

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

*Comisión de Desarrollo Regional*

6.11.2007

## DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre el seguimiento de la Agenda territorial y de la Carta de Leipzig - un Programa de Acción Europeo para el desarrollo territorial y la cohesión territorial

Comisión de Desarrollo Regional

Ponente: Gisela Kallenbach

## **Antecedentes**

Los días 24 y 25 de mayo de 2007, los ministros de la UE competentes para la ordenación del territorio y el desarrollo urbano adoptaron, en una reunión de ministros informal en Leipzig, la Agenda Territorial (AT) y la Carta de Leipzig (CL).

Sobre la base de un análisis conjunto de los retos futuros para la ordenación del territorio en Europa, los ministros de la UE se pusieron de acuerdo sobre las prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea y una serie de recomendaciones con vistas a una política integrada de desarrollo urbano que tuviera especialmente en cuenta a los barrios desfavorecidos.

La AT es el resultado de una cooperación de muchos años entre los gobiernos de los Estados miembros y se basa en tres objetivos fundamentales de la Estrategia Territorial Europea (ETE) vigente:

- El desarrollo de un sistema para las ciudades equilibrado y con varios centros, así como una nueva relación entre el campo y la ciudad;
- La garantía de un acceso igual a las infraestructuras y al conocimiento;
- Un desarrollo sostenible, especialmente mediante la gestión y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

La adopción de la AT refuerza la dimensión territorial y se inscribe en los esfuerzos por definir y configurar mejor el plan de cohesión territorial. Sobre la base de los artículos 2, 6, 16 y 158 del Tratado CE, ya se incluyó la cohesión territorial como tercera dimensión de la política de cohesión. El Tratado de Reforma declara la cohesión territorial objetivo del Tratado y prevé una competencia legislativa compartida entre la UE y los Estados miembros en este ámbito.

Los ministros de la UE competentes para el desarrollo urbano alcanzaron un acuerdo sobre la CL, pese a que la UE no tiene competencias legislativas en este ámbito. Sin embargo, la dimensión urbana se encuentra cada vez más en el punto de mira del nivel europeo, en particular por lo que se refiere a la configuración de la política de cohesión. Los procesos de aglomeración en curso vienen acompañados de numerosos retos, tales como la decadencia de barrios, la saturación de las redes de tráfico en el interior urbano, el sellado del suelo, los perjuicios ambientales o los problemas sociales. La CL se basa sobre todo en los siguientes resultados:

- El programa de trabajo de Lille de 2000;
- El acervo urbano de 2004;
- El acuerdo de Bristol de 2005.

## **Hacia la aprobación del primer programa de acción**

El 23 de noviembre de 2007, los ministros de la UE adoptaron el primer programa de acción para la aplicación de la AT en el Consejo de Ministros informal de las Azores. El Programa de Acción ofrece un marco para medidas concretas que deben aplicarse con vistas a la

consecución de los objetivos de la AT hasta una primera evaluación que tendrá lugar en 2010.

En este contexto, hay que distinguir cinco cometidos:

- Aplicación de la AT al ámbito de competencias de los ministros;
- Influencia en los expedientes clave de la UE y refuerzo de la dimensión territorial y urbana de las políticas sectoriales;
- Refuerzo de la gobernanza a varios niveles;
- Evaluación y comparación del desarrollo territorial de la UE;
- Coordinación y evaluación de la ejecución del primer programa de acción y desarrollo de una estrategia de comunicación para la cohesión territorial y un desarrollo territorial sostenible.

El Programa de Acción debe servir para poner en marcha un proceso dinámico que permita influir de forma positiva en el desarrollo territorial europeo, de conformidad con los objetivos de la AT y la CL.

### **El papel del PE**

El Parlamento Europeo participó como parte interesada en la elaboración de la AT y la CL, ha contribuido activamente al proceso y pretende acompañar críticamente la aplicación.

El 27 de febrero de 2007, la Comisión de Desarrollo Regional (REGI) aprobó un documento de posición con recomendaciones para la AT y la CL, en el que pedía, entre otras cosas, un programa de acción con criterios de evaluación precisos y mensurables.

El informe de propia iniciativa -que se basa en la contribución activa de la Comisión REGI a las decisiones acerca de la AT y la CL, así como el primer programa de acción- constituye otra contribución fundamental a un desarrollo territorial equilibrado y sostenible de la UE.

Está previsto adoptar una decisión sobre dicho informe en la cumbre de primavera de la UE, con motivo del debate sobre la estrategia de Lisboa y Gotemburgo, a fin de tener en cuenta en mayor medida los intereses de la dimensión territorial y urbana en el marco de esta estrategia.

### **Condiciones de una aplicación lograda**

Los objetivos que se formulan en la AT y la CL sólo pueden lograrse mediante una estrategia de desarrollo global y que abarque todos los sectores. Para ello es indispensable aplicar un enfoque integrado, tanto vertical como horizontal.

Un **enfoque vertical integrado** significa una mejor coordinación y cooperación entre los distintos niveles públicos (local, regional, nacional y europeo) con la participación de todos los agentes locales y regionales interesados, así como de la sociedad civil (partes interesadas). El programa de acción no sólo debería instar a los ministros de la UE competentes a actuar, sino que debería lograr la participación de todos los niveles públicos en la consecución de los objetivos. Estos objetivos deben asumirlos sobre todo los agentes locales y regionales, que

revisten una importancia especial a la hora de alcanzar los objetivos de la ordenación del territorio<sup>1</sup>

El desarrollo urbano sólo puede tener éxito si se entiende como política del entorno urbano. En efecto, de la misma manera que el entorno aprovecha la oferta urbana, la ciudad necesita también urgentemente de su entorno para cumplir funciones a las que no puede hacer frente de manera suficiente por sí sola, como las actividades de ocio o el suministro de agua. Habida cuenta de los intensos intercambios que se producen entre la ciudad y su entorno, especialmente de material y capital, así como los flujos de personas, está claro que las ciudades deben crear asociaciones con su entorno. Para ello, es necesario establecer estructuras administrativas adecuadas que permitan utilizar las sinergias y evitar una competencia perjudicial por los recursos. Las barreras burocráticas y políticas deben superarse. En este sentido, la cooperación territorial y regional desempeña un papel clave a la hora de evitar una polarización entre zonas urbanas y zonas rurales y utilizar las sinergias de manera óptima. Las competencias específicas de las zonas rurales contribuyen en gran medida a la diversidad territorial de Europa.

Un desarrollo sostenible del territorio y urbano requiere también un **enfoque horizontal integrado**. Las políticas sectoriales no deben ser contrarias ni a los objetivos de la ordenación del territorio ni a los del desarrollo urbano, sino que deben estar en consonancia con los mismos. Además, las políticas sectoriales, como la política de transportes o la política energética, deben analizarse desde el punto de vista de sus implicaciones territoriales a gran y pequeña escala. Este enfoque contribuye también a evitar la exclusión social y a apoyar a los barrios desfavorecidos. Por consiguiente, se debe aplicar una estrategia de desarrollo integrada que tenga en cuenta los aspectos más diversos, tales como la educación, el mercado de trabajo, la política de tráfico y el estilo de construcción.

Por otra parte, **la política de cohesión** desempeña un papel clave en la consecución de los objetivos de la AT y la CL. Debido a su volumen financiero, la política de cohesión es el instrumento de control más importante para un desarrollo territorial y urbano sostenible. La concesión de créditos de los Fondos Estructurales debería basarse en mayor medida en los objetivos de política territorial, tales como el fomento de una estructura urbana con varios centros o una gestión transeuropea de los riesgos en lo que se refiere al cambio climático.

Las ciudades tienen una responsabilidad especial en la consecución de los objetivos climáticos comunitarios. Inspirándose en el ideal una ciudad respetuosa con el clima, la protección del clima debe consagrarse como cometido transversal e integrarse en todos los ámbitos. Los Fondos Estructurales pueden contribuir a ello financiando prioritariamente las soluciones en materia de transportes más respetuosas con el clima y medidas que favorezcan una arquitectura eficiente desde el punto de vista energético.

### **Propuestas concretas para facilitar la consecución de los objetivos de la AT y la CL**

Sólo la interacción del desarrollo económico, ecológico, social y cultural permitirá un desarrollo territorial y urbano equilibrado. El desarrollo territorial incluye la planificación y el control del desarrollo de todo el territorio (urbanización, comercio/manufacturas/industria,

---

<sup>1</sup> Véase entre otros: Comisión Europea «Spatial impacts of community policies and costs of non-coordination»

transportes, infraestructuras, espacio natural, agricultura). Debido a sus funciones económicas y sociales, así como a su complejidad, las zonas urbanas han desempeñado siempre un papel especial en este contexto.

Una de las prioridades de la Presidencia portuguesa es la consecución de los objetivos de la AT. En la AT, los Estados miembros acordaron proceder a una primera evaluación de ésta en 2010 bajo la Presidencia húngara. Una evaluación de este tipo sólo tiene sentido si los objetivos concretos de la AT se confrontan con el desarrollo real. Para ello, es necesario que en el marco del primer Programa de Acción se definan indicadores de objetivos mensurables que permitan evaluar el desarrollo territorial de la UE. Para ello, habría que utilizar las propuestas de los estudios ORATE (Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo) (por ejemplo ORATE 1.1.1 sobre el policentrismo, ORATE 1.1.4 sobre el desarrollo demográfico y ORATE 1.2.1 sobre los transportes).

El Tratado de Reforma de Lisboa declara la cohesión territorial objetivo del Tratado y otorga a la UE una competencia compartida con los Estados miembros en este ámbito. La Comisión debería utilizar este fundamento para impulsar la aplicación de la AT mediante iniciativas y seguir desarrollándola en el marco del método abierto de coordinación.

Ello supone -además de un análisis del impacto de las nuevas propuestas legislativas en el territorio a escala de la UE- un análisis más preciso de las repercusiones territoriales de las políticas de la UE. Algunos proyectos de ORATE ya han dado los primeros resultados en este ámbito. Estos resultados se deben tener en cuenta en la definición de la política<sup>1</sup>. Un análisis más sistemático de las repercusiones territoriales de las políticas sectoriales de la UE es una condición previa de una aplicación eficaz del enfoque integrado. ORATE ha desarrollado métodos de evaluación de las repercusiones territoriales para este ámbito: TEQUILA propone un método de análisis multidimensional<sup>2</sup>. El nuevo programa ORATE 2013, con una dotación presupuestaria de 34 millones euros, podría seguir prestando su contribución en este terreno.

Se debe aumentar la conciencia por lo que se refiere a las repercusiones territoriales de la política regional y de las políticas sectoriales de la UE, manteniendo conversaciones sobre la eficacia de la AT y la CL, con motivo del debate sobre los Fondos Estructurales en la Cumbre de primavera. Habrá que tener en cuenta especialmente la importancia del enfoque integrado y el mantenimiento de la diversidad territorial.

A propuesta de la Comisión y sobre la base de los trabajos de ORATE, habría que elaborar un marco unitario a escala europea para la evaluación del impacto territorial a nivel de proyecto. Algunos Estados miembros como Alemania, Austria, la parte valona de Bélgica y Portugal ya disponen de este instrumento. Las experiencias recogidas podrían utilizarse en el debate. Este marco de evaluación debería utilizarse sobre todo en los proyectos a gran escala financiados por los Fondos Estructurales. Ello es especialmente necesario para conceder mayor peso al impacto territorial a la hora de elegir los proyectos que puedan optar a las ayudas. También la reducción de la utilización de la superficie y el empleo multifuncional de los centros urbanos como espacios para viviendas y para el trabajo representan objetivos de política territorial que

---

<sup>1</sup> Véase, entre otros: "Territorial effects of structural funds", Proyecto ORATE 2.2.1

<sup>2</sup> Proyecto de nota ad-hoc Departamento Temático B, PE, "Follow-up of the TA and the Leipzig Charter: Towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion".

deberían tenerse en cuenta en mayor medida como condiciones para la concesión de créditos de los Fondos Estructurales.

En el marco de la aplicación de la Estrategia de Lisboa, la dimensión territorial y urbana se ha de integrar en mayor medida en los planes estratégicos nacionales. Esta dimensión debe ser también parte de la evaluación comparativa de la Comisión en la coordinación del método abierto. Por otra parte, los aspectos territoriales y urbanos se han de tener también más en cuenta en la evaluación y la configuración de las políticas europeas, por ejemplo en el marco de la revisión presupuestaria, de la política de las zonas rurales o de la política de transportes de la UE.

### **Conclusión**

La realización de los cometidos contemplados en la AT y en la CL no es un objetivo en sí mismo, sino que debe contribuir a una estrategia de desarrollo sostenible y a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos de la UE. La UE no se caracteriza sólo por una gran diversidad territorial en un espacio limitado, sino también por su alta calidad de vida, debido también a la sensibilidad europea en materia de ordenación territorial y a una política regional y urbana sostenible. La UE debe mantener esta ventaja. Una aplicación lograda de la AT y la CL puede contribuir decisivamente a ello.