

El seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig: Hacia un programa de acción europea para el desarrollo espacial y la cohesión territorial

Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de febrero de 2008, sobre el seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig: Hacia un programa de acción europea para el desarrollo espacial y la cohesión territorial (2007/2190(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vistos la Agenda Territorial de la UE (la «Agenda Territorial») y la Carta de Leipzig sobre una ciudad europea sostenible (la «Carta de Leipzig»), adoptadas ambas en el Consejo informal de los Ministros de ordenación del territorio y de desarrollo urbano celebrado en Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007, y el Primer Programa de Acción para la aplicación de la Agenda Territorial de la Unión Europea, adoptado en el Consejo informal de los Ministros de ordenación del territorio y de desarrollo celebrado en Ponta Delgada (Azores) los días 23 y 24 de noviembre de 2007 (el «Primer Programa de Acción»),
 - Visto el Cuarto Informe sobre la Cohesión Económica y Social (COM(2007)0273) (el «Cuarto Informe de Cohesión»),
 - Visto el Concepto de Desarrollo Espacial Europeo, adoptado en el Consejo informal de los Ministros de ordenación del territorio celebrado en Potsdam el 11 de mayo de 1999,
 - Vistos los resultados del programa de trabajo para 2006 del Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo (ORATE),
 - Vista la propuesta de programa de trabajo de ORATE para 2013,
 - Vistos los artículos 158 y 159 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,
 - Visto el artículo 45 de su Reglamento,
 - Visto el informe de la Comisión de Desarrollo Regional (A6-0028/2008),
- A. Considerando que la diversidad territorial, el multicentrismo y la ciudad compacta son señas esenciales de la estructura del territorio de la Unión Europea,
- B. Considerando que la mayor parte de los ciudadanos de la Unión vive hoy en ciudades,
- C. Considerando que los retos actuales del desarrollo espacial en la Unión Europea incluyen el cambio climático, la urbanización descontrolada y la urbanización del suelo, el consumo de energía, las infraestructuras de transporte, el cambio demográfico, incluida la despoblación de las áreas rurales y de otros territorios de la UE, el impacto de la ampliación sobre la cohesión económica, social y territorial y los efectos regionales desiguales de la globalización, incluida la brecha cada vez mayor entre las regiones ricas y las menos prósperas, así como el desarrollo desigual de las zonas urbanas y rurales, combinado con el cambio estructural,

- D. Considerando que los objetivos de la Agenda Territorial son el establecimiento de un sistema urbano equilibrado y multicéntrico y la creación de una nueva relación entre las ciudades y el espacio rural, la construcción de nuevas agrupaciones regionales innovadoras, que garanticen la igualdad de acceso a las infraestructuras y al conocimiento, el fomento de una gestión de riesgos transeuropea, el desarrollo sostenible, la gestión orientada al futuro y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural,
- E. Considerando que los objetivos de la Carta de Leipzig son un mayor uso de los enfoques a favor de una política integrada de desarrollo urbano a través de la creación y la garantía de unos espacios públicos de calidad, la modernización de la red de infraestructuras y la mejora de la eficiencia energética, el fomento de unas políticas proactivas de innovación y educación, así como, en particular para los barrios desfavorecidos, el fomento de un transporte urbano sostenible, eficiente y asequible, el desarrollo de estrategias de revalorización del entorno físico, el refuerzo de la economía local y de la política local en materia de mercado de trabajo, y una política proactiva de educación y formación para los niños y los jóvenes,
- F. Considerando que la planificación espacial es el instrumento adecuado para dirigir el uso del suelo y la estructura de urbanización en los Estados miembros y sus regiones y ciudades, así como para definir localmente las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo,
- G. Considerando que, además de la política de cohesión como instrumento de gobernanza estratégica, son necesarias otras medidas para garantizar que se alcancen los objetivos de la Agenda Territorial y de la Carta de Leipzig, en particular, la evaluación de la del impacto espacial, el enfoque integrado y la supervisión de la ordenación territorial,
- H. Considerando que, además de la política de cohesión, la política de desarrollo del medio rural tiene importantes repercusiones territoriales; considerando que la integración de estas dos políticas aún presenta lagunas y que, por consiguiente, es necesario reforzar las sinergias para revelar el potencial real de desarrollo y aumentar el atractivo y la competitividad de las zonas rurales lo que podría contribuir a contrarrestar el éxodo rural,
- I. Considerando que la calidad del espacio público y del entorno natural, cultural y arquitectónico desempeñan un importante papel en las condiciones de vida de las poblaciones urbanas y rurales y constituyen factores «suaves» de implantación,
- J. Considerando que la creatividad y la innovación son recursos decisivos para la transición a una sociedad globalizada del conocimiento; considerando que, por tanto, el éxito de una ordenación territorial y urbana sostenible depende en gran parte del desarrollo del potencial creativo sobre el terreno,
- K. Considerando que la «Baukultur» (una cultura que contempla un entorno construido de alta calidad), es decir, el conjunto de los aspectos culturales, económicos, tecnológicos y medioambientales que influyen en la calidad y en el proceso de la planificación y la construcción, es una parte esencial del desarrollo integrado de las ciudades,
- L. Considerando que el enfoque integrado implica que los proyectos desarrollados deben constituir un plan coherente y a largo plazo que integre las dimensiones económicas, sociales y medioambientales y asocie a los interlocutores clave de manera plena en la planificación, la puesta en marcha y la evaluación de los programas de desarrollo urbano,

M. Considerando que un enfoque integrado de la dimensión territorial de la cohesión no se agota en las acciones y políticas de ordenación del territorio y desarrollo urbano, pues en último término se trata de asegurar la igualdad entre los ciudadanos de la Unión cualquiera que sea su lugar de residencia, objetivo que no se puede conseguir únicamente a través de la ordenación del territorio,

1. Opina que los objetivos de la Agenda Territorial y de la Carta de Leipzig solo se pueden alcanzar a través de una estrategia de desarrollo concebida de forma global, intersectorial y holística, que traduzca en la práctica el enfoque integrado;
2. Propone, en el contexto de la evaluación a mitad del período de la política de cohesión y a la vista de las consideraciones sobre la política de cohesión después de 2013, que la aplicación de un enfoque integrado sea una condición previa obligatoria para la planificación de programas y para la selección de proyectos de los Fondos Estructurales; pide, en este sentido, a los responsables de la toma de decisiones que se impliquen de manera voluntaria en la implantación de nuevos métodos de cooperación;
3. Se congratula de la decisión de los Ministros de la UE de desarrollo urbano reunidos en su reunión informal celebrada en Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007 de crear un grupo de trabajo intergubernamental presidido por Alemania para identificar y solucionar las distintas cuestiones relativas a la aplicación de la iniciativa JESSICA;
4. Acoge favorablemente la creación de un grupo interservicios en la Comisión encargado de las propuestas relativas a la aplicación del enfoque integrado, y pide a la Comisión que trabaje en estrecha concertación con todos los interlocutores sociales, medioambientales y económicos y que garantice su participación en todas las decisiones relacionadas con la cohesión territorial; pide a la Comisión que informe al Parlamento sobre los avances de estos trabajos;
5. Pide que se tengan especialmente en cuenta, en la elaboración de la política de cohesión posterior a 2013, las particularidades y necesidades territoriales para establecer una diferenciación regional específica sobre esta base; recomienda el uso de herramientas orientadas a la aplicación, como se menciona en la Carta de Leipzig, sobre la base de la investigación y la supervisión permanente;
6. Pide a la Comisión y al Consejo que, en el marco de la evaluación a mitad de período de la política de cohesión, aprovechen mejor las sinergias con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural para el desarrollo del conjunto del territorio; recomienda, a la luz de las consideraciones sobre la política de cohesión después de 2013, una estrecha coordinación entre la política de cohesión y la política de desarrollo rural con el fin de aumentar las oportunidades de mejora de la calidad de vida en las zonas rurales;
7. Señala que no solo las regiones metropolitanas disponen de potencial de innovación, sino que también zonas más bien periféricas y rurales se encuentran en la vanguardia de los objetivos de la Estrategia de Lisboa; insta a la Comisión a que examine con mayor atención que hasta ahora los factores de éxito de estas zonas, para elaborar a partir de ellos un modelo de desarrollo para las pequeñas y medianas ciudades en el medio rural;
8. Subraya la importancia de la asociación y del reparto de funciones entre las zonas urbanas y los espacios rurales para un desarrollo equilibrado y sostenible del conjunto del territorio; pide a las autoridades urbanas y rurales que, en cooperación con todas las partes interesadas

públicas y privadas, identifiquen sus valores comunes y elaboren estrategias conjuntas de desarrollo regionales y subregionales, con el fin de asegurar mejores condiciones y calidad de vida a todos los ciudadanos de la Unión; pide a las próximas Presidencias que organicen reuniones informales de los Ministros con responsabilidad en la ordenación del territorio y en el desarrollo urbano para abordar estas cuestiones;

9. Pide a la Comisión y al Consejo que, en el marco de su revisión del presupuesto general de la UE, tengan en cuenta la Agenda Territorial y la Carta de Leipzig y que aporten adaptaciones cualitativas que permitan tener mejor en cuenta los objetivos de la cohesión territorial en las políticas de la UE; considera, en este sentido, que deben adoptarse medidas legislativas en los próximos años;
10. Pide al Consejo que, en la revisión de las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo (estrategia de desarrollo sostenible) en la Cumbre de primavera de 2008, defina como objetivos los intereses de la política territorial y urbana;
11. Pide a los Estados miembros que adopten cuanto antes medidas para la realización de la Agenda Territorial y la aplicación de la Carta de Leipzig;
12. Pide al Consejo y a los Estados miembros, en el espíritu de una verdadera gobernanza de múltiples niveles que tenga en cuenta la diversidad territorial de la Unión Europea y respete el principio de subsidiariedad, que hagan participar plenamente a las autoridades locales y regionales, incluidas las autoridades públicas transfronterizas, y que, con arreglo al principio de asociación, hagan participar a los interlocutores económicos y sociales, a las organizaciones no gubernamentales relevantes y a las partes interesadas privadas, en los programas de acción para la aplicación de la Agenda Territorial y de la Carta de Leipzig, y apoya activamente estos esfuerzos; subraya que esta necesidad de trabajar juntos debe ser considerada positivamente por todos los actores implicados, puesto que se ha demostrado que la colaboración coherente resulta eficaz;
13. Recuerda la función clave del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación para las oportunidades de desarrollo futuro de las regiones, por lo que recomienda, como se menciona en la Agenda Territorial, integrar infraestructuras como los cables de banda ancha en los nuevos programas de transporte y comunicaciones;
14. Pide a la Comisión que realice un análisis sistemático del impacto de las políticas claves pertinentes de la UE, como lo acordaron los Estados miembros con arreglo a la línea de acción 2 del Primer Programa de Acción, así como que proceda a una evaluación de las repercusiones territoriales de la nueva legislación pertinente; señala en este contexto el potencial de los métodos de evaluación desarrollados por ORATE;
15. Reconoce que la educación preescolar y escolar, el aprendizaje permanente, las universidades y otros centros de investigación de gran calidad son fundamentales para el desarrollo futuro de las ciudades y las regiones;
16. Recuerda que Natura 2000 es un importante instrumento para el desarrollo espacial europeo; insiste en que se transpongan plenamente los requisitos de Natura 2000 y en que se creen corredores comarcales y redes de espacios libres entre zonas protegidas, con el fin de que la flora pueda dispersarse y la fauna moverse libremente, preservando así la biodiversidad;

17. Pide que se vincule una política de sectores económicos creativos en el desarrollo regional y urbano con el objetivo de crear condiciones marco, con la ayuda de los instrumentos disponibles (política de cohesión, planificación territorial y urbana) y teniendo en cuenta la calidad del espacio, para mejorar las oportunidades y posibilidades de una acción creativa e innovadora;
18. Considera necesario, en el contexto del cambio demográfico, mejorar la capacidad de adaptación de las ciudades y regiones, y que debe darse especial prioridad al desarrollo autónomo y al refuerzo del trabajo de voluntarios;
19. Subraya que las tendencias demográficas generan nuevos desafíos para el mercado de trabajo y el acceso a los servicios sociales y de salud y a la vivienda y para la planificación en general; señala que el envejecimiento de la población se puede considerar como una oportunidad para crear nuevos empleos en un mercado creciente y nuevos productos y servicios que mejoran la calidad de vida de los mayores; subraya que el desarrollo de la llamada «economía plateada» es importante a nivel local y regional;
20. Pide a los Estados miembros que garanticen, como cuestión de principio y en todo su territorio, la disponibilidad, el acceso y la accesibilidad de los servicios de interés general, con el fin de ofrecer a las personas de las distintas regiones la posibilidad de aprovechar las oportunidades y el potencial específicos de su región; pide que se tengan especialmente en cuenta las necesidades de los grupos desfavorecidos como discapacitados, inmigrantes, personas de etnias minoritarias, desempleados de larga duración y personas con pocas cualificaciones así como las necesidades particulares de las mujeres; pide a la Comisión que en sus directrices sobre la aplicación del Reglamento marco sobre servicios de interés general y en la contratación pública permita a las entidades territoriales tener más en cuenta las necesidades y los agentes locales y que mejore su adaptabilidad;
21. Pide a la Comisión, a la vista de la nueva competencia comunitaria conferida por el Tratado de Lisboa en materia de planificación territorial, que elabore una comunicación sobre la creación de un marco de la UE para realizar evaluaciones de impacto espacial a nivel de proyectos, teniendo en cuenta los trabajos de ORATE;
22. Señala que, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en el marco de la aplicación del Primer Programa de Acción, deben reforzarse la cooperación y la coordinación entre el Parlamento Europeo y el Consejo y la Comisión;
23. Acoge con gran satisfacción que el Tratado de Lisboa incluya como uno de sus objetivos la cohesión territorial, junto con la cohesión económica y social, y prevea una competencia legislativa compartida en este ámbito para la UE y los Estados miembros; indica que el Tratado de Lisboa reconoce que hay que luchar contra los desafíos territoriales que afectan a las islas y a las regiones montañosas, fronterizas y ultraperiféricas y poco pobladas, pues estas desigualdades tienen repercusiones negativas en la competitividad de la economía de la UE en su conjunto; pide a la Comisión que complete el Primer Programa de Acción con propuestas concretas de acciones e iniciativas de la UE;
24. Subraya que no existe todavía una definición comúnmente acordada de cohesión territorial; insta, por ello, a la Comisión a definir claramente la cohesión territorial y a relacionar los objetivos de desarrollo territorial para la Unión Europea en el próximo Libro Verde sobre la cohesión territorial; espera que se dé la máxima prioridad al objetivo de ofrecer a todos los ciudadanos de la Unión las mismas oportunidades de desarrollo y de acceso con

independencia de dónde residan en la UE;

25. Recomienda que se siga profundizando el Concepto de Desarrollo Espacial Europeo, e insta a que se incluya plenamente en este marco a los nuevos Estados miembros;
26. Considera importante evaluar de forma regular los avances realizados en la aplicación de la Agenda Territorial; pide al Consejo, a la Comisión y a todas las partes interesadas que evalúen tanto los avances en la aplicación de cada una de las medidas del Primer Programa de Acción como las repercusiones de estas medidas y su aportación al desarrollo espacial sostenible en la Unión Europea;
27. Pide al Consejo que adopte lo antes posible indicadores sencillos y cuantificables para la observación del desarrollo espacial de la UE; recomienda que se use la urbanización anual de suelo como uno de esos indicadores del desarrollo espacial;
28. Señala que estos indicadores podrían utilizarse como objetivos para orientar el desarrollo espacial; propone que el Consejo y la Comisión usen estos indicadores para una evaluación comparativa entre Estados miembros y para la creación de una base de datos de buenas prácticas;
29. Acoge favorablemente la intención del Consejo de informar sobre la ejecución del Primer Programa de Acción en todos los Consejos informales de Ministros; propone que el Consejo examine un Programa de Aprendizaje Mutuo sobre el desarrollo espacial europeo que permita el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros;
30. Destaca la importancia de una mejor articulación entre la Agenda Territorial y la Carta de Leipzig; lamenta, en este sentido, que el Consejo aún no haya adoptado un programa de acción para la realización de los objetivos de la Carta de Leipzig; pide a las próximas Presidencias del Consejo que subsanen esta omisión y garanticen un seguimiento sistemático de la Carta de Leipzig;
31. Acoge favorablemente la iniciativa de la Presidencia eslovena de preparar y promover medidas que refuercen la coordinación entre el desarrollo espacial y el desarrollo urbano con vistas a una mayor interconexión de los objetivos de la Agenda Territorial y de la Carta de Leipzig;
32. Se refiere a las conclusiones del Cuarto Informe de Cohesión, en el que las ciudades y las zonas urbanas se consideran como centros de población, fuerza económica e innovación; acoge favorablemente las propuestas de creación de agrupaciones regionales y urbanas innovadoras transfronterizas;
33. Pide a la Comisión y al Consejo que presten especial atención a los trabajos de la Auditoría Urbana y fijen indicadores para una evaluación comparativa de la sostenibilidad de las ciudades en el sentido de la Carta de Leipzig, como por ejemplo, el consumo de energía per cápita, el volumen del uso del transporte público de cercanías en relación con el volumen total del transporte o las emisiones de gases de efecto invernadero per cápita;
34. Subraya la función fundamental de las ciudades para la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, y pide una estrategia de desarrollo urbano holística y bien coordinada, apoyada por todos los niveles de gobierno así como por el sector privado;

35. Pide a la Comisión que se interese en mayor medida por el tema de la urbanización descontrolada; pide a los Estados miembros que apliquen medidas y estrategias eficaces para limitar la urbanización del suelo, a la luz del problema de la fragmentación del paisaje y del continuo uso del suelo para el crecimiento de las ciudades en los Estados miembros;
36. Recomienda a los Estados miembros que favorezcan el desarrollo del centro de las ciudades más que el de su periferia, es decir, que den prioridad a la reutilización o el destino a nuevos usos de las edificaciones existentes antes de utilizar nuevas superficies, a través, sobre todo, de una gestión sostenible del suelo;
37. Acoge favorablemente la importancia que concede la Carta de Leipzig a la interconexión de los modos de transporte; subraya la importancia de un sistema de transporte integrado y sostenible y el importante papel que puede desempeñar una mejor infraestructura peatonal y para ciclistas, en particular en las grandes ciudades; pide a la Comisión que explore mecanismos más eficaces de apoyo a las autoridades locales para desarrollar estrategias para redes de transporte integradas, en particular en las regiones menos desarrolladas;
38. Considera que, con el fin de responder eficazmente a las exigencias crecientes vinculadas a la elevada calidad de vida en las ciudades, resulta indispensable que las entidades territoriales adapten rápidamente sus infraestructuras técnicas a las normas de la UE; considera, en particular, que el suministro de agua potable (por ejemplo, mediante la mejora de la distribución o la mejora de la calidad del agua distribuida), el saneamiento de las aguas residuales (por ejemplo, mediante la destrucción de redes o construcción de redes nuevas) y toda infraestructura análoga debe adaptarse en el plazo más breve posible a las nuevas condiciones reglamentarias;
39. Lamenta que estén aumentando las disparidades sociales y económicas, particularmente en las ciudades y las regiones metropolitanas de la UE pero también en las zonas rurales; pide a los Estados miembros que presten mayor atención a este problema y que lo tengan más en cuenta en la planificación de programas para la concesión de créditos de los Fondos Estructurales;
40. Opina que las ciudades tienen una particular responsabilidad para cumplir los objetivos de la UE en materia de cambio climático, pues están en una posición única para ofrecer posibles soluciones para contribuir a la reducción de las emisiones globales de gases de efecto invernadero; insta a los Estados miembros a incorporar la lucha contra el cambio climático como un objetivo horizontal en el desarrollo urbano;
41. Subraya que la inversión en tecnologías respetuosas del medio ambiente, como las medidas innovadoras de prevención, atenuación y adaptación, ofrece importantes oportunidades de negocio a largo plazo;
42. Señala que las zonas urbanas sufren en mayor medida las consecuencias del cambio climático, pues la falta de corredores de aire fresco produce un mayor calentamiento y una mayor concentración de contaminantes;
43. Se pronuncia a favor de aumentar los esfuerzos para mejorar la integración y la cohesión social y territorial, en particular a través de la superación de las deficiencias del entorno construido y de la mejora de las condiciones medioambientales, aplicando una política de desarrollo urbano equilibrada, esto es, estabilizando los barrios problemáticos y creando ofertas atractivas de vivienda, trabajo y ocio;

44. Pide una mayor integración de los barrios desfavorecidos; pide a las autoridades competentes de los Estados miembros que identifiquen los síntomas anunciadores del declive de zonas concretas y que incrementen sus esfuerzos para poner en práctica una política de integración social para reducir las desigualdades y prevenir la exclusión social; recuerda la importante contribución de las pequeñas y medianas empresas al desarrollo económico y a la competitividad territorial, no sólo en los barrios deprimidos, sino en todas las zonas urbanas;
45. Pide a la Comisión que, en el contexto de los futuros programas de financiación, incluido el Séptimo Programa Marco para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, refuerce su apoyo a los proyectos que fomenten el desarrollo y el intercambio de experiencias en materia de gestión urbana sostenible, fomento de prácticas y tecnologías energéticamente eficientes, solución de los problemas medioambientales urbanos y aportación de las ciudades a la lucha contra el cambio climático;
46. Opina que un refuerzo de la identidad urbana y una ciudadanía activa en las ciudades pueden contribuir a aplicar con éxito la Carta de Leipzig; pide a la Comisión y a los Estados miembros que lancen un diálogo territorial para aumentar la participación de la opinión pública en la elaboración de los planes de revitalización y desarrollo de las zonas urbanas;
47. Pide a los Estados miembros y a sus regiones y ciudades que presten una mayor atención a la creación de una cultura que contemple un entorno construido de alta calidad (la «Baukultur») así como a la disponibilidad de vivienda digna y asequible como factores decisivos para la inclusión social y la calidad de vida en las ciudades en el contexto del desarrollo urbano sostenible, prestando especial atención a la calidad del espacio público, sobre todo en términos de calidad de diseño arquitectónico, como una forma de asegurar un mayor bienestar a los ciudadanos de la Unión;
48. Pide al Consejo, y en particular a las Presidencias eslovena y francesa, que avancen sobre la base de los progresos realizados por las Presidencias alemana y portuguesa en el tema de la cohesión territorial y que continúen adoptando las correspondientes iniciativas; opina, teniendo en cuenta que hasta ahora se ha dado prioridad a las ciudades, a la relación entre las ciudades y el medio rural y a la ordenación del territorio, que las futuras iniciativas deben tomar en mayor medida en consideración la cuestión de las regiones territorialmente desfavorecidas, como las regiones insulares, montañosas, fronterizas, ultraperiféricas y escasamente pobladas;
49. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión así como al Comité de las Regiones.