiones del Objetivo 2 que estén pasando por una reconversión también podrán adoptar un planteamiento zonal de los problemas urbanos. De acuerdo con los reglamentos propuestos, los esfuerzos dirigidos a barrios específicos formarán parte de programas más generales en las regiones tanto del Objetivo 1 como del Objetivo 2. En el caso del Objetivo 2, la programación permitirá establecer conexiones entre zonas urbanas con dificultades y otras zonas en reconversión (industriales, rurales, pesqueras) subvencionables dentro del Objetivo 2.

Las medidas de regeneración urbana centradas en zonas concretas deberían formar parte de los planes de desarrollo o reconversión, de los marcos comunitarios de apoyo, de los documentos únicos de programación, de los programas operativos y de los documentos de programación complementaria previstos en el artículo 14 del reglamento propuesto por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos estructurales. Como en el caso de las actuaciones integrales de desarrollo urbano mencionadas en el apartado 3.1.2 (de las que también pueden formar parte), la idea es que las medidas zonales de regeneración urbana sean elementos constitutivos básicos de los programas regionales, no alternativas a los mismos.

La Comisión se propone adoptar unas directrices para el uso de los Fondos estructurales dentro de los Objetivos 1 y 2 que fomentarán un planteamiento zonal integrado de la regeneración urbana tomando como base las experiencias satisfactorias de los Estados miembros, las actuales iniciativas comunitarias URBAN e INTEGRAL y los proyectos piloto urbanos del FEDER. Características básicas de la regeneración urbana centrada en zonas son:

- una intensa cooperación para definir los retos, la estrategia, las prioridades y la asignación de recursos, así como para poner en práctica la estrategia, hacer un seguimiento de la misma y evaluarla. Las relaciones de cooperación deberían incluir interlocutores económicos y sociales, ONG y agrupaciones vecinales;

- una conexión del plan estratégico de la zona en cuestión con la red económica, social y física del área urbana más extensa, incluyendo la conexión entre asociaciones de barrios y los responsables de la estrategia económica y social de la conurbación más extensa;
- integración de los aspectos económicos, sociales, de seguridad, de medio ambiente y de transporte, sin olvidar el acceso a puestos de trabajo y a oportunidades de formación desde áreas donde se concentre la marginación;
- desarrollo de las capacidades locales y participación de los grupos marginados;
- sistema plurianual y contractual, acordándose los resultados esperados y estableciéndose una medición de las realizaciones.

Los Estados miembros pueden incluir en los programas medidas suplementarias, relacionadas con las financiadas por los Fondos estructurales.

#### *Medida 9: Centros de enseñanza “de segunda oportunidad”*

Dentro de los programas de educación, formación profesional y La Juventud con Europa, la Comisión apoyará medidas innovadoras orientadas a desarrollar sistemas de educación y formación “de segunda oportunidad” en las zonas urbanas. Los programas apoyarán, en concreto, asociaciones transnacionales de centros de enseñanza, medidas para solucionar el fracaso escolar, intervenciones destinadas a combatir la exclusión social en las zonas desfavorecidas y formación de apoyo para los formadores.

#### *Medida 10: Desarrollo del “saber hacer” e intercambio de experiencias sobre discriminación, exclusión y regeneración urbana*

La investigación, el seguimiento y la evaluación, a escala de la UE, de temas de discriminación, exclusión social, pobreza y delincuencia en las áreas urbanas se estimulará con medidas que la Comisión se propone desarrollar al amparo de los artículos 13 y 137 del nuevo Tratado de Amsterdam, así como en virtud de la acción clave “Mejora de la base de conocimientos socioeconómicos” del V Programa Marco de IDT. Se espera que entre las prioridades de investigación figuren temas relacionados con: la cohesión social y el pluralismo cultural; la dimensión espacial de los procesos y políticas de exclusión; el desarrollo de indicadores sociales de integración y exclusión y de “sistemas de alerta precoz”; la protección social y los servicios públicos; y la calidad de vida. Dentro del V Programa Marco se proponen actividades complementarias de investigación en la acción clave sobre “Envejecimiento de la población”. El intercambio de experiencias se referirá asimismo a la modificación de las actitudes y a la mejora de la legislación sobre discriminación, prevención de la delincuencia, calidad de vida y necesidades de las personas de edad avanzada en relación con la vivienda, la asistencia, la movilidad, la accesibilidad, el ocio, etc.

La Comisión impulsará proyectos piloto de lucha contra la drogadicción, así como la recopilación y difusión de información sobre buenas prácticas y experiencias relacionadas con el tema. Estos aspectos serán abordados conjuntamente con el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías.

### **3.3. Proteger y mejorar el medio ambiente urbano: hacia una sostenibilidad local y mundial**

#### *3.3.1. Objetivos de la política*

El objetivo general en este campo es proteger y mejorar el medio ambiente urbano a fin de mejorar la calidad de vida, proteger la salud humana y proteger los ecosistemas locales y mundiales. La forma de progresar es reducir la repercusión medioambiental total (o “huella ecológica”) de las actividades urbanas, ya que con ello se conseguirán mejoras tanto dentro de las zonas urbanas de Europa como en otros lugares. La intervención de la UE debería contribuir en particular a los siguientes objetivos:

- Mejorar la calidad de la atmósfera en las zonas urbanas, la fiabilidad y calidad de los suministros de agua potable, la protección y gestión de las aguas superficiales y subterráneas; reducir en el origen la cantidad de residuos que necesitan una eliminación final y reducir el ruido ambiental.
- Proteger y mejorar el entorno edificado y el patrimonio cultural, y fomentar la biodiversidad y los espacios verdes dentro de las zonas urbanas.
- Promover modelos de asentamiento que usen eficazmente los recursos, limitando con ello la utilización de terreno y la expansión urbana.
- Aminorar las repercusiones negativas del transporte aspirando a formas de desarrollo económico que dependan menos del transporte y fomentando el uso de medios de transporte más sostenibles desde el punto de vista del medio ambiente.
- Mejorar el comportamiento ecológico de las empresas fomentando una buena gestión medioambiental en todos los sectores.
- Conseguir una reducción mensurable y significativa de las emisiones de gases de efecto invernadero en las zonas urbanas, especialmente por medio del uso racional de la energía, el mayor uso de fuentes de energía renovables, la generación combinada de calor y electricidad y la reducción de los residuos.
- Minimizar y gestionar los riesgos medioambientales en las zonas urbanas.
- Impulsar formas más holísticas, integradas y medioambientalmente sostenibles de enfocar la gestión de las zonas urbanas; dentro de áreas urbanas funcionales, favorecer sistemas de desarrollo basados en ecosistemas en los que se reconozca la mutua dependencia entre la ciudad y el campo, mejorando así la conexión entre los núcleos urbanos y las áreas rurales circundantes.

### 3.3.2. *Medidas*

Aunque todos los aspectos de la política medioambiental influyen de algún modo en las ciudades, las medidas que aquí se destacan son las que se considera que tienen más posibilidades de producir mejoras demostrables sobre el terreno en las zonas urbanas o de favorecer enfoques más integrados o sostenibles del desarrollo y la gestión urbanas. La legislación sigue siendo el principal instrumento de la política medioambiental. Sin embargo, mediante el V Programa de política y actuación en materia de medio ambiente el enfoque legislativo se complementa con una serie de medidas destinadas a que varios grupos, incluidos los gobiernos de todos los niveles, sean capaces de responder a sus responsabilidades compartidas con respecto al medio ambiente y la sostenibilidad. Estas medidas incluyen financiación, instrumentos fiscales (tales como impuestos y tasas medioambientales), incentivos financieros, instrumentos de sensibilización e información como la etiqueta ecológica y medidas cooperativas (por ejemplo acuerdos voluntarios con la industria). La codecisión relativa a la revisión del V Programa compromete a la Comunidad a desarrollar un planteamiento más completo de los temas urbanos y a ampliar la serie de instrumentos, especialmente las medidas basadas en el mercado (como la contabilidad ambiental).

### *Medida 11: Mejor aplicación de la legislación medioambiental existente a nivel urbano*

A fin de conseguir nuevas mejoras del medio ambiente urbano, es especialmente importante que haya una aplicación efectiva de las directivas existentes sobre calidad del aire, aguas residuales urbanas, aguas destinadas al consumo humano, aguas de baño, residuos, control integrado de la contaminación y evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, también en lo referente a las operaciones de los Fondos estructurales.

En la comunicación de 1996 sobre la “Aplicación del derecho comunitario de medio ambiente”<sup>9</sup> se propusieron medidas para mejorar la aplicación. La UE pretende establecer en estos procesos una mayor participación ciudadana. Con el fin de impulsar una mayor coherencia en la aplicación y cumplimiento de la legislación comunitaria de medio ambiente, la Comisión estimulará la creación de redes de coordinación dentro de los Estados miembros vinculados a la red informal para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente (IMPEL). Se espera que estas medidas se traduzcan en la creación de unos vínculos más intensos entre las autoridades locales urbanas encargadas de hacer cumplir las leyes y en una mayor relación entre los organismos locales y regionales encargados de la ejecución y la Comisión Europea.

La evaluación del impacto ambiental reviste una especial importancia en lo que respecta a la integración de las preocupaciones medioambientales en otras áreas de actuación de la UE, exigida por el Tratado. La Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, es en la actualidad el principal instrumento para garantizar que gran parte de los nuevos proyectos de urbanización sean respetuosos con el medio ambiente y que se lleven a cabo consultas públicas antes de dar los permisos. La Comisión está buscando medios para mejorar su aplicación. La aprobación de la propuesta de Directiva relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (“evaluación estratégica del impacto ambiental” o EEVA) dispondrá que la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente se realice en una fase anterior del proceso de planificación, permitiendo escoger así las posibilidades más sostenibles para el desarrollo urbano.

### *Medida 12: Nueva legislación sobre residuos, calidad del aire, agua y ruido*

Aparte de controlar los residuos y contaminantes concretos, la legislación en estas áreas fundamentales exige que la gestión del medio ambiente urbano se plantee de manera integral.

Por ejemplo, las directivas sobre residuos<sup>10</sup> obligan ya a los Estados miembros a establecer unos planes de gestión en los que se indiquen la cantidad, el origen y los medios de eliminación de varios tipos de residuos. Por medio de nuevas directivas y de la revisión de las anteriores, cada vez se va exigiendo más a los Estados miembros que establezcan planes de recogida selectiva de residuos y que desarrollen soluciones para tipos específicos de residuos, por ejemplo, productos de consumo fúera de uso (especialmente vehículos y material electrónico) y residuos orgánicos.

La directiva marco sobre calidad del aire (96/62/CE) combina los valores límite de varios contaminantes con la obligación de los Estados miembros de elaborar planes pormenorizados de acción para las zonas o aglomeraciones urbanas demostrando cómo se respetarán los límites y la obligación de informar a los ciudadanos cuando se sobrepasen los valores límite de contaminación atmosférica. La Directiva también autoriza a la Comisión a publicar una lista anual de ciudades que no cumplan las disposiciones, medida que puede influir negativamente en la imagen de una ciudad.

---

<sup>9</sup> COM(96)500 final.

<sup>10</sup> 91/156/CEE, 91/689/CEE y 94/62/CE.

En colaboración con la Agencia Europea de Medio Ambiente, la Comisión elaborará unas orientaciones que ayuden a los Estados miembros y a las administraciones locales en la aplicación de la directiva.

La Comisión procurará velar por que la dimensión urbana sea tenida en cuenta en el desarrollo de toda la nueva legislación sobre medio ambiente y otros instrumentos. Una forma de hacerlo es vincular a las administraciones locales y a otros interesados en la formulación de esos nuevos instrumentos, tal como se está haciendo actualmente con el desarrollo de la legislación sobre ruido ambiental.

*Medida 13: Reforzar el control de la contaminación y los trabajos de descontaminación en las ciudades*

La UE ya tiene en marcha un poderoso sistema de prevención y control integrados de la contaminación que beneficia a las áreas urbanas <sup>11</sup>.

La legislación que se proponga con arreglo al Libro Blanco sobre responsabilidad medioambiental introducirá medidas para aplicar los principios de prevención, precaución y “quien contamina paga”, asignando la responsabilidad de la limpieza del suelo contaminado y garantizando que se pongan los medios financieros necesarios para la restauración y descontaminación. El régimen de responsabilidad medioambiental también será aplicable a otros tipos de daños ecológicos, entre ellos los producidos a los recursos naturales, por ejemplo los protegidos por las directivas sobre hábitats y aves silvestres y por la directiva marco sobre el agua. Aunque la mayoría de esos lugares se encuentran en las zonas rurales, algunos están al lado de grandes ciudades y algunas especies protegidas tienen hábitats urbanos.

*Medida 14: Contribuir a una reducción de los efectos del transporte urbano sobre el medio ambiente*

Para reducir los efectos del transporte en las áreas urbanas es necesario actuar en un amplio frente. Ello supone, entre otras cosas reducir la cantidad de contaminantes emitidos en cada forma de transporte por kilómetro recorrido, promover un cambio hacia el uso de formas más sostenibles de transporte y prestar más atención a los factores que determinan la demanda total de transporte.

Dentro del proceso de revisión de las orientaciones del Consejo para la RTT, que comenzará en 1999, la Comisión estudiará si incluir o no las terminales de viajeros intermodales. Estudiará asimismo si existen circunstancias específicas en las que debieran incluirse en la red conexiones de infraestructuras locales y regionales; cómo lograr que los promotores de planes de RTT tengan en cuenta la accesibilidad para las personas con movilidad reducida y cómo animar a los promotores a aprovechar las nuevas oportunidades creadas por los aumentos de capacidad para fomentar unas formas de transporte sostenibles y un mejor medio ambiente local.

Son necesarias mejoras tecnológicas y un cambio de los combustibles con el fin de reducir las emisiones producidas por todo tipo de vehículos de motor. El programa Auto Oil es una medida fundamental a este respecto. La Comisión propondrá unos niveles opcionales más estrictos para los vehículos de motor, ofreciendo a las administraciones urbanas una excelente oportunidad para promover unos vehículos y motores perfeccionados y más respetuosos con el medio ambiente en grupos concretos de transporte, como los taxis, los autobuses, las furgonetas de reparto y los

---

<sup>11</sup> La Directiva 96/61/CE exige que los Estados miembros se aseguren de que se reduzca al máximo la contaminación procedente de las grandes instalaciones industriales -muchas de las cuales están localizadas dentro o cerca de zonas urbanas- y que, al cesar las actividades, los solares se restituyan a un estado satisfactorio.

camiones de recogida de residuos urbanos. La Comisión está aplicando actualmente la estrategia de la Comunidad sobre emisiones de CO<sub>2</sub> de los automóviles por medio de un acuerdo medioambiental con la industria de automoción y de propuestas legislativas sobre un sistema de seguimiento y sobre un plan de información a los consumidores acerca del ahorro de combustible.

#### *Medida 15: Gestión sostenible de la energía en las ciudades*

Dado el considerable consumo de energía en las zonas urbanas, y todos los problemas de medio ambiente que conlleva, es importante fomentar una gestión sostenible de la energía. La Comisión proseguirá su labor para fomentar un uso más racional de la energía, un mayor ahorro energético y un uso más intenso de las fuentes de energías renovables en las zonas urbanas, por medio de actuaciones en todas las políticas pertinentes, así como de los programas ALTENER II y SAVE II y las partes correspondientes del V Programa Marco de IDT.

Se propondrá un plan de actuación con una dimensión urbana en el que se establezcan las prioridades de la política comunitaria en lo relativo a un uso eficaz de la energía en el contexto de los acuerdos de Kioto. Asimismo, se propondrán medidas con una dimensión urbana sobre las energías renovables en respuesta al Libro Blanco sobre fuentes de energía renovables. La Comisión intentará garantizar además que la dimensión urbana sea tenida en cuenta en el desarrollo de nueva legislación y de otros instrumentos.

Dada la necesidad de actuar localmente, la Comisión seguirá fomentando la creación de agencias de gestión de la energía regionales y locales por medio del programa SAVE II. También se animará a las administraciones locales a que accedan a las ayudas de los Fondos estructurales previstas en la Medida 18 que se expone más adelante. Por otro lado, se establecerán relaciones con las administraciones locales y regionales de los países candidatos a la adhesión.

#### *Medida 16: Protección del clima*

Los primeros pasos del programa de medidas para la protección del clima después de Kioto se exponen en la Comunicación sobre “El cambio climático - Hacia una estrategia post-Kioto”<sup>12</sup>. En ella se exponen cuestiones fundamentales que se deberán abordar tanto a nivel de la Comunidad como de los Estados miembros, por ejemplo, el uso racional de la energía y la duplicación hasta el 12% de la participación de las energías renovables en el balance energético para el año 2010 o el transporte y la eliminación de residuos, cuestiones que tienen todas ellas una importante dimensión urbana. Las medidas que deberán adoptar los Estados miembros influirán inevitablemente en las ciudades. También hay otras medidas en preparación que probablemente mejorarán las “condiciones marco” necesarias para avanzar hacia un desarrollo urbano sostenible, en particular la propuesta de directiva para introducir un impuesto sobre los combustibles, que debiera contribuir a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>. Varios Estados miembros han introducido impuestos sobre el CO<sub>2</sub> con idea de conseguir una reducción de las emisiones por encima de las metas de Kioto, y éstas se verán facilitadas por la aprobación de la propuesta.

#### *Medida 17: Ampliación de la etiqueta ecológica y del sistema de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)*

Estos dos sistemas basados en el mercado tienen como fin el garantizar que los productos (etiqueta ecológica) y procesos (EMAS) seguros para el medio ambiente sean recompensados en el mercado<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> COM(98)353.

<sup>13</sup> Estos planes están establecidos por los reglamentos 880/92 y 1836/93, respectivamente.

La participación en ellos es voluntaria. Destinados inicialmente a la industria de transformación, los reglamentos de ambos se están revisando en la actualidad para extender su aplicación a otros sectores, entre ellos sectores de servicios (por ejemplo, el turismo, el transporte, la banca y los seguros). La revisión de la etiqueta ecológica se está debatiendo actualmente con otras instituciones comunitarias. La disponibilidad de productos y servicios declarados “ecológicos” debiera facilitar unos contratos públicos seguros para el medio ambiente. La aplicación de estos sistemas y de otras prácticas correctas de gestión medioambiental se ha de fomentar muy en especial entre las PYME, en las que es esencial un mejor comportamiento medioambiental a fin de poder mantener y fomentar áreas florecientes de usos mixtos en los centros urbanos.

La finalización de la revisión del reglamento sobre el sistema de gestión y auditoría medioambientales para extender su aplicación a las administraciones municipales (basándose en el éxito de las medidas experimentales llevadas a cabo en algunos Estados miembros) ampliará su alcance como instrumento tanto para una mejor gestión urbana como para un mayor cumplimiento legislativo (ya que las entidades registradas en el EMAS adoptan disposiciones para cumplir las obligaciones jurídicas).

El EMAS tiene aplicación asimismo en el área de los contratos públicos, dado el requisito de que las empresas que participan en él presten atención al comportamiento medioambiental de sus contratistas, subcontratistas y proveedores. La adquisición de bienes y servicios seguros para el medio ambiente -por ejemplo, de transporte- por parte de las administraciones locales es uno de los más importantes medios para que éstas pueden fomentar el desarrollo sostenible. El actual marco legislativo ofrece posibilidades de actuación y a la Comisión le gustaría que las administraciones locales y regionales las aprovecharan más. En la reciente Comunicación sobre la contratación pública<sup>14</sup> la Comisión se compromete a publicar un documento interpretativo sobre la integración de las preocupaciones medioambientales en la contratación pública. También está en preparación una comunicación sobre el Mercado Interior y el medio ambiente.

#### *Medida 18: Apoyo de los Fondos estructurales de la UE para proteger y mejorar el medio ambiente urbano*

Muchas de las inversiones realizadas en las regiones de los Objetivos 1 y 2, así como de los proyectos financiados por el Fondo de Cohesión, influyen directamente en el medio ambiente urbano. Los reglamentos actuales y propuestos de los Fondos estructurales exigen que las operaciones sean compatibles con las políticas comunitarias, incluida la legislación sobre medio ambiente.

La Comisión se propone adoptar unas directrices para garantizar que la financiación pueda proteger y mejorar el medio ambiente urbano. En consonancia con los proyectos de reglamentos, las directrices sobre el uso de los Fondos estructurales tratarán de la necesidad de unos criterios explícitos de sostenibilidad medioambiental por los que se guíe la elección de la estrategia de desarrollo; el compromiso de las entidades beneficiarias con una buena gestión medioambiental; el cumplimiento de la legislación de la UE, incluida la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente y la participación de los organismos que trabajan en el campo del medio ambiente.

También se insistirá en las medidas para fomentar: un uso racional y una gestión eficaz de la energía y la utilización de las energías renovables; la reducción de los residuos y la introducción de tecnologías limpias; la sostenibilidad del transporte y la mejora del transporte público; un desarrollo urbano flexible con usos mixtos del suelo; la renovación y consolidación del tejido urbano dando preferencia a la urbanización en solares abandonados antes que en suelo no utilizado previamente; el atractivo de los centros históricos gracias a la conservación del patrimonio cultural; la protección y

---

<sup>14</sup> COM(96)583 final.



mejora de los espacios abiertos (incluidas las tierras agrarias) dentro de las zonas urbanas y en sus márgenes; la reducción y gestión de los peligros medioambientales; y nuevas oportunidades de empleo y formación relacionadas con las necesidades del medio ambiente.

Los criterios de sostenibilidad significan que no se pueden financiar las propuestas de mejora de carreteras locales y regionales que contribuirían a agravar los problemas de tráfico. En cambio, la Comisión reconoce que una mejora bien hecha del transporte público que forme parte de un plan de desarrollo regional puede incrementar la capacidad de las áreas urbanas para generar empleo y crecimiento económico, eliminar la congestión del tráfico y ayudar a mejorar el medio ambiente.

Las áreas rurales pueden aprovechar las oportunidades de creación de puestos de trabajo que ofrecen las ciudades, por ejemplo, en los ámbitos de la generación de energía a partir de biomasa y del ecoturismo. Las políticas de desarrollo rural seguirán impulsando la diversificación rural. Las propuestas de la Comisión para la reforma de la Política Agrícola Común incluyen una serie de medidas que pueden tener aplicación en las zonas periurbanas. Al aplicar dichas medidas, los Estados miembros tendrán que dar pasos para proteger la biodiversidad, los paisajes, la calidad de las aguas para consumo humano y las aguas subterráneas. Los modelos basados en los ecosistemas son especialmente útiles a la hora de comprender las complejas interconexiones existentes entre los núcleos urbanos y su entorno rural.

#### *Medida 19: Desarrollo del “saber hacer” e intercambio de experiencias sobre el medio ambiente urbano*

Por medio del V Programa Marco de IDT, en particular la acción clave “La ciudad del mañana y su patrimonio cultural”, la Comisión financiará actividades de investigación sobre la ciudad sostenible. Éstas se centrarán en: la planificación urbanística y los usos del suelo; la integración del transporte y los usos del suelo en los nuevos proyectos de urbanización; la aplicación de instrumentos fiscales en la ordenación de los usos del suelo; las nuevas tecnologías centradas en el uso eficaz de la energía y el transporte; y el patrimonio cultural, histórico y arquitectónico, prestando una especial atención a los centros históricos de las ciudades<sup>15</sup>. El programa marco de la UE en favor de la cultura también incluirá medidas para fomentar la calidad arquitectónica. La formación transnacional en arquitectura y las técnicas relacionadas con el entorno edificado pueden recibir ayudas por medio del programa Leonardo da Vinci y de las becas de investigación Marie Curie.

La Comisión seguirá financiando estudios, proyectos piloto, redes y encuentros transnacionales relacionados con cuestiones del medio ambiente urbano que requieran una actuación efectiva a nivel local, por ejemplo: aguas residuales urbanas; reservas de agua subterránea; biodiversidad y protección y aprovechamiento para usos mixtos y respetuosos con el medio ambiente de los espacios abiertos urbanos y de los recursos forestales dentro de las ciudades<sup>16</sup>; presiones de tipo medioambiental en las ciudades de las zonas costeras<sup>17</sup>, incluido el tema de la calidad de las aguas de baño. Como complemento de las actuales medidas físicas para reducir los riesgos medioambientales,

---

<sup>15</sup> La Carta internacional para la conservación y restauración de los monumentos y sitios históricos (Carta de Venecia, 1964) y la Carta internacional para la conservación de poblaciones y áreas urbanas históricas (1987) han influido en los métodos y técnicas para restaurar y reutilizar el patrimonio cultural. La Comisión puede fomentar la actualización de estos textos y la inclusión en los mismos de una amplia dimensión urbana.

<sup>16</sup> Véase la Comunicación de la Comisión Europea sobre una estrategia de la Comunidad Europea en materia de biodiversidad (COM(98)42 final).

<sup>17</sup> Véase el Programa de Gestión Integrada de las Zonas Costeras; COM(95)511, COM(97)744 final.

se mantendrá el apoyo al “saber hacer” en materia de protección civil <sup>18</sup>, incluida la prevención de desprendimientos de tierras, incendios y riadas y la valoración de la seguridad de los edificios después de los terremotos.

La fuerza del instrumento financiero LIFE estriba en su mecanismo de intervención directa y en su orientación hacia las cuestiones medioambientales de todo el territorio de la UE. Los recursos de LIFE son limitados, pero pueden hacer una importante contribución al desarrollo del “saber hacer”.

LIFE puede cofinanciar actualmente medidas de conservación de la naturaleza, actividades innovadoras y de demostración destinadas a promover el desarrollo sostenible de las actividades industriales, la integración de las consideraciones medioambientales en el desarrollo y la planificación de los usos del suelo, y actividades preparatorias en los campos de gestión y protección de las costas, reducción de los residuos, protección de los recursos hídricos y contaminación atmosférica. LIFE promueve asimismo enfoques participativos, la aplicación efectiva de la legislación de medio ambiente y la gestión eficaz de los recursos naturales.

La revisión del reglamento de LIFE <sup>19</sup> está prevista para antes de que finalice 1999. La Comisión estudiará si es necesario modificar los actuales ámbitos de actuación. Dada la importancia del medio ambiente urbano, la Comisión considerará la posibilidad de incrementar las posibilidades de proyectos urbanos, sobre todo proyectos innovadores y de demostración que favorezcan enfoques integrados y contribuyan a un desarrollo sostenible, entre ellos medidas para medir y reducir las huellas ecológicas de las zonas urbanas, convertir áreas de expansión urbana en áreas residenciales sostenibles (“reconfiguración”) y reducir la demanda de transporte en las zonas urbanas.

### **3.4. Contribuir a un buen gobierno urbano y a la participación ciudadana**

#### *3.4.1. Objetivos de la política*

Tal como se indicó anteriormente, un buen gobierno de la ciudad y la participación ciudadana son factores de vital importancia para elevar la calidad de vida en las ciudades y para gestionar éstas de forma más sostenible. El gobierno urbano puede mejorarse mediante una mayor integración vertical de las actividades realizadas en los distintos niveles de gobierno y una mayor integración horizontal dentro de diversas entidades locales y entre las mismas, así como la participación de los interesados y los ciudadanos en general en las políticas urbanas. La cuestión es cómo pueden las instituciones y estructuras desarrollar unas metas estratégicas comunes y responder a las nuevas exigencias de acción colectiva.

Con pleno respeto de la subsidiariedad, la intervención de la UE puede contribuir a establecer mayores vínculos entre los protagonistas de todos los niveles y garantizar que se impulse el desarrollo de relaciones de cooperación en los temas urbanos. La intervención de la UE debería contribuir en particular a los siguientes objetivos:

- Aumentar la información a las administraciones locales y a otros representantes de las ciudades, incluidos los ciudadanos, acerca de las políticas de la UE, y desarrollar un diálogo con los mismos en la formulación de las políticas de la UE.
- Vincular más a las ciudades en la ejecución de las políticas de la UE.

---

<sup>18</sup> Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 1997 para la creación de un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil (98/22/CE). DO n° L 008, de 14 de enero de 1998.

<sup>19</sup> Regl. 1973/92, modificado por el Regl. 1404/96.

- Fomentar la integración de las políticas y la sinergia entre todos los niveles de gobierno y dentro de los mismos en el marco de áreas urbanas funcionales.
- Apoyar el desarrollo de las capacidades locales a fin de incrementar la calidad y la eficacia del gobierno urbano, lo cual incluye el intercambio de buenas prácticas entre ciudades, la cooperación transnacional y la existencia de redes.
- Fomentar enfoques innovadores para ampliar la democracia local, la participación y la responsabilización ciudadana y para desarrollar relaciones de cooperación que incluyan al sector privado, a las comunidades y a los vecinos.
- Mejorar la recopilación y el uso de información comparativa sobre las condiciones urbanas en toda Europa, el diagnóstico de los problemas urbanos y la determinación de soluciones de actuación eficaces, que permitan a los representantes de todos los niveles de gobierno adaptar sus políticas a las necesidades locales y controlar y valorar sobre el terreno los resultados cuantitativos y cualitativos de sus políticas.

### 3.4.2. Medidas

Las medidas ya presentadas en apartados anteriores (p.ej. las “actuaciones integrales de desarrollo urbano” (3.1.2) y el enfoque centrado en las áreas urbanas con dificultades (3.2.2)), junto con la investigación y el intercambio de experiencias, pueden hacer una gran contribución a mejorar el gobierno urbano al fomentar el desarrollo de estrategias, la integración de políticas, la creación de relaciones de cooperación y la conexión dentro de las áreas funcionales urbanas más extensas y con las estrategias regionales. Por otro lado, la Comisión contempla actuaciones para seguir acrecentando la concienciación pública, la innovación y la participación popular, así como para mejorar la información comparativa sobre zonas urbanas, incluidas las de los países candidatos a la adhesión.

#### *Medida 20. Sensibilización, intercambio de experiencias y desarrollo del “saber hacer” para un desarrollo urbano sostenible*

La Comisión apoyará una serie de actividades de sensibilización para retener y desarrollar el “saber hacer” y las capacidades en el nivel urbano, a fin de que se puedan poner en práctica los principales temas del Marco de actuación. Este trabajo abarcará el desarrollo y el intercambio de experiencias relacionadas con todo el espectro de los temas urbanos. Se centrará en particular en la necesidad de superar la fragmentación de esfuerzos entre diversos organismos y departamentos y entre los sectores público, privado y comunitario e incluirá el fomento de la participación de las comunidades y la responsabilización de éstas. La actuación se ocupará, en concreto, de:

- Establecer una red interconectada de bases de datos de la UE sobre temas urbanos, que resuma la información sobre proyectos innovadores y de demostración apoyados por la UE y, más adelante, de otras fuentes. Comprenderá las actuales bases de datos que vengan al caso, por ejemplo, el Servicio Europeo de Información sobre el Transporte Local<sup>20</sup>, así como bases de datos de nueva creación. La Comisión estudiará el potencial de esta red como medio para supervisar los progresos en la política.
- Desarrollar una dimensión urbana en la nueva “Red europea para la detección de buenas prácticas” dentro de las futuras “acciones innovadoras” de los Fondos estructurales (véase la

---

<sup>20</sup> [Http://www.eltis.org](http://www.eltis.org).

Medida 20 más adelante). Ésta recopilará y divulgará las buenas prácticas y facilitará el intercambio de experiencias, por ejemplo las adquiridas por medio de los proyectos de desarrollo urbano sostenible realizados a través de otros programas financiados por la UE, tales como LIFE, SAVE, el V Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, PHARE o los planes de RTT.

- Continuar el apoyo a las actividades de creación de redes de municipios que engloben a representantes de los sectores privado y comunitario. Entre ellas cabe incluir, 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; la red de Foros Urbanos para el Desarrollo Sostenible y las redes que experimenten con temas concretos del presente Marco de actuación, por ejemplo el cobro por el uso de las vías urbanas y la protección del clima. La Comisión estimulará la conexión entre estas redes y las actividades de la Agenda 21 en temas de interés común y se ocupará de que exista la base jurídica necesaria para financiar dichas actividades de forma plurianual. Se anima a las ciudades, grandes y pequeñas, de los países candidatos a la adhesión a que participen en estas actividades de constitución de redes<sup>21</sup>.
- Reconocer a nivel de la UE, por medio de un premio único de la Comisión, las innovaciones y progresos realizados por ciudades concretas en el desarrollo y puesta en práctica de enfoques más estratégicos, integrados y participativos de la sostenibilidad urbana, de conformidad con las ideas del presente Marco de actuación<sup>22</sup>. La Comisión acoge con satisfacción la labor de sensibilización dirigida a los responsables de la toma de decisiones por parte de asociaciones europeas, por ejemplo la adopción de la nueva Carta de Atenas por el Consejo Europeo de Urbanistas.
- Aparte de la formación financiada por el Fondo Social Europeo, los programas Leonardo da Vinci, Sócrates y La Juventud con Europa pueden ayudar a organizar la formación de aquellos que intervienen en el desarrollo urbano, a mejorar las capacidades locales y el aprendizaje transnacional.
- Hacer extensivo a las ciudades de los países candidatos a la adhesión, por medio de PHARE, el desarrollo de las capacidades institucionales, con el fin de ayudarles a que se preparen para la participación en programas de la UE y para las responsabilidades que asumirán en relación con la puesta en práctica de estrategias nacionales de medio ambiente y de la legislación de aplicación del Derecho comunitario. Por otro lado, el proyecto de “Ciudades en regla” se ampliará en 1999 para apoyar la introducción de legislación medioambiental básica que haga especial hincapié en enfoques de gestión innovadores.
- El uso de nuevos métodos de comunicación e información, entre ellos Internet, para facilitar la preparación de futuras actividades de la Comisión que tengan interés para las áreas urbanas. Ello permitirá ampliar las consultas a representantes urbanos, incluidos los sectores privado y comunitario, y reducirá los obstáculos para la participación del nivel local en el trabajo relacionado con la UE.

---

<sup>21</sup> COM(1998)294 final.

<sup>22</sup> El premio se basará en los premios europeos existentes de Ciudades Sostenibles y de Planificación Urbana y Regional.

- Con el fin de favorecer el aprendizaje dentro de su propia organización, la Comisión seguirá propiciando el traslado temporal de trabajadores de las administraciones locales y regionales en comisión de servicios para que su experiencia se incorpore al trabajo de la Comisión.

La Comisión planea asimismo revisar la Directiva sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (90/313/CEE), que es un instrumento esencial para la transparencia en el gobierno urbano. Al establecer los derechos de los ciudadanos a la información en este terreno, posibilita que los consumidores hagan elecciones seguras para el medio ambiente. La revisión es necesaria para dar aplicación al Convenio sobre acceso a la información, participación pública y acceso a los procedimientos judiciales en cuestiones de medio ambiente (Convenio de Aarhus), adoptado en junio de 1998 y firmado por la Comunidad Europea y por casi todos los Estados miembros<sup>23</sup>. El Convenio va más lejos que la actual directiva en lo que respecta a los derechos de cada ciudadano a solicitar información, sobre temas como la calidad del aire, el ruido, la energía, la salud y la seguridad humanas, los lugares de interés cultural y las estructuras edificadas.

#### *Medida 21: Estrategias innovadoras de desarrollo urbano*

La Comisión tiene la intención de que las “acciones innovadoras” dentro los Fondos estructurales apoyen estrategias de innovación urbanas, centrándose en particular en introducir mejores mecanismos de gobierno urbano, por ejemplo: autogestión de los servicios por parte de las comunidades; nuevos enfoques para el desarrollo de capacidades y la participación vecinal; planteamiento interinstitucional de la seguridad urbana; planes integrados de regeneración. La Comisión seleccionará las estrategias por medio de convocatorias abiertas de propuestas en el nuevo período de programación de los Fondos estructurales (2000-2006).

#### *Medida 22: Incrementar la seguridad mediante una mayor prevención de la delincuencia urbana*

La Comisión apoyará el desarrollo de políticas en el campo de la prevención de la delincuencia urbana, incluida la delincuencia juvenil, haciendo uso de los instrumentos financieros existentes, como, por ejemplo, el programa Falcone<sup>24</sup>. En particular, ayudará a desarrollar iniciativas innovadoras de administraciones municipales y de ONG por medio de proyectos piloto y de la conexión en redes de las personas encargadas de prevenir la delincuencia urbana. Apoyará la recopilación y difusión de buenas prácticas y experiencias y estimulará la formación de personas con competencias en estos campos por medio de proyectos de intercambio. Esta Medida se deberá impulsar de forma conjunta con medidas relativas a la discriminación y la exclusión social.

---

<sup>23</sup> “Convenio sobre acceso a la información, participación pública y acceso a los procedimientos judiciales en cuestiones de medio ambiente”, Naciones Unidas, Comisión Económica para Europa, Cuarta Conferencia Ministerial sobre Medio Ambiente para Europa, Aarhus, 23-25 de junio de 1998.

<sup>24</sup> Acción común de 19 de marzo de 1998 adoptada por el Consejo por la que se establece un programa de intercambios, formación y cooperación para responsables de la lucha contra la delincuencia organizada

### *Medida 23: Mejorar la información comparativa sobre las condiciones urbanas*

Los indicadores son esenciales para evaluar el funcionamiento de las ciudades, pero los sistemas de recopilación de datos e información son muy diferentes. Cada vez más, los responsables de la toma de decisiones necesitan estar informados sobre las características respectivas de distintas ciudades, tanto en un momento determinado como en lo relativo a las tendencias subyacentes. Eurostat ha realizado varios proyectos piloto relacionados con la observación de la tierra, la encuesta sobre la población activa e indicadores de presión medioambiental. La Agencia Europea de Medio Ambiente informa regularmente sobre el estado del medio ambiente urbano. La Comisión inició hace poco una Auditoría Urbana que, durante su fase piloto, recopilará información comparable sobre una serie de indicadores económicos, sociales, medioambientales y de organización social relacionados con la calidad de vida en 58 ciudades de la UE. La investigación sobre indicadores urbanos está también prevista en el V Programa Marco de IDT. En conexión con la Agenda 21, se seguirá animando a las administraciones locales a desarrollar indicadores de sostenibilidad de interés local. Aunque se está estableciendo la base para unas estadísticas urbanas comparativas, será necesario un esfuerzo concertado a fin de progresar hacia un sistema de información estadística sobre las aglomeraciones urbanas basado en estadísticas oficiales. Se procurará establecer conexiones con los Sistemas de Información Geográfica y, asimismo, con la recientemente establecida red de usuarios de indicadores dentro de la Comisión<sup>25</sup>.

La evaluación comparativa (“benchmarking”) ha demostrado ser una eficaz técnica para la mejora continua. Se puede aplicar a los servicios y sistemas urbanos mediante una autoevaluación por parte del gobierno municipal. La Comisión se apoyará en su trabajo de detección de las mejores prácticas, en la experiencia de su actual proyecto piloto de evaluación comparativa en materia de transporte urbano y en el trabajo sobre indicadores urbanos para fomentar un uso más intenso de la evaluación comparativa a nivel local.

### *Medida 24: Contribución a la “Iniciativa de intercambio urbano” de los Estados miembros*

Con ocasión de la reunión ministerial informal de Glasgow de junio de 1998, los ministros responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio llegaron a la conclusión de que la actual iniciativa intergubernamental de los Estados miembros para recopilar buenas prácticas de política urbana dará lugar a la creación de un marco informal no vinculante en torno al año 2000. La Comisión participará en este proceso y, en las reuniones informales de ministros, informará sobre el curso dado a su “Marco de actuación”, tendiendo así un puente entre éste y las iniciativas emprendidas por los Estados miembros.

## **4 SEGUIMIENTO**

La Comisión someterá para debate el presente Marco de actuación a una amplia serie de representantes de los sectores público, privado y comunitario en el Foro Urbano que se celebrará en Viena los días 26 y 27 de noviembre de 1998. En la ejecución de las medidas propuestas se tendrá plenamente en cuenta el examen que se haga en el Foro.

---

<sup>25</sup> La Comisión ha creado una red de enlace entre servicios para los usuarios de indicadores, en la que desempeñan una importante función Eurostat y la Agencia Europea de Medio Ambiente. La red establecerá un sistema para vigilar la aplicación de diversas políticas de la UE en el ámbito del desarrollo sostenible, incluido el nivel urbano. La AEMA elaborará anualmente, en cooperación con la Comisión, un informe sobre el estado del medio ambiente de Europa basado en indicadores.

Uno de los retos fundamentales mencionados en el presente documento, aplicable a todos los niveles de gobierno, es la necesidad de superar el trabajo por separado de los diversos departamentos de la administración en temas que afectan a las zonas urbanas. En la comunicación de 1997 “Hacia una política urbana para la UE”, la Comisión se comprometió a estudiar cómo adaptar su organización interna para introducir mecanismos que garantizaran un enfoque más integrado de los temas urbanos. A principios de 1999 se darán los pasos siguientes para reforzar la coordinación y la integración:

- Un grupo de enlace entre servicios de la Comisión seguirá examinando las consecuencias urbanas de las políticas e instrumentos de la UE con miras a seguir intensificando su sensibilidad hacia lo urbano y su integración. Vigilará los progresos en la puesta en práctica del Marco de actuación y supervisará las actividades de la red europea para la detección de las mejores prácticas en relación con los temas urbanos.
- Una serie de actividades transversales con múltiples fines, tales como el establecimiento de una red integrada de bases de datos sobre temas urbanos, evaluaciones comparativas e indicadores y estrategias de información orientadas al nivel local, serán responsabilidad común de los servicios pertinentes de la Comisión.

Después del “Foro Urbano”, la Comisión examinará qué otros pasos pudieran ser necesarios para reforzar la coordinación.

Por otro lado, la Comisión tiene previsto:

- crear un grupo de expertos (formado por un número limitado pero representativo de personas) que se reúna periódicamente para examinar los progresos en la ejecución del Marco de actuación y asesorar a la Comisión sobre medidas futuras. Este grupo tomará como base la experiencia adquirida a través de los actuales mecanismos consultivos;
- establecer unas “plataformas abiertas” con representantes de todos los niveles de gobierno y los diversos sectores, incluidos los sectores privado y comunitario, para que debatan elementos específicos del Marco de actuación. Dichas plataformas serán establecidas en colaboración con el grupo de expertos, el cual ayudará a la Comisión a desarrollar un marco de referencia, y en ellas participarán asimismo los países candidatos a la adhesión;
- celebrar regularmente el Foro Urbano.

Las medidas señaladas en el presente marco se guiarán por las normas de las políticas comunitarias con las que guardan relación. Serán iniciadas por la Comisión a partir de 1999 y deberán estar plenamente en marcha hacia el año 2001. La Comisión evaluará los progresos generales en la ejecución del Marco de actuación en el contexto de su informe trienal sobre la cohesión económica y social. El informe del 2002 será el primero en hacer un inventario pormenorizado de los progresos.

## **ANEXO: RETOS QUE SE PLANTEAN A LAS CIUDADES EUROPEAS**

La Europa urbana es sumamente diversa. Mientras que en torno al 20% de la población de la UE vive en grandes conurbaciones de más de 250.000 habitantes, otro 20% lo hace en ciudades de mediano tamaño de entre 50.000 y 250.000 habitantes y un 40% en núcleos urbanos más pequeños de entre 10.000 y 50.000 habitantes. Las importantes diferencias que presentan en su estructura económica y funciones, composición social, cifra de población, estructura demográfica y situación geográfica determinan los desafíos a los que se enfrentan las zonas urbanas. Las diferencias nacionales en cuanto a tradiciones y cultura, resultados económicos, sistemas jurídicos e institucionales y política general tienen gran repercusión en las ciudades, de mayor o menor tamaño. No existe un modelo único de ciudad europea.

La ampliación de la UE supondrá la inclusión de nuevas ciudades cuyo desarrollo en las últimas décadas ha estado sometido a fuerzas divergentes. Las áreas urbanas dominadas por grupos de fábricas se enfrentan a la obsolescencia, al uso poco racional de la energía, a los daños ambientales, a la expansión urbana y a servicios urbanos insuficientes, todo ello complicado por las deficiencias de los sistemas de ordenación de los usos del suelo. Algunas de las características urbanas más positivas, como son los altos niveles de utilización del transporte público, las bajas tasas de delincuencia, las elevadas tasas de empleo, el bajo coste de la vivienda y de los servicios sociales, la poca segregación social y la buena conservación de los núcleos históricos, se ven amenazados. La escasa tradición de gobierno municipal afecta a la capacidad de hacer frente a los nuevos retos.

A pesar de su diversidad, las ciudades de toda Europa se enfrentan al problema común de incrementar su prosperidad económica y capacidad competitiva y de reducir el desempleo y la exclusión social a la vez que proteger y mejorar el medio ambiente urbano. Es el reto del desarrollo urbano sostenible que algunas ciudades están abordando con mayor éxito que otras.

### **1. El reto de la mundialización y de la reestructuración económica: acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las zonas urbanas y avanzar hacia un sistema urbano equilibrado**

La mundialización, el auge de la economía de servicios y el aumento de la competencia internacional presentan tanto oportunidades como retos para las áreas urbanas, al existir menos barreras que separen los mercados locales. Las ciudades pueden explotar las oportunidades que ofrece la integración mundial, según demuestran los sectores de crecimiento centrados en las ciudades: las telecomunicaciones, el transporte, el comercio internacional y la venta minorista, la tecnología medioambiental, las industrias culturales y el turismo, el diseño y la investigación. El crecimiento en estos sectores ofrece el potencial de crear puestos de trabajo y de mejorar la calidad de vida local. Actualmente, sin embargo, las tasas de desempleo en muchas ciudades superan las medias nacionales, manifestando los efectos de la reestructuración económica y la variable capacidad de ajuste a nivel urbano. Estos problemas son especialmente intensos en las regiones menos desarrolladas de la UE y en los países candidatos a la adhesión.

Acercar la prosperidad económica y el empleo en las ciudades supone, en particular:

- Una economía local diversificada y flexible que combine la industria de transformación, los servicios, las industrias culturales, el ocio y el turismo y que haga especial hincapié en las



iniciativas empresariales y PYME que aporten mayor proporción de nuevos puestos de trabajo.

- Una buena oferta de capital humano que permita explotar el crecimiento y la innovación en los sectores económicos basados en los conocimientos, y capacidad para la formación continua gracias a una intensa relación entre la oferta y la demanda de capital humano especializado.
- Una buena infraestructura de comunicaciones que incluya tecnología de la información, conexiones de transporte que garanticen el acceso interno y externo, y estrategias de internacionalización que fomenten los intercambios, la creación de redes y el aprendizaje entre diferentes medios económicos y sociales.
- Un buen entorno urbano en lo que se refiere a recursos naturales y físicos, lo cual depende a su vez de que existan sistemas eficaces de control de la contaminación, infraestructuras medioambientales y transporte que funcionen bien y sistemas de ordenación de los usos del suelo que promuevan un uso mixto y un ambiente urbano atractivo.
- Una buena calidad de vida desde el punto de vista social y cultural, incluida una vivienda asequible y un entorno seguro.
- Un buen gobierno urbano que fomente enfoques integrados y relaciones de cooperación para el desarrollo económico urbano en las que se incluyan empresas.
- Vínculos eficaces y funcionales con núcleos urbanos de mayor y menor tamaño, son olvidar la capacidad de desarrollar vínculos efectivos con el hinterland rural.

El aumento de la movilidad lleva a las empresas y a las personas a comparar cada vez más las ventajas de situación entre diferentes regiones y países por lo que se refiere a los costes, la calidad de vida y la eficacia de los servicios públicos. Dentro de la UE, el mercado único ha multiplicado los intercambios y las interdependencias entre ciudades. La Unión Económica y Monetaria acentuará estos cambios. Esta evolución mundial y europea ha promovido un espíritu de competencia entre ciudades que intentan encontrar hacerse un hueco en un mercado en constante evolución, y ello repercute en el sistema urbano de la UE en su conjunto. En el proyecto de Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT) se ponen de relieve las presiones que existen en algunas partes de Europa para concentrar más la actividad económica así como el riesgo de no poder explotar el potencial de las ciudades de diferentes tamaños y características. Hacen falta medidas que mejoren el acceso a las principales redes de transporte y comunicación europeas e incluyan el establecimiento de redes secundarias que conecten entre sí las ciudades más pequeñas y de mediano tamaño y a éstas con las vías principales y con ciudades de mayor rango dentro del territorio europeo. Por otro lado, para ayudar a un desarrollo regional equilibrado y mejorar sus perspectivas económicas, las ciudades de pequeño y mediano tamaño han de integrar su hinterland rural en su estrategia de desarrollo.

En este nuevo contexto, los entes locales y regionales se enfrentan al peligro de una competencia perjudicial por los impuestos, capaz de erosionar sus ingresos fiscales y distorsionar la competencia dentro del Mercado Único. Un cierto grado de coordinación en materia fiscal evitaría o mitigaría el efecto indeseado de la competencia entre entes territoriales de diferentes Estados miembros.

## **2. El reto de la integración social: romper las relaciones entre la reestructuración económica, la segregación espacial y la exclusión social en las áreas urbanas con problemas**

La exclusión social tiende a concentrarse en las ciudades europeas, afectando en algunos casos a entre el 15% y el 20 % de la población urbana. La exclusión social pone en peligro la prosperidad económica y la estabilidad social de Europa y constituye una tragedia personal para los afectados.

La exclusión adopta muy variadas formas: niños sin verdaderas perspectivas de futuro, fracaso escolar, aislamiento, falta de hogar o precariedad de la vivienda, altos niveles de endeudamiento, acceso limitado al transporte y a los servicios esenciales, incluidos los servicios de información y comunicación, acceso limitado a la policía y a la justicia, mala salud, falta de derechos de ciudadanía. Tiene muchos síntomas secundarios, por ejemplo fragmentación social, desórdenes civiles, aumento de las tensiones raciales, alienación de los jóvenes y delincuencia juvenil, delincuencia e inseguridad en general y problemas de drogadicción y de salud mental. El proceso se agudiza entre los desempleados de larga duración y en personas pertenecientes a minorías étnicas y grupos de inmigrantes que se enfrentan a la discriminación en los mercados laboral y de la vivienda aparte a los problemas causados por las barreras lingüísticas.

La exclusión social está relacionada en parte con la evolución del mercado de trabajo. Se ha producido una disminución de los puestos de trabajo industriales y un aumento de los puestos profesionales, de gestión y técnicos que necesitan importantes conocimientos, bien remunerados y con buenas condiciones laborales, los cuales han ido a parar principalmente a trabajadores autóctonos. La expansión de los servicios de venta y personales, en cambio, se ha nutrido en gran medida de trabajadores femeninos y pertenecientes a minorías étnicas y los trabajos son con frecuencia inseguros, a tiempo parcial y mal pagados. Unido a los elevados niveles de desempleo estructural, ello ha contribuido a distanciar cada vez más los niveles superiores e inferiores de ingresos familiares. En muchas áreas urbanas, la falta de oportunidades de empleo ha perjudicado gravemente la vida de los jóvenes. Los cambios sociales relacionados con el modelo de familia, el envejecimiento y la suburbanización de la gente y el trabajo han intensificado las consecuencias de la reestructuración económica y laboral.

Todos estos factores han favorecido el desarrollo de ciudades divididas, entre ellas algunas cuyas economías han ido bien. En muchas zonas urbanas, el desequilibrio entre ricos y pobres se ha visto agravado por la reducción del apoyo a la vivienda social y a otros servicios. En algunas ciudades la reconstrucción del centro ha disparado el precio del suelo y de los alquileres en el mercado de la vivienda, desplazando a barriadas de viviendas sociales de la periferia a los grupos de rentas más bajas. En otros lugares, las precarias viviendas de alquiler de las zonas céntricas siguen siendo la base de los grupos de renta baja. La concentración de las personas con menos ingresos y peores perspectivas de empleo en las zonas con viviendas de mala calidad y malas condiciones ambientales, con frecuencia mal atendidas por los servicios de transporte y otros servicios públicos, ha generado problemas sociales y grandes tensiones. Dichos barrios están excluidos en la práctica de la evolución socioeconómica general y quedan segregados.

La exclusión social es un coste para la sociedad en su conjunto y un sumidero para el desarrollo económico urbano. Por otro lado, las ciudades pueden basar la prosperidad

económica en la diversidad y la pluralidad internas. Las actuales prácticas discriminatorias implican que existen fuentes inexploradas de crecimiento económico, no sólo en términos de recursos humanos, sino también en forma de relaciones económicas y sociales infraaprovechadas entre las minorías étnicas de la ciudad y de otras partes del mundo.

En las ciudades de los países candidatos a la adhesión, la introducción de los procesos de mercado en la distribución y uso del suelo y la propiedad, unida a la modificación estructural de los mercados de trabajo, está induciendo tendencias bien conocidas en la UE. Un especial desafío es el de prevenir la segregación espacial y los focos de exclusión en estas ciudades.

Los problemas de las áreas urbanas con problemas no pueden resolverse mediante políticas que se centren únicamente en ellas<sup>1</sup>. Para responder al reto es necesario un planteamiento global de la ciudad que pueda combinar medidas preventivas para reducir la existencia de áreas deprimidas en el futuro con medidas paliativas que integren las actuales áreas de este tipo en el tejido social, económico y físico de la ciudad. Ello supone en particular:

- Un acceso asequible a servicios básicos, sobre todo vivienda, educación y formación, sanidad, energía, transporte y comunicaciones y policía y justicia eficaces.
- Medios de integración, sobre todo para el núcleo resistente de los desempleados de larga duración, los jóvenes que han abandonado los estudios, las familias monoparentales y las minorías étnicas o raciales y otros que están económica o socialmente excluidos.
- Estrategias de desarrollo económico que apoyen a las empresas locales, especialmente empresas de nueva creación y empresas de economía social, por medio de la dotación de infraestructuras adecuadas y de servicios de asesoramiento y apoyo.
- Mejorar el entorno físico, lo cual incluye la renovación del parque de viviendas, medidas para reducir la contaminación y el vandalismo, así como la protección y mejora de los edificios y los espacios abiertos en zonas degradadas y la conservación del patrimonio histórico y cultural.
- Desarrollo comunitario que fomente la aglutinación social y una mayor seguridad ciudadana, incluido el mantenimiento de centros comerciales y de ocio locales en las áreas deprimidas.

Aunque las políticas de escala nacional y regional son esenciales para aumentar la actividad económica y la capacidad de inserción profesional y para tender “redes de seguridad” de tipo social, el desarrollo de medios eficaces de integración requiere asimismo intervenciones locales que respondan a las necesidades y potencialidades específicas de las comunidades de las áreas urbanas deprimidas. Al organizar esas respuestas locales integrando los sistemas económico, social, medioambiental y cultural, es indispensable que participen las comunidades y grupos locales.

### **3. El reto del medio ambiente urbano: sostenibilidad local y mundial**

El estado del medio ambiente urbano es un tema fundamental que tiene repercusiones locales, europeas y mundiales. La merma de los recursos naturales (debido sobre todo al uso de energía no renovable y de las reservas minerales y madereras) y el aumento de la contaminación y los

---

<sup>1</sup> OCDE: “Integrating distressed urban areas”, París, 1998.

residuos incide en los ecosistemas locales, regionales y mundiales e impone costes de todo tipo a los ciudadanos, las empresas y los gobiernos municipales urbanos. Un entorno de mala calidad suele agravar la dimensión espacial de la exclusión.

La ampliación de las áreas edificadas (expansión urbana), unida a la descentralización de los centros de empleo, comercio minorista y ocio y a la modificación de las pautas de consumo y de las preferencias en cuanto a lugar de residencia, reduce el valor medioambiental de grandes superficies de terreno de forma indefinida. La pérdida de espacios verdes tanto dentro como alrededor de las áreas urbanas amenaza la biodiversidad y la calidad de vida de los ciudadanos. Muchas ciudades europeas contienen extensas áreas de tierras baldías y contaminadas (suelos degradados) que son herencia de la reestructuración industrial.

La expansión urbana incrementa la necesidad de viajar, así como la dependencia del transporte motorizado privado, produciendo a su vez una mayor congestión del tráfico y un mayor consumo de energía y emisiones contaminantes, ruido incluido. Estos problemas se agudizan en las áreas urbanas con bajas densidades de población y en las que las actividades cotidianas (vivienda, trabajos, compras) están muy separadas unas de otras.

Para que las ciudades sean más sostenibles es esencial una mejor gestión de la movilidad urbana. Además de fomentar la expansión urbana, los sistemas de transporte dependientes del automóvil tienen otras repercusiones negativas, como la partición de los barrios y la limitación de las personas sin coche para trasladarse. Cuando la movilidad sea necesaria, es preciso introducir sistemas de transporte local que propicien la utilización del transporte público, la bicicleta, caminar y el uso compartido de automóviles privados. El reto consiste en diseñar estrategias integrales de transporte que combinen las alternativas al automóvil privado con medidas para restringir su utilización, el uso de instrumentos económicos como el cobro de las vías urbanas y la aplicación de nuevas tecnologías, incluida la telemática, con el apoyo de políticas adecuadas de uso del suelo. Dichas medidas favorecerán la eficacia y ayudarán a reducir la demanda de transporte.

El creciente consumo de energía primaria lleva aparejadas emisiones de gases de efecto invernadero responsables del cambio climático. Una importante causa del sobreconsumo de energía es el insuficiente aislamiento térmico de los edificios. Otro problema fundamental es el creciente consumo per cápita de agua. Ya existe una gran escasez de agua en extensas zonas de la Europa meridional. La calidad del agua potable se ve amenazada por la eutrofización y por la contaminación con plaguicidas. La contaminación de los ecosistemas marinos pone en peligro no sólo la pesca, sino también las economías locales de muchos asentamientos urbanos costeros que dependen del turismo. La contaminación atmosférica es un grave problema para la salud humana, y la población de las ciudades está cada vez más expuesta a niveles de ruido excesivamente elevados para dormir con tranquilidad y gozar de una buena calidad de vida.

Los gobiernos municipales urbanos deben enfrentarse asimismo al fuerte incremento del volumen, variedad y peligrosidad de los residuos sólidos, así como a las crecientes cantidades de aguas sucias y residuales que requieren un tratamiento efectivo. La mala gestión de los residuos da lugar al deterioro de los paisajes, a la contaminación del agua y el suelo y a la creación de caldos de cultivo para la transmisión de plagas y enfermedades. Las ciudades tienen además que reducir y gestionar riesgos naturales, como los planteados por los desprendimientos de tierras, hundimientos, terremotos e inundaciones, y riesgos tecnológicos como los derivados de las grandes instalaciones industriales y centrales nucleares.

La calidad de los edificios e infraestructuras y la necesidad de proteger y mejorar el patrimonio cultural son problemas de primer orden en todos los tipos de zonas urbanas, aunque de forma destacada en los cascos históricos.

Los problemas medioambientales son especialmente agudos en los países de Europa central y oriental candidatos a la adhesión, sobre todo en los ámbitos prioritarios de la contaminación del agua y el aire.

Los retos medioambientales urbanos están interrelacionados. Responder a ellos exige:

- enfoques integrales dentro de marcos estratégicos, haciendo un uso pleno y complementario de todos los instrumentos de actuación disponibles para solucionar los problemas (como claramente demuestra el caso de la movilidad urbana) y concibiendo medidas que resuelvan más de un problema a la vez.
- intervenciones mediante políticas que resuelvan los problemas a nivel local en lugar de transferirlos a otros lugares o a las generaciones futuras.
- soluciones de política sectorial que modifiquen las pautas individuales de consumo y comportamiento de todos los principales protagonistas, en especial las empresas y los ciudadanos.

Cada vez está más aceptado que los análisis basados en ecosistemas y que insisten en la necesidad de reducir la repercusión medioambiental total de las actividades urbanas constituyen una base sólida de actuación. Las políticas basadas en los principios de uso eficaz de los recursos (optimizar el uso de materias primas y de recursos naturales no renovables por unidad de producción) y de circularidad (por ejemplo, reciclado de los materiales, del suelo y de los edificios) puede producir tanto una reducción de la repercusión medioambiental como ahorros en los costes, teniendo así una utilidad tanto económica como medioambiental.

Los esfuerzos de las ciudades por aplicar políticas de este tipo pueden verse impedidos por las prácticas tradicionales de planificación y gestión y por el funcionamiento de los mercados. Por lo general, la estructura de los precios no tiene plenamente en cuenta la escasez o los efectos externos (como la contaminación); ni favorece el reciclado y la reutilización de los recursos no renovables. Por ejemplo, el uso eficiente y más sostenible del suelo urbano se ve dificultado por el coste de limpiar y volver a utilizar los solares abandonados. Sin embargo, las ciudades europeas intentan cada vez más influir en el funcionamiento de los mercados a fin de generar resultados más sostenibles (por ejemplo, por medio del uso de impuestos y tasas medioambientales de los municipios).

Casi todas las ciudades europeas se dan cuenta ahora de que la prosperidad económica, el crecimiento del empleo, la calidad de vida y un medio ambiente urbano de gran calidad no pueden dissociarse. Tratar la calidad medioambiental como una ventaja de mercado y no como una limitación es una clave importante para avanzar.

#### **4. El reto del gobierno urbano: responder a la crisis del sistema fiscal y a la reestructuración institucional y aumentar la capacidad local para afrontar los cambios**

Se han venido produciendo importantes modificaciones estructurales en los gobiernos nacionales, regionales y locales y en las relaciones entre los sectores público, privado y comunitario. Aunque existen diferencias entre Estados miembros, las ciudades se enfrentan a una serie de problemas institucionales y fiscales comunes.

Las limitaciones presupuestarias han reducido el nivel de recursos públicos disponibles para invertir en las ciudades. Al mismo tiempo, los procesos de descentralización administrativa y regionalización en muchos países han hecho recaer más competencias en los municipios, pero no siempre más recursos que las respalden. La consecuencia de ello ha sido una crisis del sistema fiscal, que amenaza con debilitar la capacidad de actuación municipal y las posibilidades de participación activa en los programas de la UE.

En muchos Estados miembros se ha producido un giro en la relación entre el Estado y el mercado en sectores con una fuerte dimensión urbana, concretamente la vivienda, los servicios de protección social, la formación y la educación, el transporte y las telecomunicaciones y, en algunos países, la generación y el abastecimiento de energía, el suministro de agua y la recogida y eliminación de residuos. Se ha producido asimismo una disminución de los servicios prestados únicamente por organismos públicos y un crecimiento de los modelos de cooperación.

Sin embargo, la presión sobre el gasto público no disminuye. Para paliar la exclusión social hacen falta cuantiosos recursos públicos. También para aumentar el crecimiento económico y el empleo en las zonas urbanas y mejorar la calidad del medio ambiente hacen falta grandes inversiones en capital social y físico, a las que el mercado no puede responder enteramente por sí solo. Por lo tanto, las ciudades europeas tienen que hacerse más creativas a la hora de confeccionar conjuntos de medidas financieras que permitan financiar la inversiones económicas, medioambientales y sociales. Ello exige, cada vez más, una reorientación cultural hacia nuevos modos de funcionamiento dentro del sector público y entre los sectores público, privado y comunitario. Esto afecta en particular a las regiones menos desarrolladas y a los países candidatos a la adhesión, donde las presiones para modernizar y mejorar el capital físico de las ciudades ejerce una gran demanda sobre los presupuestos nacionales y locales.

En todo caso, responder a los retos económicos, sociales y medioambientales no es sencillo. Las ciudades deben cumplir o están sujetas a los programas y prioridades de diferentes niveles de gobierno. Con demasiada frecuencia los principales programas e iniciativas urbanas de distintos niveles de gobierno presentan metas, presupuestos y calendarios diferentes y van dirigidos a distintas áreas geográficas. Por otra parte, las medidas políticas pueden tener consecuencias no pretendidas. Algunas veces, las medidas encaminadas a resolver determinados problemas se contrarrestan entre sí u obstaculizan la actuación en niveles de gobierno inferiores. El resultado es la fragmentación de esfuerzos y la menor repercusión potencial de los programas y recursos. Es necesaria una mayor integración vertical.

A un nivel horizontal, las ciudades se enfrentan al problema de coordinar las medidas pertenecientes a ámbitos de actuación muy diferentes, como son el empleo local, la educación y formación, la vivienda, el medio ambiente, la planificación urbanística, el transporte, la sanidad, la protección social y los asuntos financieros. La división funcional y la tradicional especialización de los departamentos suele dar lugar a respuestas poco efectivas e ineficaces. Son necesarios nuevos enfoques de gestión para solucionar los problemas multidimensionales e interconectados a los que deben hacer frente las ciudades cada vez con más frecuencia.

Los vínculos económicos, sociales y medioambientales entre las ciudades y las regiones circundantes están cambiando con rapidez. Existe una considerable inercia de las estructuras institucionales, que pueden no ser las más adecuadas para las nuevas condiciones. Es imprescindible que haya una mayor cooperación entre municipios, así como enfoques basados en las necesidades y el potencial de áreas urbanas funcionales<sup>2</sup> a fin de poder alcanzar los objetivos de sostenibilidad urbana y aumentar los efectos de las intervenciones mediante políticas de la UE.

La división institucional limita el desarrollo de las comunidades y barrios y se suma a las tendencias de polarización socioeconómica y física dentro de las ciudades. Éstas se enfrentan al reto suplementario de ampliar la democracia y asumir responsabilidades locales y de que todos los interesados -incluidos los ciudadanos- participen en la formulación y ejecución de estrategias urbanas de desarrollo sostenible. Tienen que desarrollar relaciones de cooperación por las que los vecinos y los interlocutores locales fundamentales puedan influir en el futuro de su comunidad, contrarrestando al mismo tiempo la tendencia hacia una escasa participación y hacia un alejamiento cada vez mayor del proceso político. Es especialmente necesario hacer progresos en los países candidatos a la adhesión, donde la democracia urbana se ha restablecido hace poco.

En resumen, responder a los complejos retos económicos, sociales y medioambientales interrelacionados que se plantean exige una respuesta política estratégica e institucionalmente integrada en la que todos los interesados compartan la responsabilidad de formular y ejecutar soluciones transectoriales. La flexibilidad institucional y la cooperación son esenciales. Este el reto del gobierno urbano.

---

<sup>2</sup> Las “áreas urbanas funcionales” comprenden comunidades que están social, económica y/o medioambientalmente relacionadas, por ejemplo, un núcleo urbano y su “cuenca de trabajadores pendulares”. Suelen estar bajo la jurisdicción de varios municipios y su gestión puede afectar a gran número de organismos públicos. La definición exacta de estas áreas varía según el contexto nacional y local.

## **5. Resumen de los retos fundamentales**

Pese a la diversidad de experiencias y situaciones, las ciudades europeas presentan unas tendencias comunes y se enfrentan a unos retos similares. Las tendencias son la mundialización y la reestructuración económica, el cambio social y la creciente exclusión, las presiones sobre el medio ambiente, la crisis fiscal y la modificación de las relaciones institucionales. La prosperidad económica, la integración social y la protección y mejora del medio ambiente han de ser metas complementarias y que se refuercen mutuamente de una estrategia de sostenibilidad urbana que:

- aumente la vitalidad económica de las ciudades, especialmente en las regiones menos desarrolladas, fomentando la innovación y la iniciativa empresarial, elevando la productividad y explotando nuevos yacimientos de empleo tanto en las ciudades pequeñas y de mediano tamaño como en las grandes urbes; y que promueva un sistema urbano europeo policéntrico y equilibrado;
- organice de manera justa la distribución de los beneficios derivados de una mayor productividad y competitividad y que reduzca la exclusión social y aumente la seguridad; la escala e intensidad de la exclusión arruina la vida de los afectados y pone en peligro la integración social, la capacidad competitiva y la sostenibilidad de las ciudades;
- haga más sostenibles las ciudades desde el punto de vista del medio ambiente y evite que los costes del desarrollo recaigan en su entorno inmediato, en las zonas rurales circundantes, en las regiones, en el propio planeta o en las futuras generaciones;
- fomente procesos decisorios e instituciones urbanas innovadores y flexibles que amplíen la participación e integren las actividades de los colaboradores de los sectores urbanos público, privado y comunitario, desde el nivel europeo hasta el nivel local, y que aumente la sinergia y la cooperación entre los actuales procesos y recursos institucionales.