



La Nueva Carta de Leipzig.
Una ocasión para repensar la política urbana
de la Unión Europea

Aportaciones desde el Eixo Atlántico
del Noroeste Peninsular





Biblioteca dos Estudos Estratégicos



La Nueva Carta de Leipzig. Una ocasión para repensar la política urbana de la Unión Europea

Aportaciones desde el Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular



Colección: Biblioteca de Estudios Estratégicos

Edita: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular

AUTORES: Martín Fernández-Prado (coordinador), Ángela de la Cruz Mera,
Miguel Sopas de Melo Bandeira, José Santos Soeiro.

TRADUCCIÓN: Xiana Vázquez Bouzó

MAQUETACIÓN: María Llauger

IMPRESIÓN:

ISBN versión impresa: 978-989-54875-8-5

ISBN versión digital: 978-989-54875-9-2

Depósito Legal: VG 418-2020

Año publicación: 2020



AUTORES

Martín Fernandez-Prado

Dr. Arquitecto, Master en Urbanismo por el GSD de Harvard University (MAUD-95). Profesor de urbanismo en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidade da Coruña (UDC). Concejel del Ayuntamiento de A Coruña, Teniente de Alcalde responsable urbanismo 2011-15. Diputado en el Parlamento de Galicia legislaturas X y XI. Co-director de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico. Director General de Urbanismo del X Gobierno Gallego. En la actualidad sus principales campos de investigación son las estrategias urbanas y las Smart cities.

Ángela de la Cruz Mera

Licenciada en Derecho y Técnica del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Subdirectora General de Políticas Urbanas del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana desde el año 2008 (con denominaciones de la Subdirección y del propio Ministerio, diferentes). Jurista especializada en urbanismo, ha formado parte del equipo redactor de numerosa legislación estatal. Es profesora asidua en Cursos de Formación y conferenciante en seminarios y eventos nacionales e internacionales. Posee numerosas publicaciones en Revistas especializadas.

Miguel Sopas de Melo Bandeira

Doutor com Agregação pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho; e Vereador do Município de Braga, com os pelouros da regeneração urbana, mobilidade, património, ligação às universidades, urbanismo e planeamento urbano (2013-20). Sendo Investigador no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade/UMinho (CECS). Tem desenvolvido trabalhos de pesquisa e reflexão nas áreas dos Estudos Urbanos e Planeamento Urbano, Estudos Culturais/História, e Património Cultural. Foi Secretário-Geral da Fundação, Centro de Estudos Euro-Regionais Galiza (Sp) - Norte de Portugal (CEER) (Pt). Leciona/ou em Arquitectura, Planeamento, e outras Ciências Sociais na Universidade do Minho.

Jose Santos Soeiro

Licenciado em Agronomia pelo Instituto Superior de Agronomia, da Universidade Técnica de Lisboa. Exerceu funções de Presidente da Agência para o Desenvolvimento e Coesão em Portugal. Antigo Presidente do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, foi também Diretor-Geral do Desenvolvimento Regional. Foi ainda Curador do Beneficiário dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e gestor da Iniciativa Comunitária Interreg III. Consultor na área dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

ÍNDICE

- Introducción à publicação.....7
Ricardo Rio, Presidente do Eixo Atlântico e presidente de Braga.
Lara Méndez, Vicepresidenta do Eixo Atlântico e alcaldesa de Lugo.
 - O desenvolvemento regional e a política de cidades. Contributo dos fondos europeos estruturais e de investimento para a sustentabilidade das cidades portuguesas.....15
José Santos Soeiro
 - La evolución de la política urbana de la UE. Su contribución al desarrollo equilibrado de todos los territorios....39
Ángela de la Cruz Mera
 - A carta de Leipzig: a cidade sustentável e a sustentabilidade da idea treze anos depois.....65
Miguel Sopas de Melo Bandeira
 - La nueva Carta de Leipzig. Una ocasión para redefinir el papel de las ciudades en la Unión Europea.....101
Martin Fernandez-Prado
 - Bibliografía comentada de los principales documentos de política urbana europea.....133
Ángela de la Cruz and Martín Fernández-Prado
- ANEXOS
- La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles.....157
 - Agenda Territorial de la Unión Europea.....169



INTRODUÇÃO À PUBLICAÇÃO

Ricardo Rio & Lara Méndez





Ricardo Rio
Presidente do Eixo Atlântico



Lara Méndez
Vicepresidenta do Eixo Atlântico

Historicamente a política urbana foi um dos grandes *deficits* da construção europeia. Os slogans iniciais de uma Europa sem fronteiras e da Europa das cidades e dos cidadãos foi cumprido no primeiro caso e apenas parcialmente no segundo, já que apesar de se terem verificado avanços nos direitos dos cidadãos e no conceito de cidadania europeia ligado à Europa sem fronteiras, o mesmo não se verificou na Europa das cidades, sobretudo no que se refere às políticas urbanas que permitiram um desenvolvimento consonante e equilibrado das urbes europeias. A assimetria entre as grandes cidades e as cidades médias, as diferentes escalas demográficas e territoriais, e o conceito positivo do policentrismo, mais teórico do que real, não foram ensamblados num conceito comum de política urbana até há pouco tempo, com a elaboração da agenda urbana europeia, que está a tentar dotar a União Europeia de um conceito coerente que oriente e impulse as ações nesta matéria.

Ao longo dos anos existiram inúmeros instrumentos para financiar a regeneração urbana, quase todos eles com um sucesso notável, mas não existiu até agora uma estratégia política coerente que inspirasse e harmonizasse o acesso primeiro e a gestão depois dos citados fundos. Não é por acaso que ainda hoje não existe uma pasta específica na Comissão Europeia para a agenda urbana ou para questões relacionadas diretamente com as cidades, diluindo-se estas políticas em diversos comissários.

É com Delors que começam a emergir instrumentos para a política urbana, primeiro com os projetos piloto urbanos (PPU), financiados com base no artigo 10 do regulamento FEDER da época, e posteriormente a popular e bem-sucedida iniciativa URBAN, que transformou muitas das nossas cidades; especialmente os seus centros históricos, já que desde o princípio na Península Ibérica URBAN identificou-se mais com os bairros degradados dos centros históricos do que com os bairros degradados da periferia. Posteriormente, surgiram programas nacionais de grande sucesso como o programa POLIS em Portugal, mas que por ser um programa de definição nacional não tinham uma continuidade ou dimensão europeia e apenas passava para outros territórios através do intercâmbio de boas práticas.

Em Espanha, a FEMP impulsionava programas vocacionados às infraestruturas urbanas principalmente de saneamento, como o POL ou o POMAL, mas que, como já dissemos, não desenvolviam uma estratégia urbana, financiavam sim obras muito necessárias (saneamento, ETAR, etc.) mas sem um conceito político que o desenvolvesse, ficando relegado o maior ou menor êxito do programa ao melhor ou pior nível de intervenção de cada câmara municipal. Posteriormente vieram as EDUSI em Espanha com um excelente nível de definição sobre o papel e um complexo e difícil nível de implementação que está a comprometer a sua eficácia e desenvolvimento.

Tudo isto permite-nos uma primeira fotografia de situação com um aspeto muito positivo, a implicação da UE na política urbana através dos fundos para a regeneração e modernização dos serviços e os bairros das cidades, e um aspeto muito negativo: a falta de uma política harmonizadora e inspiradora de intervenção nas cidades europeias. Não haverá razões propriamente objetivas para isto ter sucedido, mas a melhor explicação aponta para uma visão gestora e não política do “urbano em Bruxelas, o que se terá traduzido em paradoxos tão absurdos com o facto de áreas tão relevantes para as cidades, como a mobilidade ou gestão de resíduos, estarem ausentes da política urbana. Inclusive em Estados membro, como a Espanha, a política urbana e coesão sejam divergentes e geridas por departamentos distintos e dependendo a sua coordenação da boa vontade dos políticos de turno ou da capacidade dos funcionários de cada ministério. Assim, a política urbana está com o *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana* e a coesão com o *Ministerio de Hacienda*.

Neste sentido, é também necessário entender uma das principais diferenças entre Espanha e Portugal que comprometeu a execução de políticas europeias em Espanha. Portugal tem uma estrutura muito coerente em que o Ministério do Planeamento programa a atribuição dos fundos europeus e a Agência para o Desenvolvimento e Coesão gere todos os fundos europeus em Portugal (com exceção dos fundos relacionados com a Agricultura e Pescas, que estão nas respetivas tutelas). Espanha, pelo contrário, não tem um departamento planificador de ditos fundos, antiga reivindicação da qual o Eixo Atlântico já fez saber ao governo nacional; e a gestão dos fundos, sobretudo dos dois com mais impacto na política urbana, FEDER e Fundo Social, estão divididos entre o *Ministerio de Hacienda* que gere o FEDER e que já geriu o Fundo de Coesão, quando Espanha tinha direito ao mesmo, e o *Ministerio de Trabajo* que historicamente geriu o Fundo Social Europeu.

A esta situação acresce uma complementar apesar de diferente que ajuda a entender esta complexa fotografia: a União Europeia não tem formalmente competência em Política Urbana. Entra nela por instâncias dos governos, mas não nos equivoquemos, os governos não têm por hábito dotar a Comissão Europeia de competências; por alguma razão inventaram o princípio de subsidiariedade.

Então, o que é que os governos pedem que a União Europeia faça em matéria de política urbana? Obviamente questões relacionadas com financiamento. Assim, produz-se uma clara assimetria entre, por uma parte, o financiamento e a falta de estratégia comunitária e, por outra, entre países como Portugal onde os fundos respondem a uma estratégia e países como Espanha onde os fundos são distribuídos sem estratégia prévia e em função das necessidades de cada um e sobretudo do seu maior ou menor peso político em função em cada governo. Esta é também uma realidade que existe em Portugal, apesar de em menor grau, sobretudo quando existem alterações governativas no mesmo quadro de apoio comunitário.

No entanto, em todo este caminho, árduo e pejado de dificuldades como o que estamos a viver, existiram alguns feitos muito positivos e que determinaram a trajetória face à criação de uma política urbana europeia, que começou a ganhar forma com a aprovação da Agenda Urbana Europeia. O feito mais importante e de maior referência foi a aprovação da Carta de Leipzig, que teve lugar nesta cidade alemã em 2007, sobre cidades europeias sustentáveis. Esta carta é o primeiro documento sólido para delinear uma política urbana moderna e estabeleceu os princípios de sustentabilidade, integralidade e participação cidadã como base para o desenvolvimento urbano do futuro.

Com ela procurava-se um foco centrado no desenho de soluções urbanas que envolvesse tanto os diferentes níveis de governo - o que se denomina integração vertical e diálogo multinível-, como agentes sociais e económicos externos às instituições - o que se denomina integração horizontal e participação. Revisões posteriores bem como outros documentos foram complementando um corpo conceitual que, impulsionado durante a presidência alemã de 2007, vai culminar um processo de revisão a partir do mês de julho durante a presidência alemã do ano 2020. Portanto, do nosso ponto de vista, será uma das ideias força na reconstrução europeia pós-pandemia e que pode ser impulsionada pela presidência portuguesa em janeiro de 2021, liderada por um Primeiro-ministro que tem a experiência de ter sido presidente da câmara municipal de Lisboa, e como tal, conhecido exímio das necessidades mais prementes dos governos locais.

Por tudo isto, pretendemos reivindicar um dos nossos eixos históricos de trabalho a par da cooperação, ao longo destes 28 anos de existência do Eixo Atlântico, que é a política urbana, através desta publicação à qual, junto com os documentos referenciais que estabelecem o quadro conceitual da política urbana europeia, anexamos um conjunto de reflexões de especialistas de Espanha e de Portugal, tanto da Euro-região como de Lisboa e de Madrid, que pretende facilitar instrumentos para um debate no qual todas as cidades e autarcas se devem envolver.

Porque a bondade do proceso e do debate não pode abstrair-nos de uma série de problemas camuflados entre as suas linhas e sobre os quais devemos manifestar a nossa posição porque tal significa a defesa e salvaguarda dos interesses das nossas cidades e uma contribuição imprescindível para promover um debate de qualidade e representativo no âmbito da União.

Neste sentido, este documento não deve ser uma mera comemoração da carta de Leipzig, mas o ponto de partida para definir o que deve ser um novo modelo de colaboração entre administrações, baseado na corresponsabilidade e na distribuição clara de competências, respeitando o papel das cidades. Porque uma das grandes questões que suscita a diversidade na tipologia das cidades europeias e a assimetria que isso implica é que as grandes metrópoles, ao gerar um maior e mais complexo número de problemas do que as cidades médias, e, portanto, com maior premência na sua resolução, determinaram a política urbana, confundindo o conceito do urbano com o conceito das grandes metrópoles, estabelecendo uma dependência entre ambos inadequada na forma e excludente no fundo.

As cidades são o espaço onde as contradições se manifestam, criando o que se denomina de patologias sociais. Urbanizações problemáticas, consequência do desenvolvimento nem sempre consciente da segunda metade do século passado, promovidas por avalanches de população que abandonava o rural para se fixar nas cidades em busca de um futuro melhor, a chegada de emigrantes às zonas mais desenvolvidas provenientes em alguns casos de zonas do interior e rurais dos países menos desenvolvidos da União, mas a partir da década de 70 provenientes principalmente de África, primeiro como consequência da descolonização e conflitos bélicos que em alguns casos causaram (Argélia/França, Angola, Guiné-Bissau e Moçambique em Portugal, Guiné em Espanha e restos do Império britânico no Reino Bretanha) posteriormente situações tanto de miséria como de conflitos bélicos sobretudo em África e em algumas zonas da Ásia, provocaram uma emigração descontrolada de pessoas com culturas e religiões não só diferentes mas em alguns casos muito distantes da cultura e religião maioritária na Europa. Isto deu origem não só a uma sobrepopulação em grandes capitais como Londres, Paris ou Madrid, mas também ao aparecimento de guetos com escassas condições de habitabilidade e que, pelo menos no caso de França, representaram uma chamada de atenção para toda a UE quando começaram a emergir de forma muito visível na década de 90 do século passado.

De facto, pode-se contrastar com os escassos conflitos gerados pela emigração latino-americana em Espanha e Portugal no início do século XXI, atraída por um momento de força económica; emigração que se por um lado afetou o crescimento das cidades, por outro não gerou os mesmos tipos de conflito ocorridos por exemplo em França. E isso não foi devido apenas às afinidades culturais e religiosas, mas ao facto de que já começavam a existir incipientes elementos de política urbana que contribuíram para gerir estas situações.

As patologias sociais, especialmente as mais graves (desemprego, toxicodependência e alcoolismo, violência de género e familiar, e a delinquência), são situações que minam a convivência e deterioram a estrutura urbana na maior parte dos seus aspetos. Por isso, são as que urgem uma maior quantidade de recursos, sempre paliativos, em detrimento das cidades médias que pretendem um urbanismo harmónico e sustentável, mas ao mesmo tempo que tenham capacidade de ter um efeito preventivo e limitador destas patologias sociais.

Neste sentido, e para finalizar esta introdução, consideramos que existem duas contribuições fundamentais que devem ser tidas em consideração. A primeira é a necessidade de desenvolver com carácter prioritário um ordenamento do território coerente e coordenado entre os três níveis da administração envolvidos na mesma: o governo nacional, os governos autónomos e os *ayuntamientos* em Espanha, e o governo nacional e as câmaras municipais em Portugal, níveis aos quais em Portugal agora deverão juntar-se as Comissões de Coordenação na sua nova configuração mais representativa do território e menos governamental, apesar de Portugal historicamente ter desenvolvido um ordenamento do território mais coerente. A existência de freguesias com carácter jurídico e de Comunidades Intermunicipais (CIMs) evitou um dos problemas do interior da Galiza: a impossibilidade de que as cabeças de comarca com menos de 20.000 habitantes mas que prestem serviço a mais de 50.000, se candidatem a fundos europeus de carácter urbano devido ao facto de a estrutura da comarca não ter, pelo menos na Galiza, personalidade jurídica, o que os impossibilita de cumprir as condições estipuladas por Bruxelas para aceder aos fundos urbanos.

Consideramos que a solução para este problema pode ser alcançada definindo e desenvolvendo uma política urbana com maior base territorial. Isto, por sua vez, implica maior participação dos agentes sociais, económicos e institucionais do território. Neste sentido consideramos necessário e fundamental envolver associações voluntárias de cidades, como o caso do Eixo Atlântico, que podem suprir um dos grandes *deficits* de uma governança que em teoria e no papel é coerente, mas na prática não é tão eficaz quanto deveria.

Referimo-nos à participação da FEMP nos comités de programação e acompanhamento tanto das políticas como dos fundos que as viabilizam a nível europeu; participação que obviamente não questionamos mas que deveria ser complementada com a participação tanto das federações de municípios e províncias regionais, como das citadas associações voluntárias de municípios, já que não é apenas a realidade da Galiza que é diferente da Catalunha ou da Andaluzia, mas também o facto de na Galiza ocorrer uma circunstância muito específica que é a relação permanente com Portugal, criando um sistema urbano transfronteiriço de 7 milhões de habitantes que, por direito próprio, constitui o terceiro

da Península Ibérica, atrás de Madrid e Barcelona e à frente de Lisboa. Isto é algo que a FEMP sozinha não pode aportar, mas da que, simultaneamente, a FEGAMP ao não existir uma estrutura regional de municípios em Portugal só pode enfrentar uma visão parcial. Por isso consideramos necessário criar uma participação multinível também neste âmbito, onde ninguém está a mais e em que todos somos necessários.



O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
A POLÍTICA DE CIDADES
CONTRIBUTO DOS FUNDOS EUROPEUS ESTRUTURAIS
E DE INVESTIMENTO PARA A SUSTENTABILIDADE
DAS CIDADES PORTUGUESAS

José Santos Soeiro





José Santos Socio

Licenciado em Agronomia pelo Instituto Superior de Agronomia, da Universidade Técnica de Lisboa. Exerceu funções de Presidente da Agência para o Desenvolvimento e Coesão em Portugal. Antigo Presidente do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, foi também Diretor-Geral do Desenvolvimento Regional. Foi ainda Curador do Beneficiário dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e gestor da Iniciativa Comunitária Interreg III. Consultor na área dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

Síntese

O território de Portugal evidencia fortes assimetrias na população e nos rendimentos. O desafio que se nos coloca é de promover uma política de desenvolvimento regional orientada para a redução da disparidade de rendimentos entre territórios, que estimule a coesão territorial e a competitividade dos territórios.

As opções nacionais em matéria de desenvolvimento regional são indissociáveis das orientações consagradas quanto à aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, ou seja, uma política de desenvolvimento regional é tributária e constitui uma componente extensiva da Política de Coesão da União Europeia.

A Política Urbana assume-se hoje como uma das principais respostas da Política de Coesão ao desenvolvimento harmonioso dos territórios europeus. Não pode todavia ser perspetivada como uma política orientada apenas para as grandes metrópoles e áreas metropolitanas. Promove-se a criação de uma rede coesa e articulada de cidades pequenas e intermédias que, apesar de marginais relativamente às principais áreas metropolitanas, constitui a malha vital que confere resiliência e dinâmica económica e social aos territórios.

A Estratégia Cidades Sustentáveis 2020 reforça o contributo da estruturação urbana do território nacional e da melhoria da qualidade de vida das populações em meio urbano para o desenvolvimento territorial do país, constituindo um referencial estratégico para a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento previstos no Portugal 2020, traduzindo a relevância conferida por Portugal aos princípios da Carta de Leipzig. As Estratégias Territoriais configuram um contributo muito relevante para o reforço da dimensão territorial da Estratégia Europa 2020, constituindo um mecanismo que assegura que as especificidades e os diferentes graus de desenvolvimento das regiões e sub-regiões são devidamente tidos em consideração.

O Portugal 2020 promove a realização de Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado (AIDUS), materializadas através dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial das duas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, bem como através de intervenções especificamente dirigidas à regeneração e revitalização urbanas em centros urbanos de nível superior.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU) é o instrumento de programação que suporta a contractualização entre a autoridade de gestão e as autoridades urbanas.

Os Municípios que constituem os centros urbanos complementares da rede urbana devem dispor de um plano de ação de regeneração urbana (PARU), aceite pela autoridade de gestão, coerente com a estratégia integrada de desenvolvimento territorial.

Índice

| | |
|---|----|
| • 1. Introdução..... | 17 |
| • 2. Um balanço da aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento..... | 17 |
| • 3. A estratégia Cidades Sustentáveis 2020..... | 24 |
| • 4. O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território..... | 26 |
| • 5. As Estratégias Territoriais no Portugal 2020..... | 27 |
| • 6. As Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado..... | 31 |
| • 7. Os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano..... | 33 |
| • 8. Os Planos de Ação de Regeneração Urbana..... | 35 |



1. INTRODUÇÃO

No presente documento procura-se dar uma visão geral e sintética sobre a estratégia “Cidades sustentáveis 2020”, que visa o desenvolvimento territorial do país por intermédio do reforço da estruturação urbana do território nacional e a melhoria da qualidade de vida das populações em meio urbano, reconhecendo que o aumento da sustentabilidade das cidades conduzirá igualmente a um aumento da competitividade do país. Esta visão genérica é perspectivada no contexto da aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento para o atual período de programação de 2014-2020.

A valorização e o fortalecimento do sistema urbano nacional são condições fundamentais para a prossecução dos objetivos e prioridades estabelecidos por Portugal e pela Europa, inerentes ao Portugal 2020 e ao Acordo de Parceria 2014-2020: promover a competitividade da economia nacional, a coesão social e o desenvolvimento sustentável do país.

A estratégia «Cidades Sustentáveis 2020» procura reforçar a dimensão estratégica do papel das cidades nos diversos domínios da «Estratégia Portugal 2020», sendo ancorada no paradigma do desenvolvimento urbano sustentável e procurando afirmar-se como um documento orientador para o desenvolvimento do território.

Enquanto referencial estratégico para a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento previstos no Portugal 2020, traduz a relevância conferida por Portugal aos princípios da Carta de Leipzig e o contributo que estes podem dar para o desígnio central promovido para o período de 2014-2020: recolocar Portugal numa trajetória de crescimento e de emprego.

2. UM BALANÇO DA APLICAÇÃO DOS FUNDOS EUROPEUS ESTRUTURAIS E DE INVESTIMENTO

Portugal apresenta-se hoje claramente como um país a duas velocidades. Na última década, a concentração populacional reforçou-se, com os ganhos populacionais a registarem-se nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, no Algarve e na Madeira e em algumas cidades médias do interior que tendem a estruturar o espaço rural envolvente.

Cerca de 70% da população residente no continente está hoje na faixa costeira (50 km), com uma densidade populacional média a rondar os 350 habitantes/km². A densidade populacional média do interior é hoje de 90 habitantes/Km². No decurso do século XXI a população residente no continente

diminuiu em 0,5%; todavia nas NUTS III do interior diminuiu em 10,9% e na AM Lisboa cresceu 5,7%.

Considerando um índice de poder de compra de 100 para o Continente, o interior apenas atinge o valor de 75. Mas a AM Lisboa ultrapassa 125. Os índices de dispersão do PIB pc revelam processos de divergência ao nível de NUTS II e de NUTS III. As “regiões convergência do Continente” pioraram a posição inicial que detinham face à média nacional.

Ou seja, a par das condições demográficas, económicas e sociais, o modelo de desenvolvimento português não se revelou capaz de proporcionar um processo de convergência regional do PIB per capita. Portugal não poderá desenvolver-se na base de tão gritantes desigualdades. As desigualdades quando assumem proporções desta natureza são elas próprias um sério obstáculo ao desenvolvimento, à consagração do princípio constitucional da igualdade de oportunidades e à justiça social.



O desafio que se nos coloca é de promover uma política de desenvolvimento regional orientada para a redução da disparidade de rendimentos entre territórios, que estimule a coesão territorial e a competitividade dos territórios que, simplificadamente, designamos do interior, aferidos e identificados a uma escala de NUT III.

Os problemas destes territórios, tendencialmente despovoados, envelhecidos e crescentemente despidos de atividade económica, não podem ser resolvidos numa base de complementaridade com o litoral, pelo contrário pressupõem e exigem instrumentos de políticas públicas especificamente concebidos e apoiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento especificamente a eles destinados.

A evolução da mobilidade tem sido marcada por um forte aumento das infraestruturas de comunicação, em especial as rodoviárias, mas também uma concentração muito particular das soluções de mobilidade coletiva nos territórios com maior densidade populacional.

Esta tendência tem vindo a alterar profundamente a distribuição territorial dos cidadãos e das empresas que procuram os serviços públicos, afetando a coesão territorial do País e contribuindo para a desertificação do interior, de pessoas e de atividade económica, induzindo paralelamente a uma sobrecarga dos serviços, redes e infraestruturas nos territórios com mais elevada densidade.

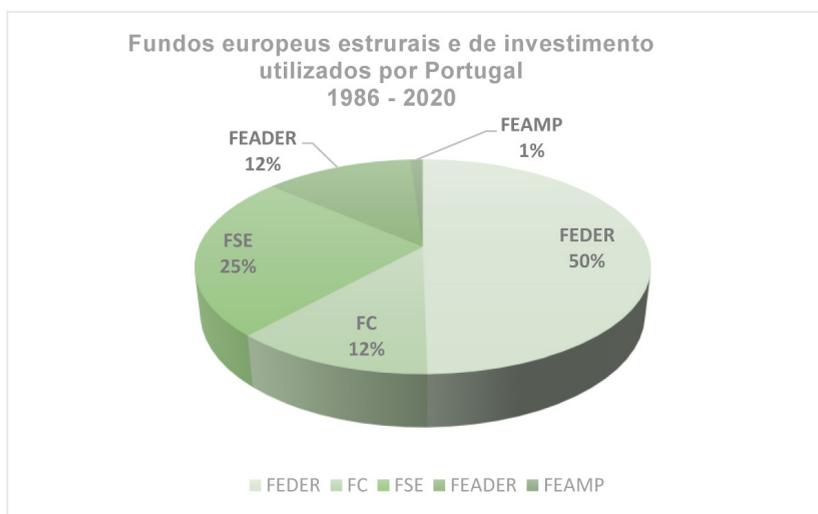
As opções nacionais em matéria de desenvolvimento regional são indissociáveis das orientações consagradas quanto à aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, ou seja, uma política de desenvolvimento regional é tributária e constitui uma componente extensiva da Política de Coesão da União Europeia.

Fundos europeus estruturais e de investimento utilizados por Portugal
1986 - 2020

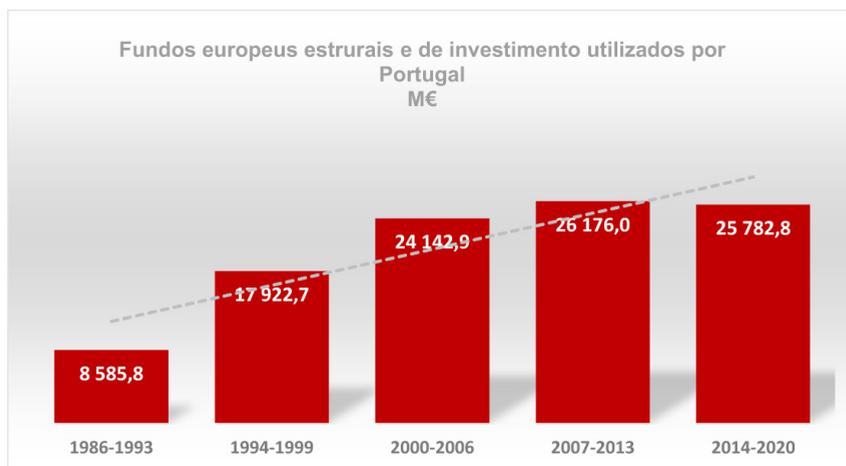
| | | Total | % | FEDER | FC | FSE | FEADER (1) | FEAMP (2) |
|---|-----------|------------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| <i>M €</i> | | | | | | | | |
| Conjunto dos ciclos de programação | | 102 686,9 | 100,0% | 51 024,2 | 12 339,9 | 25 317,5 | 12 939,8 | 1 065,5 |
| PT2020 (3) | 2014-2020 | 25 859,5 | 25,2% | 10 776,9 | 2 861,7 | 7 769,9 | 4 058,5 | 392,5 |
| QREN | 2007-2013 | 26 176,0 | 25,5% | 11 790,1 | 3 099,3 | 7 486,1 | 3 573,8 | 226,7 |
| QCA III | 2000-2006 | 20 738,7 | 20,2% | 13 532,7 | | 4 784,2 | 2 185,0 | 236,8 |
| FC II | 2000-2006 | 3 404,2 | 3,3% | | 3 404,2 | | | |
| QCA II | 1994-1999 | 14 948,0 | 14,6% | 9 790,4 | | 3 087,6 | 1 860,5 | 209,5 |
| FC I | 1993-1999 | 2 974,7 | 2,9% | | 2 974,7 | | | |
| QCA I | 1986-1993 | 8 585,8 | 8,4% | 5 134,1 | | 2 189,7 | 1 262,0 | |

(1) Inclui FEADER e FEOGA (O)

(2) Inclui FEAMP e IFOP



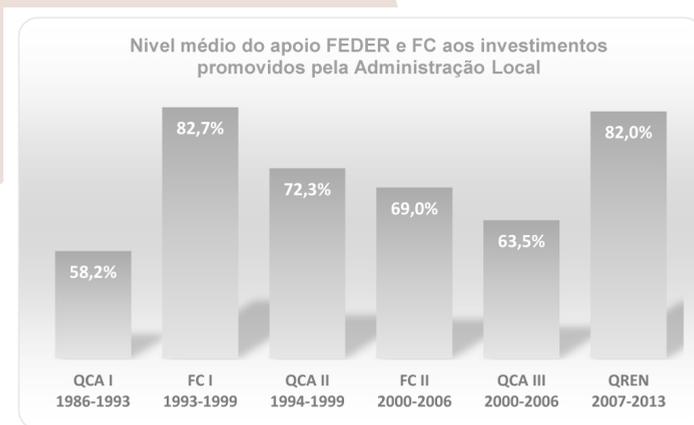
Desde a adesão às Comunidades Europeias e incluindo o atual ciclo de programação de 2014-2020, Portugal beneficiou da mobilização de fundos europeus estruturais e de investimento num quantitativo global de mais de 102 mil milhões de euros.



O peso dos fundos europeus estruturais e de investimento no investimento público cresceu significativamente desde um patamar de 52% em 1994-99 para o nível de 80% no ciclo de programação de 2007-2013.



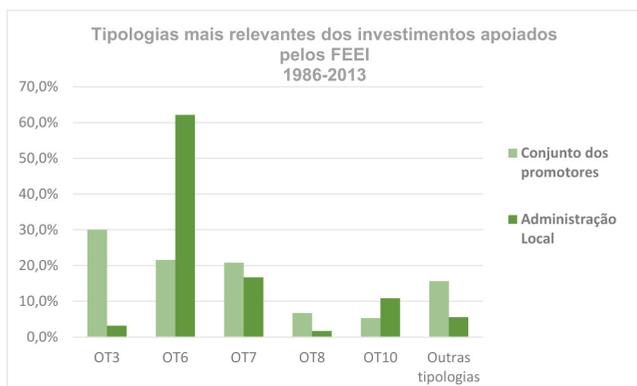
Esta evolução traduz a continua redução do investimento público não cofinanciado, tendência que se acentuou após a crise financeira iniciada em 2009 e especialmente no decurso do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal.



Dos tempos iniciais em que se procurou dotar o território dos equipamentos básicos que visavam melhorar as condições básicas de vida dos cidadãos, redes de água, esgotos, estradas, escolas, etc., evoluiu-se para uma maior atenção no reforço da competitividade dos territórios e das cidades.

Evolução temporal das tipologias de investimento apoiado por FEDER e FC

| Tipologia dos investimentos | Total | | 1986-1993 | 1993-1999 | 2000-2006 | 2007-2013 | |
|-----------------------------|--|-----------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | M€ | % | | | | | |
| | Total | 95 405,3 | 100,0% | 14 861,7 | 25 106,1 | 33 425,0 | 22 012,5 |
| 3 | Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas | 28 633,0 | 30,0% | 6 017,9 | 8 537,5 | 6 443,2 | 7 634,5 |
| 7 | Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas | 20 573,4 | 21,6% | 3 220,5 | 6 518,3 | 8 834,5 | 2 000,0 |
| 6 | Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos | 19 842,7 | 20,8% | 2 233,2 | 5 551,5 | 8 082,3 | 3 975,7 |
| 10 | Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida | 6 383,1 | 6,7% | 803,4 | 998,4 | 1 698,2 | 2 883,1 |
| 8 | Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral | 5 024,9 | 5,3% | 169,1 | 88,9 | 4 271,2 | 495,7 |
| | Outras tipologias | 14 948,2 | 15,7% | 2 417,7 | 3 411,4 | 4 095,5 | 5 023,6 |



Sem uma visão do território, corre-se o risco de as novas medidas para a recuperação da Europa acentuarem as assimetrias regionais e as desigualdades sociais, podendo os novos recursos financeiros vir a ser tendencialmente canalizados para as regiões com maior nível de riqueza, mais dinâmicas e mais bem preparadas para uma resposta mais imediata.



Utilização dos fundos europeus estruturais e
de investimento (FEDER e FC) no território
1986 - 2013

| | M€ | % |
|---|-----------------|---------------|
| Conjunto dos ciclos de programação | 49 725,5 | 100,0% |
| Norte | 16 140,0 | 32,5% |
| Centro | 11 286,7 | 22,7% |
| Alentejo | 5 622,0 | 11,3% |
| Lisboa | 9 016,6 | 18,1% |
| Algarve | 2 027,1 | 4,1% |
| Açores | 3 136,7 | 6,3% |
| Madeira | 2 496,4 | 5,0% |

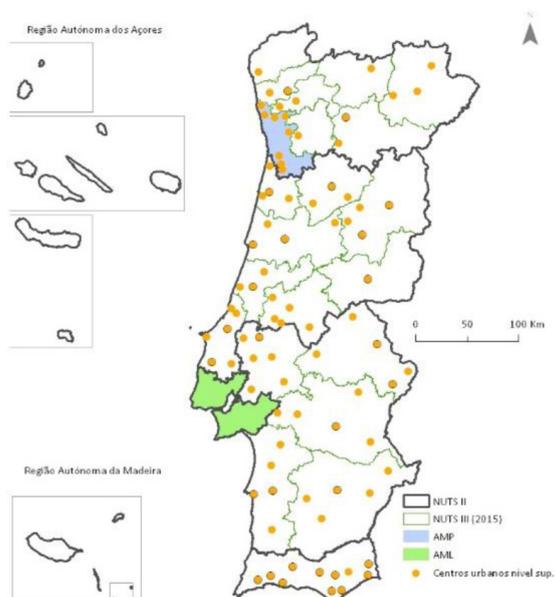
O foco das novas medidas de recuperação da Europa e do próximo quadro financeiro plurianual na transição energética e digital não deve ser impedir a necessária atenção ao combate às disparidades regionais e aos desafios que as regiões da Europa enfrentam.

As regiões menos desenvolvidas, as regiões do interior e os territórios de baixa densidade populacional, conceitos que se sobrepõem para Portugal e para Espanha, continuam e evidenciar problemas sociais e económicos que exigem outras respostas que, se não forem atendidas, mais assimétricas ficarão no futuro.

A Política Urbana assume-se hoje como uma das principais respostas da Política de Coesão ao desenvolvimento harmonioso dos territórios europeus. Não pode todavia ser perspetivada como uma política orientada apenas para as grandes metrópoles e áreas metropolitanas.

O estímulo ao sistema urbano dos territórios de baixa densidade populacional, através da criação de uma rede coesa e articulada de cidades pequenas e intermédias que, apesar de marginais relativamente às principais áreas metropolitanas, constitui a malha vital que confere resiliência e dinâmica económica e social aos territórios.

NUTS III (2015) e centros urbanos de nível superior (PNPOT/PROT)



O reforço das cidades e vilas é hoje a condição fundamental para reequilibrar as regiões e travar o esvaziamento populacional de parcelas cada vez mais extensas do território. Vão estar na linha da frente do combate à exclusão social que predominantemente ocorre nos centros urbanos.

3. A ESTRATÉGIA CIDADES SUSTENTÁVEIS 2020

A **Estratégia Cidades Sustentáveis 2020 (CS 2020)** reforça o contributo da estruturação urbana do território nacional e da melhoria da qualidade de vida das populações em meio urbano para o desenvolvimento territorial do país.

A criação de uma estratégia orientadora para as cidades e avaliação da sua implementação resulta do reconhecimento que o desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso do território português depende, de forma crucial, da capacidade das suas cidades se afirmarem como seus agentes centrais, catalisadores do desenvolvimento ambiental, social e económico, líderes na promoção da equidade, da coesão social e da salvaguarda e potenciação dos recursos territoriais e do património natural e cultural.



As cidades portuguesas participam numa rede constituída por muitas cidades de média dimensão e algumas grandes metrópoles, num padrão de distribuição que contribui de modo crucial para a construção e identidade do espaço europeu e para a qualidade de vida das suas populações. A estratégia «Cidades Sustentáveis 2020» pretende evidenciar um caminho para o desenvolvimento territorial, centrado nas cidades e no papel crítico que estas desempenham na estruturação dos territórios, no seu desenvolvimento e coesão.

Sustenta-se nas opções estratégicas de base territorial estabelecidas no quadro da política de ordenamento do território e urbanismo e seus instrumentos de referência, designadamente o modelo territorial e o sistema urbano vertidos, respetivamente à escala nacional e à escala regional, no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e nos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), assim como as opções próprias de desenvolvimento estratégico local dos planos territoriais de âmbito municipal e intermunicipal.

Estrutura-se de acordo com os princípios de uma abordagem integrada de desenvolvimento territorial, considerando a incorporação das diferentes políticas setoriais (ambiente, emprego, transportes, educação, saúde, etc.) a diversas escalas e níveis organizacionais (nacional, regional, sub-regional, local), e defendendo a participação e cooperação coordenada de diferentes agentes, públicos e privados:

| | |
|---|---|
| 1 | Estruturação urbana do território, promovendo o reforço do sistema urbano nacional e assumindo - o como referência transversal e critério ordenador na implementação das políticas públicas, para a estruturação equilibrada e eficiente do território nacional e para a coordenação estratégica das regiões e cidades |
| 2 | Territorialização das políticas, fomentando abordagens integradas de base territorial, que assegurem a aplicação das políticas públicas através de uma adequação às especificidades dos lugares |
| 3 | Coordenação horizontal, promovendo a convergência estratégica e operacional das políticas setoriais e das políticas de desenvolvimento urbano e territorial, mediante a coordenação e articulação entre os diversos agentes institucionais, assumindo uma perspetiva de longo prazo para as trajetórias de sustentabilidade dos sistemas urbanos, e assegurando a coerência entre os instrumentos de gestão estratégica disponíveis |
| 4 | Coordenação vertical, promovendo a coordenação das intervenções de política pública com expressão territorial entre os níveis de governação nacional, regional e local, assegurando um quadro estratégico e operacional multinível e a coerência e programação otimizada das ações |
| 5 | Envolvimento ativo, assegurando que as estratégias de desenvolvimento urbano são construídas com o envolvimento e participação ativa de um quadro representativo de agentes urbanos e dos cidadãos, que garanta a apropriação, responsabilização e compromissos de todos os parceiros, focando essas mesmas estratégias na obtenção de resultados |
| 6 | Conhecimento do território, promovendo a produção sistemática, integrada e atualizada de informação sobre as cidades, designadamente do seu potencial de recursos, das capacidades, das suas relações funcionais e das dinâmicas urbanas sob um quadro de referência comum do desenvolvimento urbano sustentável |
| 7 | Capacitação coletiva, promovendo a inovação e aprendizagem coletiva, mediante a divulgação e disseminação de experiências e boas práticas, através de plataformas locais, nacionais e internacionais, de cooperação entre os agentes públicos, privados e a sociedade civil, e entre os governos e os cidadãos |

A **Estratégia Cidades Sustentáveis 2020 (CS 2020)** reforça o contributo da estruturação urbana do território nacional e da melhoria da qualidade de vida das populações em meio urbano para o desenvolvimento territorial do país, tendo sido contributos decisivos para a implementação desta estratégia:

- ✓ A implementação dos ITI – Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial e as estratégias de desenvolvimento local em meio urbano (DLBC);
- ✓ Os apoios centrados na regeneração, revitalização e reabilitação urbana dos principais centros urbanos, incluindo através de um instrumento financeiro criado especificamente para este fim;
- ✓ A criação de um Índice de Sustentabilidade Urbana, um índice sintético, composto por um conjunto de índices compósitos que medem e caracterizam o estado e evolução das cidades portuguesas em dimensões críticas de sustentabilidade urbana, que permita criar uma competição saudável entre cidades e NUTS III, e que assegure a avaliação dos resultados dos investimentos em ações relacionadas com desenvolvimento urbano sustentável;
- ✓ A promoção de redes e plataformas de conhecimento e inovação urbana, bem como a disseminação de boas práticas nacionais no decorrer deste período

4. O PROGRAMA NACIONAL DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

O **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)** constitui um instrumento de desenvolvimento do território, de natureza estratégica e de âmbito nacional, com precedência em relação aos restantes instrumentos de gestão do território, constituindo ainda um racional de cooperação com os demais Estados Membros para a organização do território da União Europeia.

O PNPOT prevalece sobre todos os demais instrumentos de gestão territorial em vigor, estabelecendo os princípios e as regras orientadoras da disciplina a definir por novos planos de ordenamento do território. As opções neles definidas devem traduzir um compromisso recíproco de compatibilização com as ações de outros instrumentos, como por exemplo, os planos setoriais nacionais (e.g. emprego, crescimento económico, desenvolvimento rural, desenvolvimento sustentável, alterações climáticas, energia, conservação da natureza e da biodiversidade, mar, água, florestas, combate à desertificação, etc.), os planos especiais de ordenamento do território e os planos regionais de ordenamento do território.



No âmbito do PNPOT foram definidos os seguintes objetivos estratégicos para Portugal, os quais constituem o quadro de referência para os compromissos das políticas com incidência territorial:

| | |
|----|--|
| 01 | Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos e prevenir e minimizar os riscos; |
| 02 | Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global; |
| 03 | Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territoriais; |
| 04 | Assegurar a equidade territorial no provimento de infraestruturas e de equipamentos coletivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social; |
| 05 | Expandir as redes e infraestruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública; |
| 06 | Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, ativa e responsável dos cidadãos e das instituições. |

5. AS ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS NO PORTUGAL 2020

As Estratégias Territoriais configuram um contributo muito relevante para o reforço da dimensão territorial da Estratégia Europa 2020, constituindo um mecanismo que assegura que as especificidades e os diferentes graus de desenvolvimento das regiões e sub-regiões são devidamente tidos em consideração e que garante a implicação direta das entidades sub-regionais e das autoridades regionais e locais no planeamento e na execução dos programas, iniciativas e projetos relevantes, conduzindo a um maior sentido de apropriação dos objetivos de desenvolvimento europeus, nacionais e regionais, a todos os níveis.

Portugal percorreu um caminho de afirmação das NUTS II, não apenas como escala de gestão regional dos fundos comunitários, mas também como escala de referência para a gestão desconcentrada das políticas setoriais e, mais recentemente, de afirmação das NUTS III como nível privilegiado para as articulações entre governo central e governos locais, bem como para a cooperação intermunicipal e o aumento da escala de intervenção dos projetos autárquicos.

No período 2014-2020 procura-se consolidar este caminho quer reforçando a lógica da programação regional ao nível das NUTS II quer propondo como referência territorial para a concretização de Investimentos Territoriais Integrados (ITI) a escala NUTS III (ou agrupamentos de NUTS III contíguas) através de Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial.



Este caminho que se iniciou, de forma seletiva, no QCA III prosseguiu no QREN de forma exaustiva, com a generalização a todo o território do Continente de subvenções globais com Associações de Municípios. Em continuidade, no período 2014-2020 procura-se consolidar este caminho, quer reforçando a lógica da programação regional ao nível das NUTS II (por exemplo enquanto escala territorial mais adequada para o desenvolvimento da componente regional da estratégia de investigação e inovação para uma especialização inteligente), quer propondo como referência territorial para a concretização de Investimentos Territoriais Integrados (ITI) a escala NUTS III através de **Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial**, sem prejuízo de prever a possibilidade de concretizar ITI noutras configurações territoriais, dirigidas a operações em domínios limitados e selecionados (exemplo ITI Mar).

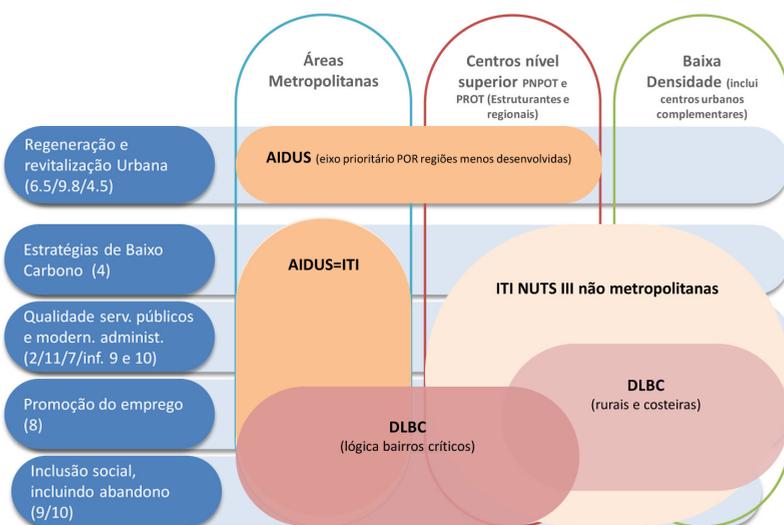
Elementos centrais da territorialização das intervenções

- ✓ Centralidade dos níveis regional (NUTS II) e subregional (NUTS III): níveis de planeamento estratégico e concertação de intervenções;
- ✓ Consolidação de uma malha subregional (CIM/ITI – NUTS III);
- ✓ Centralidade do sistema urbano definido em lei (PNPOT), com três níveis:
 - Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto;
 - Sistema urbano que estrutura as restantes regiões;
 - Áreas de baixa densidade de cariz marcadamente rural
- ✓ Utilização de geografias não administrativas em estratégias locais (DLBC rurais e costeiras e DLBC urbanas) e, noutros casos, centrados na promoção de um ativo territorial muito específico (e.g. Mar);
- ✓ Elementos de governação e monitorização que promovam o acompanhamento integrado das abordagens territoriais (e.g. monitorização específica, CA comuns sobre este tema, utilização das estratégias subregionais nos “Conselhos Regionais RIS 3”).



A escala das NUTS III, mais concretamente as suas **Estratégias de Desenvolvimento Territorial** servem igualmente de referência para assegurar a coerência estratégica de outras intervenções de cariz local, em territórios urbanos, rurais ou nos espaços de articulação entre ambos.

Procura-se desta forma a criação de um quadro estratégico sub-regional completo e claro, que garanta a coerência das intervenções, independentemente da forma como são implementadas (ITI ou DLBC), e que permita assumir explicitamente o desenvolvimento rural, o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento das zonas costeiras como parte integrante do desenvolvimento regional.



Sendo global, este quadro estratégico sub-regional, dinamizado pelas associações de municípios, em articulação com os restantes atores relevantes para os processos integrados de desenvolvimento regional, é igualmente ser assumido como referencial no âmbito de outras intervenções, para além das que vierem a estar integradas nos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (ITI) ou em DLBC promovidos no território.

Por exemplo, a componente das estratégias sub-regionais centrada na promoção da competitividade empresarial deve ser ponderada no âmbito dos mecanismos de governação associados às estratégias de especialização inteligente regionais ou no âmbito dos mecanismos de ponderação do mérito regional dos incentivos a PME.

Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial – ITI NUTS III

Principais desafios:

- ✓ estruturação do sistema urbano nacional e atratividade das áreas urbanas;
- ✓ modernização da administração pública local;
- ✓ promoção de estratégias de baixa emissão de carbono,
- ✓ a proteção do ambiente e a adaptação às alterações climáticas;
- ✓ sustentabilidade e qualidade do emprego;
- ✓ coesão e inclusão social;

Territórios:

- ✓ NUTS III (ou grupos de NUTS III contíguas). Universal a todo o território do Continente.

Entidade responsável:

Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas

Em todo o território do Continente foram implementados, ao nível de NUTS III (ou agrupamentos de NUTS III contíguas), Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial, recorrendo ao instrumento regulamentar dos Investimentos Territoriais Integrados (ITI), que abrangem as intervenções das entidades municipais e intermunicipais essenciais à implementação da estratégia, com especial ênfase na reorganização da oferta dos serviços públicos e coletivos, sejam eles na área da inclusão ou da educação e formação, bem como no aumento da qualidade de prestação desses mesmos serviços ou dos serviços prestados diretamente pelas entidades municipais e intermunicipais, nomeadamente através de medidas que promovam a modernização administrativa e a qualificação desses serviços.

Estratégias de desenvolvimento territorial
Portugal 2020

| | | nº | 1 000 € |
|--|------|------------|------------------|
| Pactos para o Desenvolvimento Territorial | ITI | 22 | 1 161 628 |
| Estratégias de Desenvolvimento Local | EDL | 82 | 306 200 |
| Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano | PEDU | 105 | 773 971 |
| Planos de Ação de Regeneração Urbana | PARU | 170 | 203 095 |

Informação reportada a 31-12-2019

Não são indicadas todas as tipologias de estratégias de desenvolvimento territorial



6. AS AÇÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTADO

Na ótica da estruturação do sistema urbano, tal como definido no PNPOT e PROT, o Acordo de Parceria 2014-2020 promove uma intervenção integrada focalizada nas seguintes áreas:

- O **reforço do papel das Áreas Metropolitanas** na estruturação do sistema urbano, com particular enfoque nos desafios associados às estratégias de baixo carbono (e.g. eficiência energética e mobilidade sustentável) e na regeneração e revitalização urbana;
- A **promoção da regeneração e revitalização urbana** focalizada nos centros urbanos que estruturam o sistema urbano nacional e servem de interface na articulação urbano-rural (centros de nível superior) e com incidência nas Áreas de Reabilitação Urbana. Pretende-se reforçar a capacidade de regenerar e valorizar as áreas construídas, qualificar os espaços públicos, reabilitar a habitação e fomentar novas funções urbanas em áreas obsoletas ou em risco, sendo privilegiadas operações integradas de reabilitação e revitalização de áreas urbanas.

Tendo em vista a resposta a estes desafios, são promovidas **Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado (AIDUS)**, materializadas através dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial das duas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, bem como através de intervenções especificamente dirigidas à regeneração e revitalização urbanas em centros urbanos de nível superior, através de alocações específicas em eixos autónomos dos respetivos programas operacionais do Norte, Centro, Lisboa e Alentejo, contribuindo assim para o cumprimento do requisito regulamentar de concentração mínima de 5% de FEDER em AIDUS.

Neste quadro, foram implementadas AIDUS que se destinam a prosseguir estratégias de Desenvolvimento Sustentável tendo em consideração a relevância dos sistemas urbanos na dinamização do crescimento e do emprego, da competitividade e da inovação, e também da sustentabilidade e promoção da qualidade de vida. As AIDUS pretendem assim estruturar operações fundamentadas e especificadas em estratégias de desenvolvimento urbano.

O instrumento AIDUS, para além das intervenções relativas aos ITI no que se refere às Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, tem como papel central a promoção da atratividade das áreas urbanas de incidência, bem como a estruturação territorial dos centros urbanos de nível superior e a regeneração e revitalização urbana, a coesão, o emprego e a sustentabilidade territorial, sendo a materialização do instrumento AIDUS será prosseguida da seguinte forma:

- Em termos estratégicos, as AIDUS são os ITI que correspondem à concretização dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, com especial ênfase na promoção de estratégias de baixa emissão de carbono;
- Através de um eixo autónomo nos POR do Norte, Centro, Lisboa e Alentejo que inclui as componentes de regeneração e revitalização urbana em centros urbanos de nível superior.

Este Eixo autónomo integra ainda a dotação para um instrumento financeiro para a regeneração e revitalização urbana, incluindo a componente reabilitação de habitações e de eficiência energética na habitação, edifícios públicos e equipamentos, abrangidos nas intervenções de regeneração e revitalização urbanas. Os fundos comunitários afetos à intervenção em habitação no âmbito de regeneração e revitalização urbana são mobilizados exclusivamente por via de instrumentos financeiros.

| Instrumento financeiro para a reabilitação e revitalização urbana | |
|---|---|
| 1282 M€ | investimento proposto |
| 669 M€ | investimento contratado |
| 1133 | habitações reabilitadas |
| 1790 | novos residentes |
| 29152 | redução anual de consumo de energia primária |

Informação reortada a 30-06-2020

As entidades responsáveis pela implementação das AIDUS serão as **Autoridades Urbanas**, mais especificamente:

- As **Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto**, no caso da implementação dos respetivos Pactos para o desenvolvimento e coesão territorial;
- **Os Municípios** que dinamizam e implementam os planos de ação de regeneração e revitalização urbana que venham a ser apoiados no âmbito dos eixos prioritários dos PO Norte, Centro e Alentejo e que ao proporem o conteúdo específico dos planos de ação, participam na seleção das operações, tal como enunciado no art.º 7.º do regulamento FEDER.



Em síntese, a concretização das AIDUS é executada pelos ITI das duas Áreas Metropolitanas, complementadas pelos eixos autónomos dos POR do Continente na sua componente de operações de valorização da estruturação urbana dos territórios de incidência e de promoção da atratividade e da competitividade das cidades, através de operações destinadas à melhoria do ambiente urbano e da revitalização das cidades e de operações de reabilitação e regeneração física, económica e social das comunidades e das zonas urbanas desfavorecidas, sempre que implementadas em centros urbanos de nível superior.

A concentração destas intervenções nestes centros urbanos de nível superior, que visa o cumprimento do requisito regulamentar de 5% de FEDER nas AIDUS, não invalida a possibilidade de ações de regeneração e revitalização em centros urbanos de outras regiões do país (Algarve, Açores e Madeira), nem em centros urbanos de nível inferior nas regiões Norte, Centro e Alentejo (sendo que nesses casos não contribuem para o *ring-fencing* das AIDUS).



7. OS PLANOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

O **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU)** é o instrumento de programação que suporta a contratualização entre a autoridade de gestão e as autoridades urbanas.

As autoridades urbanas formulam uma estratégia integrada de desenvolvimento urbano (planos estratégicos de desenvolvimento urbano) incluindo, designadamente, as prioridades de investimento 4e, 6e e 9b e a respetiva dotação, sendo implementados pelas autoridades urbanas, incluindo a seleção das operações que dão concretização à estratégia.

Os planos estratégicos de desenvolvimento urbano são selecionados em função de princípios de seleção comuns que ponderam a proporcionalidade do investimento proposto, a capacidade administrativa das autoridades urbanas, as características socio funcionais do espaço a intervir, a coerência e articulação das intervenções previstas com outros instrumentos de promoção da revitalização

urbana, e assegurem uma dimensão crítica que permita a obtenção de impactes relevantes da intervenção na densificação da população urbana e no desenvolvimento urbano sustentável, em matéria de qualidade ambiental e urbanística.

O PEDU deve constituir o elemento de integração dos seguintes instrumentos de planeamento, que suportam cada uma das prioridades de investimento:

- **Plano de mobilidade urbana sustentável**, definido ao nível de NUTS III.
- **Plano de ação de regeneração urbana**, com âmbito territorial incidente nos centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas industriais abandonadas, dentro de uma (ou mais) Área(s) de Reabilitação Urbana (ARU).
- **Plano de ação integrado para as comunidades desfavorecidas**, com delimitação territorial correspondente a pequenas áreas inframunicipais, de acordo com as características sócio funcionais do espaço. O plano de ação integrado para as comunidades desfavorecidas, e consequentemente as operações de regeneração física, económica e social a realizar, devem incidir em zonas críticas do território municipal, tendo as intervenções ao nível físico, a existir, que ser acompanhadas com intervenções de natureza social. Em termos territoriais as intervenções não são circunscritas a ARU.

A prioridade de investimento 6.5 dos programas regionais do Norte, Centro e Alentejo contemplam a *“Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão, a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução de ruído”*.

Tendo em vista o pretendido enfoque territorial das intervenções, no que diz respeito à dimensão territorial da intervenção de regeneração urbana (PI 6.5), é critério base constituir uma área territorialmente delimitada, incidindo em espaços inframunicipais das Áreas de Reabilitação Urbana (ARU), nomeadamente centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas de conversão de zonas industriais abandonadas. As intervenções de regeneração urbana apoiadas através de instrumento financeiro devem contar igualmente com a participação das autoridades urbanas, através da emissão de parecer sobre o enquadramento das aplicações no plano estratégico de desenvolvimento urbano.

As Autoridades Urbanas são responsáveis pela seleção das operações, cabendo-lhes proceder à aplicação dos critérios de seleção aprovados pela Comissão de Acompanhamento do respetivo programa operacional financiador, bem como atestar a conformidade da operação com o respetivo plano estratégico de desenvolvimento urbano sustentável.



8. OS PLANOS DE AÇÃO DE REGENERAÇÃO URBANA

Os **Planos de Ação de Regeneração Urbana (PARU)** devem contemplar a vertente de dinamização económica do espaço dos centros urbanos e, muito em particular, o acolhimento de iniciativas produtivas relacionadas com o comércio e os serviços.

No âmbito das ações de regeneração urbana e reabilitação de edificado previstas para o território incidente, para além da componente relativa à requalificação do parque habitacional, promove-se e reforça-se a dimensão de requalificação do comércio retalhista, enquanto componente basilar da vivência urbana, em virtude dos impactos sociais positivos que tendem a gerar e do potencial que encerram no que concerne especificamente ao desenvolvimento e dinamização da atividade turística na zona a intervir.

Os Municípios que constituem os centros urbanos complementares da rede urbana devem dispor de um **plano de ação de regeneração urbana (PARU)**, aceite pela autoridade de gestão, coerente com a estratégia integrada de desenvolvimento territorial.

As operações a considerar são selecionadas e aprovadas pela autoridade de gestão, por aplicação dos critérios de seleção aprovados pelo comité de acompanhamento do respetivo PO financiador e avaliação da conformidade com o respetivo plano de ação de regeneração urbana. Tipologias de operações que podem ser incluídas no PARU:

- ✓ Reabilitação integral de edifícios destinados a habitação, a equipamentos de utilização coletiva, a comércio ou a serviços, públicos ou privados, com idade igual ou superior a 30 anos;
- ✓ Reabilitação de espaço público, desde que associada a ações de reabilitação do conjunto edificado envolvente em curso ou concluídas há 5 anos ou menos, podendo envolver a demolição de edifícios para criação de espaço público e a recuperação e expansão de infraestruturas verdes;
- ✓ Reabilitação de espaços e unidades industriais abandonadas com vista à sua reconversão, destinadas às tipologias de uso referidas nas alíneas anteriores;
- ✓ Desenvolvimento de ações com vista à gestão e animação da área urbana, à promoção da atividade económica, à valorização dos espaços urbanos e à mobilização das comunidades locais, desde que diretamente relacionadas com as ações previstas nas alíneas anteriores;
- ✓ Estudos e ações associados à melhoria da qualidade do ar e à redução do ruído e à qualidade de vida em meio urbano, nomeadamente a realização de projetos-piloto de redução da poluição do ar, o reforço e modernização da rede urbana de medição de qualidade do ar de âmbito regional, a realização de inventários de emissões regionais com informação relevante para os modelos de qualidade do ar, e posterior integração e disponibilização no sistema nacional de informação (QualAr), a criação de modelos de avaliação da qualidade do ar com resolução espacial a nível regional, urbano e de vias de tráfego, e a elaboração de estudos e planos com vista à produção de informação de apoio à decisão sobre ruído.

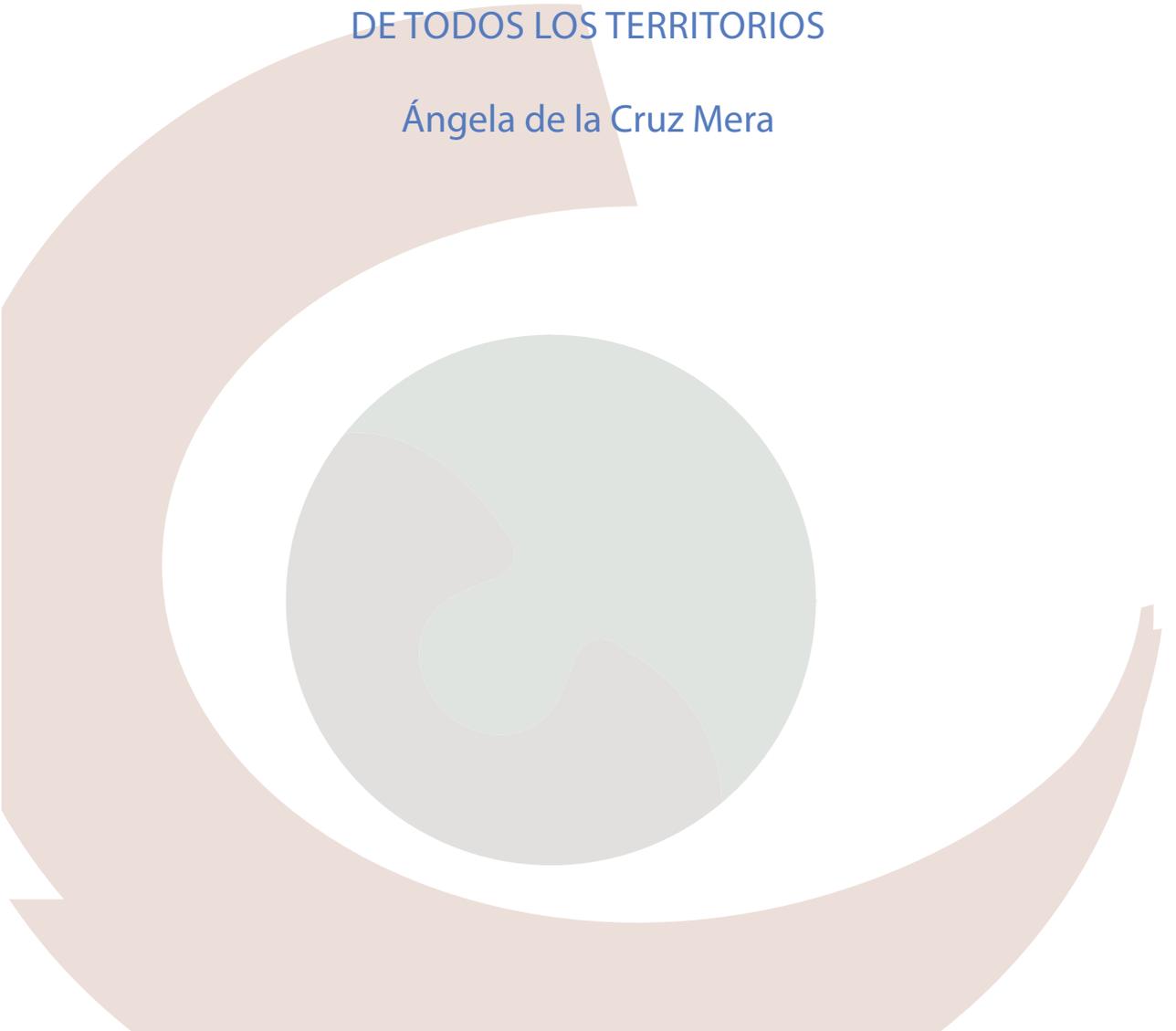
O Município deve apresentar a sua estratégia para as ações a desenvolver na prioridade de investimento 6.5 – Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão, a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução do ruído, apresentando, pelo menos, os seguintes elementos:

- 01 Diagnóstico, devendo ser sinalizadas as características socio funcionais do espaço a intervir, os principais problemas e prioridades para o respetivo território sustentados num conjunto de indicadores estatísticos de base pré-determinado e suportado, em larga medida, em dados dos Censos;
- 02 Objetivos estratégicos, incluindo o envolvimento dos vários atores no território a intervir;
- 03 Planta de delimitação territorial do perímetro em que se pretende intervir, sendo que a estratégia tem de incidir sobre centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas industriais abandonadas, dentro de uma ou mais Áreas de Reabilitação Urbana (ARU);
- 04 Modelo habitacional – evolução demográfica, repovoamento, formas e tipos de ocupação dos alojamentos e regeneração;
- 05 Modelo económico – reconversão funcional e revitalização do tecido empresarial local;
- 06 Regras e critérios de proteção do património arquitetónico e arqueológico;
- 07 Identificação indicativa dos investimentos a desenvolver, quer em termos de equipamentos coletivos previstos, quer em termos de intervenções em espaço público, por entidades públicas e privadas e estimativa dos investimentos públicos, realizações e resultados esperados (metas quantificadas). Deve ainda ser quantificado o número de edifícios muito degradados ou a necessitar de grandes reparações incluídos na ARU que se prevê intervir.
- 08 Modelo de Governação, explicitando o envolvimento de atores e os instrumentos e mecanismos de liderança, participação, prestação de contas, acompanhamento, monitorização e avaliação.



LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA URBANA DE LA UE
SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO EQUILIBRADO
DE TODOS LOS TERRITORIOS

Ángela de la Cruz Mera



Ángela de la Cruz Mera

Licenciada en Derecho y Administradora Civil del Estado.

Subdirectora General de Políticas Urbanas del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

“Europa tiene todo lo que hace falta para responder a los mayores retos. Podemos hacerlo juntos. Necesitamos el compromiso de todos y la voluntad política de llevarlo a efecto”. Timmermans y Katainen, 2019, “Hacia una Europa sostenible en 2030”. Prólogo.¹

Resumen

Hablar de política urbana en el contexto de la Unión Europea (UE) significa referirse fundamentalmente al papel que han jugado los Estados miembros para propiciar que, en ausencia de competencias específicas en materia de urbanismo de las instituciones comunitarias, sea la cooperación de carácter voluntario entre éstas y aquéllos, además de con otros actores de indudable relevancia entre los cuales están las ciudades, la que alumbró un camino común en favor de la sostenibilidad global. Los trabajos de la UE se están centrando, de acuerdo con la Agenda Urbana para la Unión Europea, en propuestas normativas, de financiación y de intercambio del conocimiento. Todo ello sobre la base de un método de trabajo fundamentado en grupos de trabajo temáticos (“partnerships”) y en los planes de acción surgidos de estas experiencias. Parafraseando a Timmermans y Katainen Europa tiene lo que hace falta, están definidos los retos y existe el compromiso formal de afrontarlos juntos, pero existen recelos en torno a la existencia de una verdadera voluntad política de llevarlo a efecto, de financiación específica para ello y de una adecuada coordinación entre la política de cohesión territorial y la política urbana.

Índice

| | |
|--|----|
| • 1. Introducción..... | 40 |
| • 2. El trabajo de los Estados Miembros en temas urbanos y territoriales..... | 43 |
| • 3. El acervo urbano europeo: un largo camino hasta la Agenda Urbana para la Unión Europea (UAEU).... | 45 |
| • 4. La Agenda Urbana para la Unión Europea (UAEU) y la Agenda Urbana Española (AUE)..... | 48 |
| • 5. El trabajo paralelo en materia de cohesión territorial..... | 53 |
| • 6. El futuro inmediato..... | 56 |
| • 7. Conclusiones..... | 59 |
| • Bibliografía..... | 61 |

1. Documento de reflexión “Para una Europa sostenible de aquí a 2030.
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_es_v2_web.pdf

1. INTRODUCCIÓN

El 30 de mayo de 2016, en Ámsterdam, los Ministros de la UE responsables de las políticas urbanas, bajo la presidencia de Ronald Plasterk (Ministro de Interior y Relaciones del Reino de Holanda), respaldaron la Agenda Urbana para la Unión Europea (UAEU), cerrando un largo período de más de diez años de búsqueda accidentada y con muchos altibajos, de un compromiso formal sobre las políticas urbanas a nivel comunitario, que abriría la puerta a una nueva forma de cooperación multinivel cuyo presente ya está trazado, pero cuyo futuro aún se antoja incierto.



Figura 1. Logo de la Agenda Urbana para la Unión europea (UAEU).

La importancia de este acuerdo debe calibrarse desde la perspectiva de la ausencia de atribuciones específicas en materia de urbanismo de las instituciones comunitarias. Los Tratados de la Unión no atribuyeron competencias en esta materia, e incluso cuando el Tratado de Lisboa, aprobado el 13 de diciembre de 2007, incorporó entre las compartidas por la UE y los Estados Miembros (art.4.2.c) la cohesión territorial, no dejó de ser un intento de afrontar los retos territoriales mediante la mejora de la coordinación entre las políticas sectoriales a todas las escalas, y sin que las políticas urbanas -como tales- se entendieran incluidas de manera expresa e individualizada. Mal común difícil de atajar éste del fortalecimiento sin precedentes -tanto en el plano internacional, como en el nacional, e incluso en el local-, de todo lo sectorial, frente a las visiones complejas, transversales, interrelacionadas y necesariamente cohesionadas de lo global, como es, en esencia, todo lo que tiene que ver con lo urbano y, desde luego, la planificación territorial y urbanística.

Este artículo tiene la finalidad de destacar especialmente el esfuerzo de los Estados miembros en toda esta andadura y el importante papel jugado por los mismos. El trabajo continuado realizado entre ellos y con las instituciones europeas en materia de política urbana, a lo largo de muchos años, se ha hecho al margen de las formaciones sectoriales específicas del Consejo de la UE² y con un elevado espíritu de voluntariedad en los compromisos que, aunque haya sido algo desigual a lo largo de los años, tiene un valor indudable.

2. Estas formaciones son diez en total: Asuntos Generales; Asuntos Exteriores; Asuntos Económicos y Financieros (incluyendo el presupuesto); Justicia y Asuntos de Interior (incluyendo la protección civil); Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Competitividad (Mercado Interior, Industria, Investigación y Espacio); Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio ambiente; Educación, Juventud, Cultura y Deporte (incluyendo asuntos audiovisuales).



Basta con hacer un repaso al llamado “Acervo Urbano” -al que se dedica todo un Anexo comentado en este libro- para reconocer que, más allá del ámbito competencial propio de cada Estado miembro, o de las instituciones comunitarias, se ha recorrido un camino común con la finalidad de diseñar, organizar y dar valor a todo un completo sistema de colaboración informal, que ha terminado produciendo documentos en los que existen auténticos compromisos formales para todos los participantes.

El esfuerzo de las instituciones europeas también ha sido notable y, desde la perspectiva de la financiación, su papel ha sido clave. De hecho, es bien conocido el apoyo que ha prestado a proyectos concretos en ciudades y programas relacionados con el desarrollo urbano, a través de iniciativas como URBAN³ o JESSICA⁴. Pero no sólo ha sido la financiación, sino también otros aspectos como la promoción institucional de redes de ciudades y de intercambio y difusión del conocimiento o de buenas prácticas, como URBACT⁵ y EUKN⁶, e incluso el apoyo a la puesta en marcha de mecanismos que permiten diseñar y hacer el seguimiento de las políticas urbanas, como URBAN AUDIT⁷ y la Reference Framework for European Sustainable Cities (RFSC⁸). A través de todas estas iniciativas la UE ha ido asumiendo gradualmente un papel real de apoyo a las ciudades y regiones europeas en la búsqueda de una mayor y mejor competitividad y cohesión, tal y como ha reconocido de manera reiterada la Comisión, aunque haya sido menor en relación con el desarrollo equilibrado de todos los territorios.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) financió entre los años 1989 a 2006, con más de 1.600 millones de euros los llamados proyectos piloto urbanos (Fase I, de 1989 a 1994 y Fase II, de 1997 a 1999) y las iniciativas comunitarias URBAN (la I entre 1994 y 1999 y la II entre 2000 y 2006). Y el Eje Urbano, dentro del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible (POCS) 2014-2020 ha estado dotado con 1.012.754.015 euros de ayuda FEDER con la finalidad de asignar recursos a áreas urbanas y ciudades, seleccionando mediante convocatorias abiertas las llamadas Estrategias DUSI (de desarrollo urbano sostenible e integrado).

3. URBAN: Ayudas FEDER para la puesta en marcha de estrategias innovadoras de regeneración urbana que, mediante un enfoque integrado que contempla los aspectos sociales, económicos y medioambientales, favorecen un desarrollo urbano sostenible de acuerdo a los principios y orientaciones estratégicas de las políticas comunitarias.

4. JESSICA: *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*. Iniciativa de la Comisión europea desarrollada en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y con el Consejo del Banco europeo de desarrollo, para proporcionar instrumentos financieros que ayuden a la ejecución de actuaciones de desarrollo urbano sostenible y de regeneración urbana.

5. URBACT: programa europeo de intercambio y aprendizaje que promueve el desarrollo urbano sostenible e integrado, que engloba a 550 ciudades, 29 países y 7.000 agentes locales activos.

6. EUKN (*European Urban Knowledge Network: Red Europea de Conocimiento Urbano*): red formada actualmente por ocho países europeos (entre los que está España) e instituciones de conocimiento e investigación sobre temas urbanos, que pretende generar una comunidad profesional que comparta conocimiento en dichos temas y que intercambie buenas prácticas.

7. URBAN AUDIT: proyecto europeo auspiciado por la DG Regio de la Comisión europea en colaboración con Eurostat que recopila información estadística que permite comparar la calidad de vida de las principales ciudades europeas. Recoge datos aproximadamente cada 3 años.

8. RFSC: herramienta voluntaria para impulsar la sostenibilidad en las ciudades europeas, que está diseñada con y para las ciudades, y compartida a nivel europeo. Cuenta con traducción al español para facilitar su utilización por parte de los Ayuntamientos.

Y además de este estricto compromiso económico, tal y como se indica en su propia denominación, se buscó el enfoque integrado como metodología para consolidar una nueva forma de trabajar en los ámbitos urbanos, más coordinada, más participativa, más estratégica y también más eficiente y sostenible. Más propia, en suma, de los nuevos postulados de la gobernanza multinivel que reclaman, a nivel mundial, la Agenda Urbana de las Naciones Unidas⁹ (NUA, 2016) y la propia Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015)¹⁰.



Figura 2. Logo de la Agenda Urbana de las NN.UU.



Figura 3. Logo de la Agenda 2030 de las NN.UU.

También han jugado un papel importante en este empeño común por la creación de una política urbana comunitaria, las ciudades, verdaderos actores del desarrollo urbano sostenible del futuro, en franca competencia con los propios Estados, máxime en un continente como el europeo, que es eminentemente urbano. Como confirman CASTELLS y BORJA (1998) “los estados nación son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes”.

Las zonas urbanas albergan en Europa a más de los dos tercios de la población, generan el 85 % del PIB, suponen entre un 60-80% del uso de la energía y se enfrentan a retos que van desde lo social a lo económico, sin perder de vista lo medioambiental. Todo ello en un contexto territorial en el que más del 75 % del territorio es rural, pero en el que la tasa de urbanización sigue creciendo, al igual que lo hacen también las escalas de las propias ciudades.

La UE cuenta ya con más de un centenar de áreas metropolitanas en las que vive más del 60% de la población. De modo que abordar el análisis de la gestación de la política urbana de la UE y su contribución al desarrollo equilibrado de todos los territorios tiene todo el sentido.

9. Versión en español en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

10. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda2030-para-el-desarrollo-sostenible>

El contexto internacional más amplio también contribuye a dicho interés, en la medida en que existe un compromiso planetario de cara a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible de aquí a 2030 y para ello será preciso que todos los actores de este necesario cambio estén ahí, codo con codo y mano a mano, trabajando para que nadie se quede atrás: organismos internacionales, regiones, estados, pueblos y ciudades, comunidad académica, sociedad civil, entidades financieras, sector privado, profesionales, etc. Así lo ha reconocido la propia Comisión, cuando afirma que la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los ODS son brújula y mapa y determinan, por tanto, el marco estratégico de la UE y de sus Estados miembros.



Figura 4. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

2. EL TRABAJO DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN TEMAS URBANOS Y TERRITORIALES

La política urbana de la UE ha evolucionado a través de una singular forma de trabajo intergubernamental y con las propias instituciones europeas que da lugar a las llamadas “soft policies” (DE SANTIAGO, E. 2017), que identifican políticas a nivel europeo en las que no existe un marco competencial formal previo ni directo y que dependen, por tanto, de las iniciativas que se desarrollen voluntariamente entre los actores implicados. Sus resultados se conocen, en consecuencia, como “soft law”, es decir, figuras jurídicas que no tienen fuerza vinculante a modo de leyes o decretos, pero que no dejan de disponer de cierta relevancia jurídica, además del consecuente compromiso político.

La estructura de trabajo de los Estados miembros en el seno de la UE se organiza en torno a las Presidencias de turno del Consejo, que, como es sabido, van rotando cada seis meses entre los veintisiete Estados Miembros.

La relevancia que tengan los temas urbanos y, dentro de ellos, las prioridades que se establezcan dependen, por tanto, y mucho, de las agendas de actividades temáticas que deseen organizar cada uno de los Estados, e incluso del sistema de tríos presidenciales instaurado a partir del año 2010, que incorpora otra nueva coordinación inicial a tres, sobre un proceso que es igualmente de coordinación más amplio¹¹. Cuando la agenda incluye temas urbanos de interés se organizan reuniones que pueden tener uno, dos o tres niveles diferentes: el nivel técnico, que cuenta siempre con su reunión semestral, y dos niveles políticos, el de Directores Generales y el de Ministros (que siempre será informal porque sus competencias en los temas urbanos no están delegadas), que pueden ser convocadas, o no, en función de las prioridades de la Presidencia de turno y de la importancia de los temas a tratar. Normalmente no existirá reunión informal de Ministros cuando la Presidencia no desee proponer ningún documento que deba ser objeto de aprobación o compromiso por parte de todos los Estados miembros y esto sucede con cierta frecuencia.

De acuerdo con lo anterior podría decirse que el papel clave para garantizar la continuidad y la coherencia de los trabajos lo juega el Urban Development Group, UDG, como grupo de trabajo permanente a nivel técnico¹², que realiza una primera aproximación a la temática correspondiente y que aporta, desde dicho nivel técnico, propuestas que más tarde son debatidas y apoyadas o rechazadas por el primer nivel político, que es el de los Directores Generales. Con ambos grupos de trabajo interministeriales se preparan los documentos, acuerdos y pactos que finalmente deberían apoyar los Ministros y que terminarán conformando el llamado acervo urbano de la UE.

Pero no sólo los Estados miembros forman parte de esta estructura de trabajo, ya que en los tres niveles antes referidos existen también representantes de los Estados asociados (Noruega, Suiza) y candidatos (Turquía), la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones (CoR), el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), otras instituciones comunitarias con relevancia europea en temas urbanos entre los que es preciso citar específicamente al Banco Europeo de Inversiones (BEI), la Agencia Europea de Medio Ambiente, las asociaciones europeas de ciudades (CEMR Consejo Europeo de Municipios y Regiones y EUROCITIES), y otros actores (ECTP-CEU Consejo Europeo de Urbanistas, EUKN, URBACT, etc.) Por lo que se refiere a los temas territoriales existe también una metodología de trabajo y una estructura muy similar y su articulación con los temas urbanos depende fundamentalmente del grado de coordinación que tengan ambas disciplinas en cada Estado miembro.

11. El trío de presidencias en el que se incluye España está compuesto, además, por Bélgica y Hungría. En el caso de Portugal, por Alemania y Eslovenia.

12. La representación en este UDG corresponde a la Subdirección General de Políticas Urbanas del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA), de acuerdo con las competencias atribuidas a la misma en relación con "las políticas de desarrollo urbano sostenible que implementen la Agenda 2030 y las Agendas Urbanas internacionales" y "el seguimiento a nivel nacional e internacional de las iniciativas y programas en materia de desarrollo urbano sostenible" (Real Decreto 953/2018, de 27 de julio).

La coordinación a nivel europeo está garantizada porque la política de cohesión sí que es una de las competencias comunitarias, lo que hace que existan otros grupos formales de trabajo con sede en Bruselas como el COCOF, o Comité de Coordinación de los Fondos, recientemente sustituido por el COESIF y EGESIF; o el TCUM: Territorial Cohesion and Urban Matters. A nivel de los Estados miembros, cuando las disciplinas territoriales y las urbanas están residenciadas en diferentes Departamentos ministeriales, como es el caso de España, en el que ni siquiera está claro a qué Ministerio pertenecen específicamente las territoriales (han ido desplazándose desde el antiguo Ministerio de Medio Ambiente al Ministerio de Hacienda e incluso al de Política Territorial), la coordinación a nivel interno no es fácil, y en muchas ocasiones se disipan los esfuerzos que podrían ser conjuntos y que permitirían participar de una misma visión y, en consecuencia, de una misma posición, más fuerte, ante Europa.

El grupo técnico de trabajo permanente en materias territoriales es el Network of Territorial Cohesion Contact Points, NTCCP¹³, que fue creado durante la Presidencia portuguesa en 2007 y que organiza sus propias reuniones al margen de las del UDG, como ocurre también con las de Directores Generales. No obstante, cuando el país que ostenta la Presidencia de turno aún en un único Departamento las competencias urbanas y las territoriales no es infrecuente que existan reuniones informales de Ministros conjuntas para ambos temas, lo que termina reforzando la estrecha vinculación interdisciplinar que siempre deberían tener ambas temáticas y la oportunidad que supone trabajar con objetivos comunes y de sostenibilidad a través de las mismas.

3. EL ACERVO URBANO EUROPEO: UN LARGO CAMINO HASTA LA AGENDA URBANA PARA LA UNIÓN EUROPEA (UAEU)

Se define como “acervo” general de la UE (EUR Lex¹⁴) la base común de derechos y obligaciones que vincula al conjunto de los países que la componen y que, reconociendo que está en evolución constante, engloba el contenido, los principios y los objetivos políticos de los Tratados; la legislación y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE; las declaraciones y resoluciones adoptadas en el marco de la UE; los actos de política exterior y de seguridad común; los acordados en materia de justicia y asuntos de interior; los acuerdos internacionales celebrados por la UE y los celebrados por los Estados miembros. Este “acervo” debe ser aceptado por todos ellos y se comprometen a incorporarlo -en la medida en que sea preciso- a sus ordenamientos jurídicos nacionales y, a través de estos últimos, a aplicarlo mediante sus propias políticas.

13. La representación en este NTCCP la ostenta la Subdirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Hacienda, a la que corresponde la representación en los comités y grupos de trabajo de coordinación de fondos europeos y de otros comités u órganos colegiados donde sea competente, y la coordinación e impulso de las Redes Temáticas relacionadas con el FEDER y otros fondos que se le asignen (Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre).

14. <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html?locale=es>

En el ámbito de las políticas urbanas existe ya un nutrido “acervo comunitario”, denominado expresamente como “Acervo Urbano”, que procede de esos muchos años de colaboración informal entre los Estados Miembros y las instituciones europeas, en el que destacan de manera muy especial algunos documentos concretos, además de todas las experiencias –fundamentalmente de financiación- ya referidas. Por lo que a este artículo concreto interesa, éstos serían, por orden cronológico y sustrato temático, los siguientes:

- la Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles (24 de mayo de 2007).
- la Declaración de Marsella y el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible (25 de noviembre de 2008).
- la Declaración de Toledo sobre la regeneración urbana integrada (22 de junio de 2010).
- la Declaración de Riga por la construcción de la Agenda Urbana para la Unión europea y el reconocimiento del papel de las pequeñas y medianas ciudades (10 de junio de 2015).
- el Pacto de Ámsterdam por el que se aprueba la Agenda Urbana para la Unión europea (30 de mayo de 2016) y
- la Declaración de Bucarest por un nuevo marco financiero plurianual en un contexto de urgencia política, social y medioambiental (14 y 15 de marzo de 2019).

Un breve análisis de cada uno de ellos se puede consultar en el Anexo de esta publicación, si bien no tiene este artículo la pretensión de realizar un estudio detallado de todo aquél acervo, conformado sobre la base de dos décadas de trabajo conjunto. Interesa destacar que más allá de los propios documentos y de las iniciativas vinculadas con los fondos referidas en la Introducción, se integra en dicho Acervo la generación y puesta en marcha de metodologías de trabajo que son las verdaderamente interesantes de cara al futuro, y también ya hoy, en el presente.

Por medio de ellas se han consolidado principios conceptuales esenciales como el enfoque integrado, la mirada hacia la ciudad ya hecha, la atención especial a los barrios desfavorecidos (mediante la “regeneración urbana integrada”), y ya más recientemente, la alineación con los ambiciosos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. De hecho, la UE se ha comprometido plenamente con el cumplimiento de los mismos, lo que precisará enfoques territoriales transfronterizos y la alineación del nuevo ciclo político quinquenal con la aplicación efectiva de sus muchos objetivos (recuérdese que son 17 los ODS y que se asignan a los mismos un total de 169 metas y 232 indicadores de evaluación y seguimiento). Es un compromiso, además, que alcanza a todos los escalones de Administración Pública, a las empresas y a la sociedad civil, con la finalidad colectiva de garantizar un futuro sostenible en el contexto de una economía moderna, un medio ambiente limpio, un planeta habitable y el bienestar de los ciudadanos.



También se ha consolidado el reconocimiento de la sustantividad de las Entidades locales como representantes de las ciudades y demás áreas urbanas, como protagonistas independientes de las relaciones internacionales con las instituciones europeas. Este reconocimiento formal, e incluso práctico (participación activa en todas las reuniones que dan lugar a los diferentes compromisos), que debería seguir reforzándose, ha presentado fisuras con ocasión de la ejecución de los fondos destinados al desarrollo urbano sostenible e integrado.

En lo que todavía es el actual periodo de programación comunitaria 2014-2020, la dimensión urbana ha sido la más importante de la política de cohesión, estimándose que un mínimo del 50% de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional –FEDER- (entre 80.000 y 90.000 M€) para dicho periodo se ha invertido en zonas urbanas.

Y pese a que ha permitido a determinadas áreas funcionales urbanas contar con una importante financiación, el procedimiento diseñado a escala supraestatal ha atribuido a las Entidades locales un papel muy limitado (la mera selección de las operaciones), las ha situado en una posición de confrontación con otras Entidades locales (con las que debían competir) e incluso con sus CC.AA. y con el propio Estado como autoridad de gestión y, sobre todo, ha excluido a las áreas urbanas con menos de 20.000 habitantes, a las que ninguna de las Agendas Urbanas, tanto la nacional como las internacionales, excluyen de la denominada “política urbana” y de la necesidad de dotarse de estrategias integradas.

El reconocimiento por parte de la Comisión del papel de dichas Entidades, no sólo como “autoridades urbanas”, sino como posibles redes que interactúan con la Comisión sin intermediarios (como la Urban Development Network¹⁵) debe seguir alimentándose, pero no sólo con la finalidad de mejorar la ejecución de los fondos destinados al desarrollo urbano sostenible e integrado y para promover intercambios de información y experiencias (GALERA RODRIGO, S. 2016) sino, sobre todo, porque son actores esenciales en los objetivos de la Estrategia Europa 2020, de lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

15. Se trata de una red impulsada por la Comisión Europea, en concreto por la Dirección General de Política Regional y Urbana, cuyo objetivo es apoyar a las ciudades para que implementen sus Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSIs). Reconociendo la “complejidad administrativa y operativa” de estas Estrategias, se pretende ayudar a las llamadas “autoridades urbanas” en la implementación de los fondos dedicados al desarrollo sostenible.

4. LA AGENDA URBANA PARA LA UNIÓN EUROPEA (AUEU) Y LA AGENDA URBANA ESPAÑOLA (AUE)

Más allá de los contenidos específicos de la AUEU (nuevamente se especifican en el Anexo de esta publicación), interesa en concreto detallar la generación de una metodología específica de trabajo que trata de abordar los problemas de las áreas urbanas de todos los tamaños (ciudades pequeñas, medianas y grandes) estableciendo grupos de trabajo temáticos entre la Comisión, las organizaciones de la UE, los gobiernos nacionales, las autoridades locales y las demás partes interesadas. A través de dichas Asociaciones se elaboran planes de acción que, tal y como informa la propia Comisión¹⁶ en su web oficial, deben permitir:

- a) Mejorar la legislación (Directivas, Reglamentos, etc.) con la finalidad de lograr que la misma sea más eficaz y coherente y sin imponer cargas administrativas innecesarias a las empresas y demás organizaciones implicadas;
- b) mejorar los programas de financiación, entendiendo por ello la mejora de la calidad de las fuentes de financiación -incluidas las pertenecientes a la política de cohesión- y el acceso de los gobiernos municipales a dichos fondos, nuevamente sin generar una financiación adicional y, por último,
- c) compartir conocimientos en un doble sentido: por un lado, disponiendo de datos fiables para garantizar que la política urbana se base en prácticas y experiencias probadas en la resolución de los problemas comunes más importantes y creando una buena base de conocimientos sobre política urbana que fomente el intercambio de buenas prácticas.

Aquellos grupos de trabajo (“partnerships¹⁷”) se componen, a través de un proceso participativo de carácter voluntario, por un número limitado de Estados Miembros (entre 3 y 5), varias Ciudades y Regiones (entre 5 y 8), la Comisión y otros actores, todos los cuales elaboran un Plan de Acción para cada uno de los catorce ejes temáticos previamente seleccionados como “temas prioritarios” y proponen mejoras en los tres ámbitos antes señalados. Los temas prioritarios son los siguientes, ordenados cronológicamente en función del momento preciso de su puesta en marcha:

- Calidad del aire
- Vivienda
- Pobreza y regeneración urbana.
- Inclusión de migrantes y refugiados
- Transición digital (ciudades inteligentes)
- Movilidad urbana

16. https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_es

17. Aunque se está generalizando el uso del término “partenariado” lo cierto es que esta palabra no existe en el idioma español, como demuestra el Diccionario de la Real Academia española.

- Economía circular.
- Empleo y capacitación en la economía local
- Contratación pública innovadora y responsable
- Uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza
- Transición energética
- Adaptación al cambio climático
- Seguridad en espacios públicos¹⁸ y
- Cultura y Patrimonio Cultural.

La participación española en todo este proceso ha sido buena, tanto a nivel estatal, como autonómico y local. Así, en la Asociación de “Pobreza y regeneración urbana”, está presente el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (Ministerio de Fomento, cuando inició su andadura). En la de “Cambio Climático”: la Diputación de Barcelona. En la de “Transición energética”: NASUVINSA-Comunidad Foral de Navarra. En la de “Transición digital (Ciudades inteligentes)”: el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (en su momento, Ministerio de Economía y Empresa). En la de “Inclusión de refugiados y migrantes”: el Ayuntamiento de Barcelona. En la de “Seguridad en espacios públicos”: el Ayuntamiento de Madrid y en la de “Cultura y Patrimonio Cultural”: nuevamente el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y el Gobierno de Canarias y los Ayuntamientos de Úbeda, Baeza y Murcia.

A ello se une que España, a nivel estatal, se ha sumado a todos los compromisos internacionales que persiguen un desarrollo urbano más sostenible y eficiente con decisión y convencimiento. En junio de 2018 el Gobierno aprobó el Plan de Acción de la Agenda 2030, en el que se identifica como una de sus principales políticas palanca la Agenda Urbana española (AUE)¹⁹. Y el 22 de febrero de 2019 y tras un amplio proceso participativo que dio voz a todos y cada uno de los agentes interesados, aprobó su propia “política nacional urbana”, la AUE, es decir, un marco general y estratégico para orientar las intervenciones públicas y privadas en las áreas urbanas y proponer toda una batería de acciones para informar las reformas precisas con criterios de sostenibilidad.

18. Este área temática, que surgió por la iniciativa fundamentalmente de la Comisión para que se analizaran los retos que afrontan las ciudades y los medios de los que pueden disponer para prevenir y reaccionar frente a ataques terroristas (no en vano, la coordinación de la Asociación se encomendó a la ciudad francesa de Niza, a la que se unió ya en enero de 2019, Madrid), generó cierto debate entre aquella y los Estados miembros, que deseaban que el Plan de Acción se centrara más en la seguridad en los espacios públicos desde el punto de vista del urbanismo y de la planificación urbanística, es decir, en la generación y creación de espacios seguros, de convivencia, de percepción de seguridad por parte de los ciudadanos, de libertad de uso y disfrute, etc. que en esta nueva amenaza derivada de actos terroristas. En la actualidad se trabaja en ambas vertientes.

19. El resto de las políticas palanca identificadas por el Gobierno de España por su capacidad de “acelerar el progreso transversalmente y a mayor escala en el conjunto de los 17 ODS”, son las siguientes: El Plan de prevención y erradicación de la pobreza y la exclusión social; la Ley de Cambio Climático y transición energética; la Estrategia de economía circular; la Estrategia digital para una España inteligente; la investigación científica y técnica para los ODS; la Economía Social: Estrategia 2017-2020; el Plan de Gobierno Abierto y la Cooperación española al servicio de los ODS. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>

La Agenda urbana española (AUE)²⁰ se compone de un diagnóstico de situación, un Decálogo de objetivos estratégicos que despliega a su vez un total de 30 objetivos más sobre aspectos temáticos concretos, un listado con decenas de posibles acciones a poner en marcha por los distintos actores a modo de “menú a la carta” y un completo sistema de indicadores de evaluación y seguimiento. Contiene, también, fichas y recomendaciones que facilitan la confección y el desarrollo de planes de acción, de acuerdo con sus objetivos, e incorpora el Plan de Acción de la Administración General del Estado el cual, de hecho, está en pleno proceso de implementación y con muchas de sus acciones ya en marcha (DE LA CRUZ MERA, A. 2019). Estas acciones son de cinco tipos, tal y como demanda la Agenda Urbana de las Naciones Unidas (NAU): normativas, de financiación, de gobernanza, de información y participación y de difusión e intercambio de conocimientos. Coincide también con la UAUE en tres de ellos: la mejora de la normativa, de la financiación y del intercambio del conocimiento.



Figura 5 y 6. Logo de la Agenda Urbana española e imagen de portada.

En cuanto al éxito o fracaso de la UAUE en relación con los objetivos perseguidos, aunque no ha pasado aún tiempo suficiente para evaluar un compromiso estratégico y a largo plazo como el que contiene, es posible hacerse una idea de lo alcanzado a través de los datos proporcionados por el documento publicado bajo el título “Urban Agenda for the EU – Multilevel governance in action (2019)²¹”, del que cabe extraer los siguientes datos positivos:

- Los 14 grupos de trabajo temáticos han englobado a un total 262 socios, de los cuales son mayoritarias las ciudades y/o las áreas metropolitanas con un 52%. Las siguen los Estados miembros a mucha distancia porcentual, con un 16%, los cuales preceden a las instituciones europeas (Comité de las Regiones, Banco Europeo de Inversiones y las 17 Direcciones Generales de la Comisión Europea) y a “otros participantes” como organizaciones, programas, iniciativas, redes de ciudades, empresas, etc., cada una de ellos con un 10%. En último lugar

20. <https://www.aue.gob.es/>

21. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2019/urban-agenda-for-the-eu-multi-level-governance-in-action



aparecen las regiones, que sólo representan el 5%, información ésta que no deja de ser curiosa teniendo en cuenta que en la mayor parte de los Estados europeos con esquemas político-administrativos descentralizados, es a ellas a las que corresponden las más relevantes competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Así ocurre, por ejemplo, con España.

- Durante el año 2018 se aprobaron 8 Planes de Acción –correspondientes a las primeras 8 Asociaciones temáticas antes citadas-, otros 4 se aprobaron a lo largo del 2019 y solamente están pendientes de aprobación los 2 de las Asociaciones que empezaron a trabajar más tarde, es decir, la de Seguridad en espacios públicos y la de Cultura y Patrimonio Cultural.
- En total existen en estos momentos 114 actuaciones en marcha, entre las cuales destacan las que se dirigen a la UE (que son la mayoría) y al ámbito local, siendo muchas menos las que implican a los Estados miembros y también a las regiones. Estos datos constatan lo que es una de las más importantes diferencias entre la AUUE y la NAU, y es que mientras que la primera implica fundamentalmente a las instituciones comunitarias, la segunda reclama un papel protagonista para los Estados y demás actores interesados.

Como dato menos positivo, o generador ya de cierta preocupación, al menos a nivel local, está que el mayor número de acciones contenidas en los Planes temáticos ya aprobados se centran en el ámbito de la regulación y en la mejora del conocimiento, mientras que las medidas tendentes a mejorar la financiación aún permanecen bastante ausentes, incluso aunque no se creen nuevas fuentes diferentes a las ya preexistentes. A nivel estatal, como destaca GONZÁLEZ MEDINA, M. (2019) éstas últimas son desde luego inexistentes, lo que demuestra que los Estados miembros cuentan con que la financiación vinculada a las Agendas Urbanas (sea la europea, la estatal, la regional o la local) provenga fundamentalmente de la UE.

Así se destaca en la Agenda Urbana española, en cuyo apartado 4.1 del Plan de Acción para la Administración General del Estado se incluye el compromiso formal de “Trabajar, tanto a nivel interno, como internacional, para que la programación del nuevo marco financiero plurianual europeo 2021-2027, esté alineado con las políticas nacionales urbanas, en el caso de España, con su agenda urbana y los planes de implementación de la misma”. Y detalla este compromiso diciendo que “Los Ministerios de Hacienda y Fomento²² colaborarán estrechamente entre sí y, conjuntamente, con la Comisión Europea, para alcanzar el mayor alineamiento posible entre los objetivos estratégicos de la Agenda Urbana Española y la programación que se realice para el nuevo marco financiero plurianual 2021-2027, en el que, al menos, el 6% de los recursos FEDER a nivel nacional en el marco del objetivo de inversión en empleo y crecimiento serán asignados al desarrollo urbano sostenible”.

22. Hoy ya Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Y termina señalando el citado apartado 4.1 que “[...] mediante la mencionada colaboración con la Comisión Europea, se perseguirá que estos objetivos estratégicos tengan un claro reflejo en la gestión, sea o no compartida con los Estados miembros, de otros programas europeos en el ámbito del desarrollo urbano, pudiéndose destacar, por su complementariedad y sinergias, y sin perjuicio de su diseño final en el nuevo período de programación, tanto las Acciones Urbanas Innovadoras como URBACT”.

Por la parte de la UE y principalmente desde el ámbito local, existe cierta decepción al constatarse que los planes de acción de la UAEU no se han visto reflejados en el documento de propuesta de Reglamento sobre los Fondos Comunitarios en el periodo 2021-2027 que hizo la Comisión. No incorpora realmente propuestas que permitan superar el esquema aplicado durante el actual período de programación 2014-2020 y el sentimiento común es que no se ha trabajado tanto y con tanto convencimiento y empeño para seguir actuando a través de los mismos instrumentos.

En España, en concreto, ha existido una asignación cercana a los 1.900 millones de euros para los Ayuntamientos, a través de las distintas convocatorias de ayudas, tanto en el ámbito de las EDUSIS) -donde se han movilizado más de 1.350 millones de euros con destino a 173 “áreas funcionales”-, como en los más específicos de eficiencia energética, movilidad o energías renovables. Pero las EDUSIS han mostrado importantes debilidades, y no sólo de gestión, sino, sobre todo, de diseño. Su elaboración ad hoc para acudir a las convocatorias públicas puestas en marcha por el Ministerio de Hacienda y la necesidad de enmarcarse en uno de los cuatro Objetivos Temáticos predeterminados por la Comisión Europea: OT2, “Promoción de las TIC mediante la administración electrónica y proyectos de ciudad inteligente”; OT4, “Fomento de estrategias de reducción de carbono y mejora de la eficiencia energética”; OT6. “Promoción del patrimonio cultural y natural y acciones integradas de revitalización de ciudades, de mejora del entorno urbano y su medio ambiente” y OT9, “Regeneración económica y social del entorno urbano en áreas desfavorecidas” han impedido dar el salto definitivo que reclaman las Agendas Urbanas.

Se trata del necesario enfoque integrado que abandone definitivamente la suma inconexa de proyectos y programas sectoriales y la generación de verdaderas estrategias de ciudad que encaren el presente y garanticen mayores éxitos en el futuro, mucho más allá del objetivo lícito y muchas veces imprescindible de la obtención de financiación. Otra debilidad está en la ausencia en todo este proceso de las áreas funcionales con menos de 20.000 habitantes. Debe superarse un esquema que ignora la potencialidad de áreas funcionales con contigüidad espacial y características similares (geográficas, históricas, económicas, medioambientales o de cualquier otra índole), para contribuir a minimizar los impactos negativos del policentrismo contra el que es tan difícil luchar y que impide una adecuada aproximación al desarrollo equilibrado de todos los territorios.



5. EL TRABAJO PARALELO EN MATERIA DE COHESIÓN TERRITORIAL

La Comisión europea ha jugado un papel crucial en la nueva gobernanza multinivel que caracteriza a la UAEU y también ha realizado un importante trabajo paralelo en materia de “cohesión territorial”. Tanto la Estrategia Territorial Europea (ETE) de mayo de 1999, acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, como la Agenda Territorial de la UE (ATE 2020) aprobada en Leipzig en 2007 y renovada en Gödöllő (Hungria) en 2011, unidas a programas como el ESPON (European Spatial Planning Observation Network) han ido reforzando la dimensión territorial europea desde el punto de vista de una mayor cohesión y equilibrio territorial.

Entre los objetivos de aquella ATE, además del global relacionado con la promoción del desarrollo sostenible en clave territorial, estarían (coincidiendo con la ETE 1999 e incluso con la posterior ATE 2020 a la que se hará referencia enseguida), la búsqueda de un sistema urbano equilibrado y policéntrico, una nueva relación urbano-rural, el aseguramiento del acceso a las infraestructuras y al conocimiento y la protección del patrimonio natural y cultural. Todos ellos recuerdan al “crecimiento” integrador, inteligente y “sostenible”, que, tanto desde el aspecto puramente semántico, como práctico, parece resultar contradictorio e incoherente en sí mismo. Al menos tanto como los términos “desarrollo” y “sostenible” si se pretende partir de los modelos de desarrollo económico heredados y actuales, en los que la gestión de los recursos, el papel de los mercados, las políticas institucionales, sociales, económicas y medioambientales se han quedado muy atrás en relación con los nuevos objetivos de sostenibilidad perseguidos a nivel global (ARTARAZ, M. 2001).

No obstante, analizados los resultados de estas iniciativas con la perspectiva que ofrece el tiempo lo cierto es que estos esfuerzos se vieron poco recompensados en la práctica, detectándose un escaso impacto en los objetivos perseguidos. La cooperación y la puesta en marcha de nuevas formas de gobernanza no consiguieron resultar eficaces en la consecución de avances significativos en materia del deseado reequilibrio territorial. De hecho, el Considerando D de la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de marzo de 2009, relativa al “Libro Verde sobre la cohesión territorial y estado del debate sobre la futura reforma de la política de cohesión²³” reconoce que “a pesar de los importantes avances conseguidos en el ámbito de la convergencia en la Unión Europea, en los informes más recientes sobre la cohesión se destaca una tendencia hacia la agudización de las disparidades territoriales entre las regiones de la UE, por ejemplo en materia de accesibilidad, en particular en las regiones de la UE estructuralmente desfavorecidas, así como a escala intrarregional y en el interior de los territorios de la UE, lo que podría degenerar en segregación espacial y profundizar las diferencias entre los niveles de prosperidad de las regiones de la UE”.

23. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:117E:0065:0072:ES:PDF>

Así las cosas, el 19 de mayo de 2011 se acordó la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (ATE 2020), entre cuyas innovaciones está el denominado “place-based approach”, es decir, el enfoque basado en las características de cada lugar y en la posibilidad de usarlas como potencial del desarrollo endógeno, a partir del cual es posible impulsar procesos de cohesión territorial en las tres escalas: local, regional y nacional; y al mismo tiempo hacer frente a los impactos, geográficamente diversos, del cambio global. La finalidad de esta ATE 2020 era avanzar hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de regiones diversas.

Este acuerdo se logró en la Reunión Informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial de Hungría, coincidiendo con los objetivos prioritarios de dicha Presidencia, entre los que destacaban otros aspectos relevantes en relación con la sostenibilidad global desde el punto de vista de su impacto territorial como los retos demográficos (Hungría perdía entonces y sigue perdiendo población de manera muy intensa, al igual que otros países del Este de Europa), el cambio climático, la energía y los desafíos medio ambientales.

Constituyó esta Agenda un complemento de la Estrategia 2020²⁴ en la dimensión territorial, aunque ésta última sigue siendo la asignatura pendiente. Los desequilibrios territoriales persisten y no sólo se producen entre estados miembros, sino también dentro del territorio de cada Estado e incluso entre los centros urbanos y las periferias de las ciudades. Cinco años después de acordarse la ATE renovada en 2011 los informes referentes a la consolidación del policentrismo en la UE seguirían mostrando fuertes desigualdades territoriales en relación con las estructuras urbanas, con la accesibilidad a los bienes y servicios y en relación con la cooperación territorial (ESPON 2016).

Puede decirse que el escaso éxito de la dimensión territorial de la política de cohesión europea tiene también en su origen la ausencia de políticas de cohesión territorial ambiciosas en muchos de los Estados miembros. Uno de ellos, desde luego, es España. Destaca especialmente el dato de que, siendo la ordenación del territorio una disciplina clave para lograr el desarrollo sostenible en su triple visión social, económica y medioambiental, la Constitución y los Estatutos de Autonomía hayan reconocido esta competencia como exclusiva de las Comunidades Autónomas.

La necesaria solidaridad y la corrección de los desequilibrios interterritoriales que reclama la ordenación del territorio se encomiendan en exclusiva a una Administración cuyo ámbito territorial y competencial son limitados (piénsese en esa “ambiciosa” ordenación del territorio en el ámbito de una Comunidad Autónoma uniprovincial, o sin graves desequilibrios territoriales internos, por poner algún ejemplo).

24. La E2020 es la estrategia decenal de la UE para el crecimiento y el empleo que se sustenta en cinco grandes objetivos: incremento del empleo, elevación de la inversión en I+D+i, reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, lucha contra el abandono escolar y reducción del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

Quizás por ello no es de extrañar que en pleno año 2020, es decir cuarenta años después del reconocimiento constitucional de esta competencia autonómica exclusiva y, a juicio del Tribunal Constitucional (STC 61/1997) también excluyente, todavía haya seis Comunidades Autónomas que no se han dotado aún de instrumentos de escala regional aplicables a todo su ámbito territorial.

Y las 11 CC.AA. que disponen de los mismos presentan importantes divergencias en sus contenidos y aproximaciones, pudiendo afirmarse que algunos de ellos distan mucho de poder ser considerados verdaderas estrategias de ordenación territorial tal y como se conciben en Europa (DE LA CRUZ. A. y MADURGA, I., 2019).

Con tales mimbres no resulta difícil asegurar que es muy complicado defender en Europa lo que tan poco convencimiento y compromiso genera a nivel interno en los propios Estados miembros. De hecho, si se analiza la ordenación del territorio desde su perspectiva de promoción de un desarrollo equilibrado en Francia, en Alemania y en Reino Unido, se observa que, traducido a políticas nacionales, tienen poco que ver con esa visión global y tridimensional de lo económico, social y medioambiental. Es un modelo eminentemente económico en Francia, administrativo y de búsqueda de consensos entre los distintos niveles de Administración en Alemania y fundamentalmente social en el Reino Unido.

Ya más recientemente, en el informe de la Comisión europea “Mi región, mi Europa, nuestro futuro: Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial”²⁵ de 9 de octubre de 2017, se concluye que la política de cohesión debe tener especialmente en cuenta dos acuerdos internacionales: la COP21 sobre el cambio climático y la Agenda 2030, y que una adecuada definición de la cohesión territorial es la que persigue un mejor aprovechamiento del potencial regional y del capital territorial con toda su diversidad; la que busca el mejor posicionamiento de las regiones europeas (no sólo fortaleciendo su perfil específico sino también la cooperación transfronteriza); y la que promueve la coherencia de las políticas de la UE en relación con el impacto territorial, tanto horizontalmente como verticalmente, para que apoyen el desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local.

Todos ellos encajan en la Agenda Territorial 2030, que se plantea, de cara a un futuro más sostenible, los siguientes fundamentos políticos y los instrumentos horizontales²⁶ que se mencionan a continuación:

25. https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/fcp2020Dc/Documents/short_7cr_es.pdf

26. “Hacia una Estrategia Sostenible en 2030”. Documento de reflexión de la Comisión europea. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_es_v2_web.pdf

| AGENDA TERRITORIAL 2030 | |
|--|--|
| Fundamentos políticos | Instrumentos horizontales |
| <ul style="list-style-type: none"> - De la economía lineal a la economía circular. - Sostenibilidad de la huerta a la mesa. - Energía, edificación y movilidad del futuro. - Una transición socialmente justa. | <ul style="list-style-type: none"> - Educación, ciencia, tecnología, investigación, innovación y digitalización. - Financiación, fijación de precios, fiscalidad y competencia. - Conducta empresarial responsable, responsabilidad social de las empresas y nuevos modelos de negocio. - Comercio abierto y basado en normas. - Gobernanza y garantía de la coherencia de las políticas a todos los niveles. |

La nueva Carta de Leipzig incluye entre sus prioridades esta estrategia territorial 2030, hasta el punto de que la UAEU termina apareciendo como un mero instrumento, al lado de la financiación, para conseguir la efectiva implementación de aquella.

5. EL FUTURO INMEDIATO

Cinco elementos marcan el futuro inmediato de la dimensión territorial de las políticas urbanas de la política de cohesión de la UE: la implementación efectiva de la UAEU, la actualización de la Carta de Leipzig, la Agenda territorial 2030, el nuevo marco de financiación 2021/2027 y el Pacto Verde (Green Deal). En realidad, tal y como se ha avanzado en el párrafo anterior, podría decirse que la UAEU y la financiación son los instrumentos que permitirían a la UE conseguir los objetivos de los otros tres elementos, que son realmente los considerados fundamentales.

Los epígrafes precedentes han puesto de manifiesto los retos a los que se enfrenta la UAEU y la Agenda territorial 2030. Por lo que respecta a la primera, el fundamental reside en la implementación efectiva de las acciones incluidas en los planes de acción elaborados por los grupos de trabajo temáticos y en conseguir que el compromiso de la Comisión europea se mantenga firme (tanto desde el punto de vista político, como económico, en el nuevo período de programación). interés de la UE por reforzar el vínculo de su agenda urbana con la NAU, y en la necesaria medición y evaluación de los avances de la UE en relación con los ODS de la Agenda 2030.

La articulación entre la nueva Carta de Leipzig que se aprobará dentro de este mismo año gracias al impulso de la Presidencia alemana y la UAEU no está clara y, de hecho, es uno de los temas en los que a nivel técnico aún se discute con mayor intensidad.



Por el momento la UAEU aparece como un anexo de aquélla, lo que se ha conseguido gracias a la insistencia de varios estados miembros. Las novedades más interesantes que se atisban en este nuevo compromiso europeo se refieren fundamentalmente a:

- La coordinación coherente de métodos y objetivos entre los programas e iniciativas europeas: Agenda Urbana, URBACT, las Acciones Urbanas Innovadoras y los programas de la Política de Cohesión. En ellos se destaca la propuesta de seguir avanzando en la gobernanza multinivel, en la que se incluyen de manera novedosa las “áreas funcionales” e incluso “los barrios”, sin que se sepa muy bien qué clase de competencias propias puedan llegar a tener ambos en las estructuras nacionales,
- La aprobación de las denominadas “Políticas Nacionales Urbanas” y las “Estrategias de Ciudad”
- Una adecuada coordinación con el Pacto Verde y la Estrategia Territorial 2030 y
- Un enfoque en el que los instrumentos de financiación urbana se basen en un análisis sólido de la situación local específica y en el que, tanto el nivel político como el administrativo, proporcionen las condiciones del marco financiero y legal precisas para conseguir el empoderamiento de las ciudades²⁷ (demanda que se dirige también a las propias autoridades internas de cada Estado miembro).

Los tres pilares de la sostenibilidad -económica, social y medioambiental- dan paso a la ciudad justa, verde y productiva en la que el valor de la cultura y de los espacios públicos se refuerza con su inclusión en el concepto de entorno urbano –“Baukultur”-, de conformidad con la Declaración de Davos. Se identifican tres niveles espaciales de ciudades europeas: el vecindario, la ciudad y el contexto regional o metropolitano, el cual se basa en una red compleja de interdependencias y asociaciones funcionales en línea con la Agenda Territorial 2030. Y todo ello en el contexto de las referencias habituales a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

Visto lo anterior, España no está mal posicionada. Dispone ya de su propia política nacional, a través de la AUE y los Ayuntamientos están empezando a abordar sus Planes de acción a modo de verdaderas Estrategias de Ciudad integradas y sostenibles que, con independencia de que haya o no financiación específica para su implementación y desarrollo, se han revelado como verdaderos programas de trabajo holísticos, coherentes y alineados con los ODS. Nuestra Agenda Urbana incluye entre sus objetivos todos los que forman parte de la nueva Carta de Leipzig, es decir: una política territorial activa y estratégica que se apoye en una planificación de los usos del suelo que promueva

27. Dice literalmente: “Los Ministros se comprometen a fomentar, dentro de sus responsabilidades y capacidades, el establecimiento de políticas urbanas nacionales o regionales para, entre otras medidas: [...] Apoyar el desarrollo de programas de financiación nacionales o regionales para desafíos urbanos significativos y activar la cofinanciación de los Fondos Europeos como instrumentos importantes que implementan estrategias y proyectos de desarrollo urbano integrados y sostenibles”.

asentamientos policéntricos con densidades y compacidades apropiadas en áreas urbanas y rurales con conexiones óptimas; una movilidad centrada en distancias cortas que minimicen las necesidades de tráfico; el rechazo a la expansión urbana y la priorización de la renovación y la regeneración de las áreas urbanas; las infraestructuras verdes y azules para aumentar la biodiversidad y permitir un desarrollo urbano neutral en términos climáticos y ecológicos; una mejor calidad del aire; espacios públicos seguros y accesibles que proporcionen entornos de vida saludables para todos los ciudadanos; viviendas adecuadas y de calidad suficientes y espacios urbanos de usos mixtos para promover nuevas formas de producción y actividades económicas en la economía verde, innovadora y basada en los servicios.

La política de cohesión también se configura como un elemento clave para implementar estrategias de desarrollo urbano integradas y sostenibles y enfoques basados en cada sitio concreto, para los proyectos urbanos locales y regionales. De acuerdo con la información suministrada por la Dirección General de Fondos europeos del Ministerio de Hacienda en su página web²⁸, el nuevo marco de financiación para el desarrollo regional y la política de cohesión después de 2020 fija cinco prioridades de inversión en los que cabe esperar una mayor aportación de fondos por parte de la UE en el septenio 2021-2027. Entre el 65% y el 85% de los recursos del FEDER y del Fondo de Cohesión se centrarán especialmente en los objetivos 1 y 2, asignándose a las prioridades que se señalan a continuación, en función de la riqueza relativa de los Estados miembros (se seguirán teniendo en cuenta las mismas tres categorías de regiones, es decir, menos desarrolladas, en transición o más desarrolladas):

- Primera: Una Europa más inteligente, mediante la innovación, la digitalización, la transformación económica y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas.
- Segunda: Una Europa más ecológica y libre de carbono, que aplique el Acuerdo de París e invierta en transición energética, energías renovables y la lucha contra el cambio climático.
- Tercera: Una Europa más conectada, con un transporte estratégico y redes digitales.
- Cuarta: Una Europa más social, que haga realidad el pilar europeo de derechos sociales y que apoye el empleo de calidad, la educación, las capacidades educativas y profesionales, la inclusión social y la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria.
- Quinta: Una Europa más cercana a los ciudadanos, que respalde estrategias de crecimiento de gestión local y que contribuya a un desarrollo urbano sostenible en toda la UE con un enfoque más adaptado al desarrollo regional.

El método de asignación de los fondos seguirá teniendo en cuenta, en gran medida, el PIB per cápita, aunque se añaden nuevos criterios, todos ellos relevantes para España, como son el desempleo juvenil, los niveles educativos bajos, el cambio climático y la acogida e integración de inmigrantes. Las regiones ultraperiféricas seguirán beneficiándose también de una ayuda especial de la UE.

28. <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-E5/ivr/fcp2020/Paginas/inicio.aspx>



Por lo que respecta a la dimensión estrictamente urbana se seguirán apoyando las estrategias de desarrollo urbano sostenible, de gestión local, con el 6 % del FEDER, y se pondrá en marcha un nuevo programa de creación de capacidades y establecimiento de redes destinado a las autoridades urbanas, denominado la Iniciativa Urbana Europea. Pero el verdadero reto está en que la distribución de esa financiación tenga en cuenta los criterios que la Carta de Leipzig identifica como prioritarios y que, en el caso de España, como se ha comentado, están muy alineados con la AUE.

El Pacto Verde europeo²⁹, por último, está muy apoyado, no sólo por la UE, sino también por los Bancos y es probable que sea en programas y proyectos de dichas características en los que se concentre más dinero. Su hoja de ruta plantea acciones para impulsar un uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular, restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación, y describe las inversiones necesarias y los instrumentos de financiación disponibles. Proyectos como tecnologías respetuosas con el medio ambiente, industrias que innoven, sistemas de transporte público y privado más limpios, más baratos y más sanos, la descarbonización del sector de la energía, los edificios más eficientes energéticamente, entre otros, tendrán encaje en estas inversiones en las que habrá apoyo financiero y asistencia técnica para las personas, las empresas y las regiones más afectadas por la transición hacia la economía verde.

El denominado Mecanismo para una Transición Justa, que contribuirá a movilizar 100.000 millones de euros, como mínimo, durante el período 2021-2027 en las regiones más afectadas se une, además, al anuncio de una Ley Europea del Clima y el compromiso político de conseguir que la UE sea climáticamente neutra en 2050.

7. CONCLUSIONES

La política urbana de la UE muestra avances muy significativos en lo que ha sido una evolución constante a lo largo de las dos últimas décadas. Toda una serie de declaraciones y compromisos formales, de instrumentos financieros, de redes de intercambio del conocimiento y, sobre todo, la puesta en marcha de nuevos métodos de trabajo que refuerzan la llamada “gobernanza multinivel”, han permitido generar todo un “acervo urbano europeo” que tiene trascendencia jurídica y práctica, tanto para la UE, como para los Estados miembros, administraciones regionales y locales y demás actores. Este marco de coordinación se ha producido, además, en una materia en la que los Tratados no atribuyen competencias a las instituciones europeas, como es el urbanismo y las políticas urbanas, lo que arroja sobre aquél acervo un doble valor.

29. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

La nueva metodología de trabajo, puesta en práctica fundamentalmente a través de los grupos de trabajo temáticos de la UAUEU (“partnerships”), ha contribuido a aumentar la coherencia en el marco regulador de la UE sobre temas urbanos, a reforzar el carácter integrado de las actuaciones relacionadas con los mismos, a mejorar el desarrollo de las políticas de la UE con una dimensión urbana y a fortalecer el papel de las autoridades locales. Quizás hoy no se discuta que la generación de dicha metodología de trabajo es el verdadero valor que ha aportado esta Agenda Urbana, dado que el ajuste de los instrumentos de financiación preexistentes a los nuevos objetivos aún genera recelos, no sin fundamento.

Hay pasos que necesariamente deben darse ya. Entre ellos el salto de las estrategias de desarrollo sostenible e integrado tal y como se conocen hoy y de la visión mayoritariamente sectorial y sesgada que sigue predominando en las actuaciones urbanas, a las Agendas Urbanas locales y a los Planes Estratégicos de Ciudad que, al margen de la denominación que puedan tener, aborden a dicho nivel retos que son globales, como el impacto de las migraciones, los efectos del cambio climático, la superación de las crisis económicas, sanitarias y de todo tipo (resiliencia), la disminución y desaparición de la pobreza y las desigualdades, etc. Y deben hacerlo, además, con una visión holística, integral e integrada incorporando indistintamente aspectos sociales, económicos y medioambientales con la finalidad última de desplegar todas las potencialidades del territorio como fuente de bienestar para la población.

Europa dispone ya de marcos conceptuales y operativos adecuados para afrontar los retos identificados. Y están dispuestos, instituciones comunitarias, estados miembros y demás escalones de administración, incluyendo por supuesto y sobre todo a los pueblos y ciudades, a trabajar conjuntamente para tratar de abordarlos. Los ODS son el faro que nos guían por esta larga senda y las estrategias globales, sean a escala europea, nacional, regional o local, el instrumento idóneo para alcanzarlos. Es preciso que los responsables políticos ejerzan el liderazgo que se espera de ellos en todos y cada uno de los niveles de gobernanza existentes, como también es exigible este mismo compromiso en relación con la sociedad civil, el sector privado y la academia.

Una financiación adecuada terminaría por cerrar el círculo. Y para ello no sólo debe ser suficiente sino, sobre todo, estar alienada con los objetivos perseguidos y con los nuevos instrumentos previstos para su consecución.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENDA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE O AGENDA 2030 (2015):
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda2030-para-el-desarrollo-sostenible>
- AGENDA URBANA ESPAÑOLA (2019):
<http://www.aue.gob.es>
- AGENDA URBANA PARA LA UNIÓN EUROPEA (2016): Pact of Amsterdam
https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf
- ARTARAZ, Miren. “Teoría de las tres dimensiones de desarrollo sostenible”.
Ecosistemas, Revista de Ecología y Medio Ambiente. N. 3, setp. diciembre 2001.
- CASTELLS, M. and BORJA, J. “Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información”. Taurus, Madrid, 1998.
- DE LA CRUZ MERA, A. “La Agenda Urbana española”. Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, n. 202, 2019.
- DE LA CRUZ MERA, A. y MADURGA CHORNET, I. “Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes”. Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, n. 199, 2019.
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. “El proceso de construcción de la Agenda Urbana de la Unión Europea: de la Declaración de Toledo al Pacto de Amsterdam”. Territory of Research on Settlements and Environment - 18 (1/2017).
- GALERA RODRIGO, S. “Políticas locales de Clima: una razón (adicional) para renovar la planificación (¿local?) en España”. In Monografía: el derecho de la ciudad y el territorio: Estudios en homenaje a Manuel Ballbé. INAP, Fundación Democracia y Gobierno local, 2016.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. “Agenda urbana para la UE: gobernanza multinivel en acción”. Instituto de Derecho local from the Universidad Autónoma de Madrid blog, 2019.
<https://www.idluam.org/blog/agenda-urbana-para-la-ue-gobernanza-multinivel-en-accion/>



A CARTA DE LEIPZIG:
A CIDADE SUSTENTÁVEL E A SUSTENTABILIDADE
DA IDEIA TREZE ANOS DEPOIS

Miguel Sopas de Melo Bandeira





Miguel Sopas de Melo Bandeira

Vereador da Câmara Municipal de Braga e Professor da Universidade do Minho.

Die Stadt muss schön sein...

Índice

| | |
|--|----|
| • 1. A centralidade da cidade e da vida urbana no nosso quotidiano..... | 66 |
| • 2. A carta de Leipzig (CL) - A cidade enquanto elemento constituinte de uma matriz identitária europeia... | 69 |
| • 3. Desde Braga e para Braga pela Carta de Leipzig..... | 75 |
| 3.1. Do planeamento e do ordenamento do território..... | 80 |
| 3.2. A reabilitação urbana..... | 85 |
| 3.3. Mobilidade urbana sustentável..... | 89 |
| 3.4. Convergência social..... | 93 |
| 3.5. Património, cultura e conhecimento..... | 94 |
| • Bibliografia..... | 97 |

1. A CENTRALIDADE DA CIDADE E DA VIDA URBANA NO NOSSO QUOTIDIANO

Pouco antes do virar do milénio a maioria da população humana passou a ser predominantemente urbana, pelo que, à medida que nos distanciamos desse evento, auspiciador de novos tempos, estamos convictos que a dimensão urbana se elevará à condição de uma das marcas mais determinantes e distintivas dos tempos que vivemos. Tanto, e com tão grande alcance que, falar de cidades e de espaço urbano, correndo o risco de ser matéria tão abrangente, campo aberto a todas as asserções, nos exigirá uma renovada reconsideração concetual e, naturalmente, semântica, tão ou mais disruptiva como a que, no passado, resultou do advento da industrialização.

Para além dos conceitos, que tendem a idealizar o referente de cidade face à instrumental indistinção do espaço, melhor dizendo, do *território urbano* em avançado processo de desmaterialização funcional, a genealogia de toda a produção concetual com aspiração doutrinária, nos planos urbano e do ordenamento do território, como: manifestos, cartas internacionais, convenções, agendas, declarações, pactos, programas, etc., vem provar essa contínua caminhada de compromisso referencial, orientadora, enfim, esforçadamente antecipadora, do rasgo de esperança e da visão de futuro, que é inerente ao equilíbrio da vida em comum.

Porque, enfim, para além de tudo isso, não nos podemos esquecer que é ainda sob o território que assentam os nossos pés, e é no tempo presente que vivemos, legitimados pela memória do que aportamos, que verdadeiramente existimos, que estamos convocados para antever o futuro.

Este, porém, não sendo o lugar para escrutinarmos a natureza dos grandes questionamentos urbanos, ainda que circunscritos a uma perspetiva aberta, dir-se-ia, hoje, holística, são o necessário introito para abordarmos a denominada *Carta de Leipzig* (CL), de maio de 2007. Ela é, pois, um excelente motivo para discutirmos o desenvolvimento sustentado do nosso território e os diversos contextos em que se insere. Nesta perspetiva, a CL constitui um marco fundamentado, assente numa triangulação interativa, e incontornável: a *cidade*, no seu sentido polissémico mais lato; a *sustentabilidade*, pela sua evidência operativa e inadiável; e, a Europa, o desígnio de uma escala identitária, necessariamente, em permanente [re]construção. Esses são os pilares concetuais da *carta de Leipzig*, que aqui nos mobiliza, também, para discernir as linhas estratégicas do futuro urbano no noroeste peninsular.



A cidade, o urbano, e da crise do espaço público à devassa do privado

Da cidade, enquanto ideia matricial, muito particularmente entre nós, de polis, da *urbs* greco-latina, como comunidade de indivíduos circunscritos no seu *habitat*, com consciência de si próprios e do seu cosmos intramuros, agentes e recetores de produção cultural, mediadores de arquétipos simbólicos, religiosos, políticos e sociais. A cidade, lugar de celebração e memória, mas, também, como reduto e base de ataque, do sedentarismo e da comutação de fluxos. Espaço, por natureza, de troca, de criatividade, e de contactos de ideias, pessoas e mercadorias. Paradoxalmente, e ainda aos olhos de hoje, na sua raiz, um centro de (agri)cultura e domesticação. Uma base de consumo com origem na ensilagem, de abastecimento alimentar e energético, lugar de repartição de trabalho e de função, simultaneamente, de alteridade, segregação, e promiscuidade de gentes e usos. Mas, invariavelmente, sempre o ponto mais intenso de densificação da diversidade. Cidade é ainda e, todavia, o produto de um ideal de longo rasto, hoje em dia sujeito a muitos equívocos quando a evocamos, é certo, mas que conserva essa ideia fundamental do que, inevitavelmente, o território físico deve conter, a vivência cosmopolita.

Hoje, o conceito de cidade enfrenta o seu fim canónico. A remissão definitiva para um significado inteiramente simbólico e ideal, defronte do inexorável processo de urbanização e metropolização mundial. Desde logo, sob ameaça de extinção do espaço público, esse fundamento matricial de *polis*, de *civitas*, e de todo o modo transversal a qualquer latitude ou cultura. Iríamos mesmo mais longe, ao admitir, a devassidão do próprio espaço privado (J. Habermas, 1978), que se desintegra por meio da intrusão dos *datamedia*, mais do que mercantiliza, desapropria a individualidade e extingue a própria intimidade. As dimensões convencionais, primeiro são transferidas do espaço público para o privado, quedando o primeiro como anónimo, e lugar de passagem, de publicidade – isto é, de ninguém –; e, depois, o espaço privado, por se oferecer como alvo da interação discursiva dos *media*, que se embrenham no mais recôndito da intimidade doméstica, onde a massificação absorve o indivíduo, ameaça a liberdade. Esvaziada de toda a sociabilidade, a intimidade torna-se num refúgio de individualidade em permanente perda, por desnudamento e vigilância. Como nos recorda R. Sennett (1979), “quanto mais intimista é a comunidade menos sociável ela é”. Daí o sentido de cidade e o seu papel central no escrutínio desejável de qualquer cenário futuro.

Deste modo, dir-se-ia que o primeiro passo para a reabilitação do papel central das cidades, enquanto fator de requalificação do espaço urbano e, particularmente, de reconstrução europeia, passa precisamente pela recuperação do alcance simbólico do que as cidades representam, no mínimo, desde a primitiva expressão greco-latina identitária, compreendida no continente.

O relançamento do espaço público urbano à escala do indivíduo, como elemento base de comunidade cívica e de coesão territorial. Do local alegórico, diríamos, aristotélico, onde a voz do cidadão proferida da *ágora* pode usufruir de potenciais garantias para chegar às portas da cidade e, sobretudo, poder ser entendida até aos extremos multissetoriais e indiferenciados do coberto urbano que hoje se vivencia e habita.

O ser urbano tem vindo progressivamente a despacializar-se. Pode-se ser mais urbanita ou cidadão... Pode-se viver de um modo urbano, aquilo que o imaginário comum chama de campo, e viver, no mesmo conceito, de agriculturas expeditas ou excêntricas, nas periferias das metrópoles. Hoje seremos todos urbanos, mesmo no deserto ou na Amazónia, visitando as Galápagos e o Tibete, ou partindo da Terra do Fogo rumo à Antártida... O espaço urbano, mais do que detentor da maioria da população mundial, é a fonte geradora da diversidade de estilos de vida que se impõe a nível global.

Por seu turno, a *cidade*, no seu sentido mais apurado, e insisto, como ideal de referência, apresenta-se como uma síntese alternativa. É assim que entendemos o fundamento da centralidade da cidade, pelo seu resgate no âmbito do espaço urbano, enfrentando dois principais desafios: o da *escala* e o da *rede*. Aquela ideia convencionada do fim da cidade que emergiu na revolução industrial, após o final do século XVIII, de que a cidade estava associada ao crescimento, à quantidade, ao aumento da população, deve suscitar hoje precisamente o contrário. Não somente os fenómenos cíclicos de contra urbanização, as derivas semânticas de *rurbanização*, mas precisamente a busca incessante pela dimensão fulcral da identidade coletiva, a dimensão justa de que falavam os antigos gregos, não já a dimensão da quantidade, por incompreensível que é, mas a dimensão da qualidade, da governabilidade (...da governância), a tal sustentabilidade do reencontro, do apaziguamento com a alteridade, do sentir longínquo, daquele que chega, e da segurança do que parte, pela capacidade inter-comunicacional que promove e garante aos outros que estão fisicamente distantes...

Num certo sentido, a reabilitação das reminiscências de comunidade, curiosamente, note-se, que nem são exclusivamente urbanas ou rurais... uma vez mais o alcance da voz como medida de humanidade... O valor insubstituível do *direto e ao vivo*, o ritmo dos *biociclos*, que a digitalização ameaça subverter, amaldiçoar, mesmo extinguir... As cidades como laboratórios de coexistência ou inevitabilidades do tempo a que chegamos... As nações e os países nelas contidas... De facto, um novo quadro de desafio de relacionamento urbano, diria, mais do que ocorre entre as regiões, que são estados imperfeitos. Quantas vezes no panorama europeu, apenas escalas de feudalização, desprovidas da agilidade e da base operativa de troca e contacto que oferecem as cidades.

Essas sim, lugares de partida e de chegada, de definição de rede, hierarquia itinerária e não sistema de uniformização. As cidades observadas como o rio, que é movimento, face à bacia hidrográfica, que é recetáculo, apenas fundo, somente suporte do rio e das suas ramificações... O rio é que modela, desenha, enquanto a bacia resiste, adapta-se e é adaptada....

A cidade surge, pois, neste contexto, como o modelo unitário e alternativo de referência europeia, articulador e fator de coesão do território, pelo papel determinante que pode desempenhar enquanto charneira, particularmente, ao nível das várias escalas em que nos encontramos. Desde o plano nacional e o internacional, num certo sentido, esbatendo o risco da vertente intermédia, tendencialmente mais conflituante, de que é exemplo a re(x)gião, a mesma que, todavia, potencia as energias de proximidade. Por seu turno, as cidades, fora do contexto nacional, estão consensualmente melhor apetrechadas de uma base identitária comum, de um alcance mais vasto. Da capacidade de mobilizar energias e cruzamentos. Por fim, no plano global, a cidade representa uma base inquestionável de permutas multinível, referencial de chegada e de partida, e do ponto de vista estratégico europeu, desejavelmente, mais complementares e solidárias entre si do que insulares e meramente competitivas, como se andou a promover estes anos todos.

2. A CARTA DE LEIPZIG (CL) - A CIDADE ENQUANTO ELEMENTO CONSTITUINTE DE UMA MATRIZ IDENTITÁRIA EUROPEIA

A CL, vislumbrada no âmbito da política de coesão territorial da EU, constitui um dos compromissos síntese mais expectantes da agenda de trabalhos da próxima presidência alemã (jul/dez 2020), porque, inevitavelmente, o futuro da Europa é cada vez mais o da sustentabilidade e articulação da sua rede urbana. Retomada a iniciativa de maio de 2007, importa agora avaliar, atualizar e reformular, aquele que é considerado o sustentáculo mais expressivo deste desígnio, e que tem na Agenda Urbana para a Europa (AUE), também designado por *Pacto de Amsterdam* (maio de 2016), os fundamentos do esquema concetual que se pretende para o desenvolvimento sustentável do território europeu. Um processo cujo cerne prospetivo encontra no espaço urbano - ou no seu sentido ideal, *i.e.* as cidades - as perspetivas mais consistentes de coesão do território europeu.

Recordemo-nos que o princípio era o do crescimento económico, do progresso social e da inovação, conscientes, porém, da necessidade de se adotar uma política integrada de desenvolvimento e de atenção especial às áreas urbanas socialmente mais desfavorecidas. A CL, porém, abria-se também à inclusão de temas prioritários, demanda esta que ganharia expressão, praticamente uma década depois, com a assinatura do pacto de Amesterdão.

Assim, a AUE surgiu estribada nos trabalhos preparatórios do ano anterior, inscritos na Declaração de Riga (2016), onde, além de ser reiterado o potencial económico e a inclusão social urbanas, admitia-se novos desafios considerados de emergentes, como aqueles que passaram a ser protagonizados com a crise das vagas de refugiados que então demandavam o continente europeu. A AUE pode assim configurar-se como um instrumento de aplicação e, simultaneamente, o *porto-folio* de prioridades do sistema urbano comunitário, destinado a servir de charneira entre o processo multisetorial da legislação europeia, a coerência de investidas no acesso aos fundos de financiamento, e a partilha de conhecimento e experiências na extensão da diversidade interna. Isto é, a definição dos *três pilares fundamentais dirigidos à conceção e aplicação das políticas comunitárias*²:

- **Melhor regulação:** considerando os impactos locais e a dimensão urbana da legislação comunitária, antecipando as dificuldades de implementação;
- **Melhor financiamento:** melhorando a acessibilidade, a coordenação e a simplificação dos fundos comunitários disponíveis para as autoridades urbanas;
- **Melhor conhecimento:** reforçando a base de conhecimentos de política urbana e a cooperação e partilha de boas práticas entre cidades.

Deixava-se claro a necessidade de racionalizar e articular as políticas comunitárias, não só ao nível das instituições europeias, dos estados-membros, mas também de melhor integrar as autoridades urbanas. Evitando, porém, criar nova regulamentação, estruturas, ou de abrir novos fundos. Impunha-se, sobretudo, a finalidade de promover a livre iniciativa e o voluntarismo entre multiplicidade de realidades comunitárias existentes, designadamente, as autoridades urbanas e os Estados-membros. Foram então elencados doze temas prioritários, a saber³:

1. Habitação
2. Emprego e competências
3. Pobreza urbana
4. Integração de migrantes e refugiados
5. Economia circular
6. Adaptação climática
7. Transição energética
8. Mobilidade urbana
9. Transição digital
10. Uso sustentável do solo e soluções baseadas na natureza
11. Qualidade do ar
12. Contratação pública inovadora e responsável

2. cf AUE

3. Que podem constituir tópicos para a constituição de Ações Urbanas Inovadoras, neste caso, um instrumento da Comissão Europeia destinado às Autoridades Urbanas, provido de dotação financeira.

Diga-se, de algum modo o ponto de situação da classificação temática valorada e fixada à data. Como já referimos, com a sua genealogia de persistências e atualizações, denodando a base referencial temática que agora, no âmbito da revisão próxima da CL, importará reabilitar e providir de atualizações. Recorde-se que a CL é concomitante com a *Agenda Territorial da União Europeia* (ATUE), adotada, em simultâneo, em Leipzig, sob o lema: *Para uma Europa mais competitiva baseada na diversidade das suas regiões*. De facto, ainda que a CL possa ter o seu referencial inspirador no *Livro Verde* sobre ambiente urbano (1990) e nos projetos-piloto financiados pelos fundos estruturais, que decorreram nessa década, relevando a componente ambiental que vinha persistindo continuamente na conceção da política territorial da EU (Naylon *et al.*, 2007), a verdade é que o desígnio da coesão territorial tinha por atrator principal o desenvolvimento perspetivado à escala regional. A região.

Dir-se-ia, como deve ser salientado, que a crescente consciencialização com o desenvolvimento sustentável⁴, pelo menos, desde a Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo (1972), colocou na ordem do dia a fragilidade ambiental como uma das principais preocupações recorrentes das convenções internacionais. A nível mundial, foi porém, a Conferência do Rio de Janeiro (Agenda 21, 1992), a que se seguiram toda uma série de convenções, tanto a nível europeu como global, que se passou a centrar o desenvolvimento na sustentabilidade das cidades⁵. Note-se, uma relação que iria contribuir, de um modo determinante, para a emergência da escala urbana nos assuntos mundiais. Reconhecia-se, de um modo inequívoco, que grande parte do impacto e visibilidade das políticas comunitárias, particularmente, do ambiente, tinham por principal enfoque o espaço urbano, i.e., as cidades. Por outro lado, a recentralização das políticas de desenvolvimento regional assentes até então nas regiões deprimidas, passou a incidir em todo o tipo de regiões.

No entanto, somos de opinião que, as políticas urbanas e de cidades, têm o mérito de esbater a complexidade de articulação da escala regional, muito mais suscetível às idiossincrasias da política interna da maior parte dos Estados-membros. Ficou assim acordado, valorizar a dimensão urbana como elemento a privilegiar, pela transversalidade e a integração, a todos os níveis, de atuação das diversas políticas setoriais.

Desde logo, valorizar a relação: do espaço público; as redes de infraestruturas, designadamente, pugnar pela eficiência energética; inovar o setor da educação; e, intervir nas zonas habitacionais

4. A definição surgiu pela primeira vez no relatório de Brundtland (1987).

5. Sem exaustividade, mas de que é exemplo: a Declaração de Aalborg (1994), Carta das Cidades Europeias para a sustentabilidade; a Conferência de Lisboa (1996), sobre Cidades Sustentáveis Europeias; a revisão do Tratado de Amsterdam (1997); o Programa de Ação de Lille (2000); a Declaração Comum da "Urban Acquis" de Rotterdam (2004), como *Utilizar as Melhores Práticas das Cidades para Política de Coesão Europeia*; o Acordo de Bristol (2005), sobre Comunidades Sustentáveis na Europa; bem como outros de maior ou menor enfoque nos temas aqui considerados.

socialmente desfavorecidas; isto tudo, com o enquadramento da ATUE, que enfatizou o reconhecimento da relação das cidades com a regiões. Designadamente, pela sua textura policêntrica, pela organização de interdependências em rede, mas também, na denominada relação cidade-campo, incluindo diversas abordagens, de que se destaca o tema das alterações climáticas.

Num certo sentido poder-se-á admitir uma transformação das políticas de coesão territorial que inicialmente se baseavam na PAC⁶/Desenvolvimento Rural, através de incentivos e apoios financeiros ao setor privado, e ao investimento em infraestruturas; isto face ao crescendo de importância das políticas ambientais, energia e de transportes, com maior expressão no setor público... e maior visibilidade nos espaços urbanos... A governança europeia deseja-se, pois, mais intersectorial, com envolvimento direto dos protagonistas dos poderes regionais, locais e autoridades urbanas. Por outro lado, é cada vez mais necessário aperfeiçoar os instrumentos de avaliação dos planos de desenvolvimento, projetos e apoios, não só no plano estratégico, ambiental, territorial, e outros conexos, para verificar eventuais contradições e desvios aos objetivos políticos comprometidos.

O contexto da Carta de Leipzig

A começar, vale a pena rever algumas referências do contexto temporal em que se firmou a carta de Leipzig, em maio de 2007, para melhor compreender a atualidade. Recorde-se que, antes do ano terminar, eclodiria a *grande recessão* financeira global, resultante das réplicas geradas pelo colapso do mercado imobiliário nos EUA, com efeitos já prognosticados nas economias europeias, muito particularmente aquelas onde a escassez de ativos denunciou o dramatismo das dívidas soberanas. Em contraciclo, enquanto a Europa, no início desse ano, ainda se reconstituía a leste, com as adesões da Bulgária e da Roménia, o federalismo eufórico celebrava em Lisboa um tratado que, em muitos aspetos, estava já desfasado do que então se pronunciava, querendo forçar aquilo que, na perspetiva da construção europeia, então, de mais desoportuno ainda estava para vir. Ignorando-se os sinais antecedentes, veiculados pelo resultado dos referendos europeus de França (2001) e Holanda (2005), também o Tratado de Lisboa não mereceu de imediato o pleno, designadamente, pela não ratificação da Irlanda.

Porém, aquilo que pode ser considerado como uma precipitação histórica, desde então, não mais deixou de constituir um fator de reflexão face ao modelo europeu vigente, muito particularmente, através do argumento assente nas críticas do distanciamento entre os cidadãos e as instituições europeias, e no enfraquecimento dos eleitorados das nações. Por outro lado, surgiram outros fatores convergentes de agravamento da confiança dos cidadãos no projeto europeu, entretanto, acentuados pela intervenção da denominada *Troika*, que nos relevou a distinção latente de uma *subeuropa*

⁶ Política Agrícola Comum.

meridional; e, mais recentemente, com o incontornável *Brexit*, cujos impactos reais ainda agora são difíceis de avaliar. Mas que, seguramente, nos impõem uma nova visão da Europa, com que os europeus crescentemente se identifiquem, capaz nos unir voluntariamente em vez de se impôr.

Também em Lisboa, sete anos antes, aquando da aprovação da Agenda Estratégica pelo Conselho Europeu (março de 2000), essa ideia pan-europeia exclusivamente assente no plano económico e tecnológico do desenvolvimento, desvalorizando a prioridade dos enfoques sociais e ambientais, ainda que os mencionasse, revelou-se insuficiente para cumprir os desígnios europeus. Sendo retificada pelo Conselho Europeu em Gotemburgo (junho de 2011) com o reforço valorativo do *desenvolvimento sustentável*. Contudo, a bondade dos enunciados e a coerência das estratégias seguem com inúmeras dificuldades de aplicação. O tríptico, “mais verde, inteligente e inclusivo” continua a ser algo de difícil implementação, para não dizer, em alguns lugares, meramente virtual.

Mas vejamos, com a assinatura da carta de Leipzig (CL) saiu reforçada a consciência política do papel das cidades no reforço da coesão europeia, numa perspetiva de desenvolvimento urbano sustentável, com crescimento económico associado à responsabilidade subsidiária e social do Estado aos seus mais diversos níveis. No ano seguinte, a Declaração de Marselha (2008) virá enfatizar o desenvolvimento urbano integrado, coeso e sustentável. O associativismo das cidades ganha então expressão com a celebração de encontros e a criação de redes, às quais aderem os representantes políticos, as autoridades urbanas, e outros agentes de desenvolvimento local.

Com o estabelecimento da Estratégia Europeia 2020 (março, 2010), as cidades e o espaço urbano consolidam o papel privilegiado que vem assumindo na narrativa do desenvolvimento europeu, muito particularmente, porque são reconhecidas como os palcos por excelência da criação de emprego e da qualificação da vida dos cidadãos. Objetivos estratégicos de um crescimento inclusivo, sustentável e inteligente. Assim o credita a subsequente Carta de Toledo, em junho do mesmo ano, sob a ênfase da Regeneração Urbana Integrada, tendo por finalidade de aplicação os princípios anteriores, *i.e., um desenvolvimento urbano mais inteligente, sustentável e socialmente inclusivo na Europa*. Repartido em três partes fundamentais:

- a) Como enfrentar os desafios urbanos atuais e aplicar a Estratégia Europa 2020
- b) Desenvolver o marco Europeu de Referência da Cidade Europeia; e
- c) Consolidar no futuro uma Agenda Urbana Europeia.

A crise económica que grassou na Europa, sobretudo, no Portugal urbano, com o desemprego e crise do imobiliário, que afetou as famílias e as finanças locais, colocaram em cima da mesa uma visão da cidade valorizada na revisitação do existente, ao invés do expansionismo urbano antes vivido.

Passados cinco anos, apenas contrariados pelo *lembrete* da presidência polaca (2011) surgirá a Declaração de Riga (2015), que vem resgatar a prioridade da Europa em dispor de uma Agenda Urbana, desta vez, com a novidade, de passar também a contemplar a inclusão das pequenas e médias áreas urbanas. A este reforço não foi estranho todo um movimento internacional convergente e alargado, incidente nos domínios do ambiente, da sustentabilidade e do habitat que, nesse período, antes e depois, conheceu assináveis progressos e firmou marcos referenciais. Veja-se, como exemplo, o contributo da conferência ocorrida no ano anterior, *CITIES – Cities of Tomorrow: Investing in Europe*, (Bruxelas; fev. 2014); nesse mesmo ano, a Carta das Nações Unidas sobre Habitação Sustentável, da Comissão Económica da UN para a Europa (Genebra, 2015); as Diretrizes Internacionais sobre planificação urbana e territorial (NY, set. 2015), no contexto da Assembleia Geral da UN, com vista à preparação da Habitat III; e, finalmente, entre outras convenções com o denominador comum no desenvolvimento sustentável, o propalado Acordo de Paris sobre as mudanças climáticas, um manifesto determinante na consciencialização da necessidade de um novo paradigma (Paris, nov/dez. 2015).

Como já referimos, com o Pacto de Amsterdam (mai. 2016), pôs-se finalmente em marcha a Agenda Urbana Europeia, que o Pacto de Bucareste (jun. 2019) reforçou, fazendo a ponte com a CL.

Os últimos desenvolvimentos, revelam a tendência para a convergência de estratégias entre as Nações Unidas, União Europeia, e alguns países mais cientes do impacte da sua agenda política internacional, ainda que, se reconheça, com pouco mais ou menos carácter normativo. Isto é, as finalidades do desenvolvimento sustentável e a equidade social estão buscando os necessários planos de ação para que as políticas venham a tornar-se efetivas. Com esse propósito, a Comissão Europeia, quiçá, consciente do fundamento primordial da sua própria crise interna, propôs recentemente para o período (2021-27) o objetivo político de aproximar a Europa dos cidadãos. Para tal, já no corrente ano, algumas instituições europeias, admitiram⁷ para as futuras gerações de estratégias urbanas a possibilidade afetar 6% do total do FEDER ao desenvolvimento urbano sustentável (Cruz Mera, 2020).

Três ideias mestras emergem nos enunciados recentes: a consciência da rede global de cidades, para além dos contextos, mais ou menos regionais, mais ou menos nacionais; a importância dos governos locais, das autoridades urbanas e metropolitanas, as administrações das pequenas e médias cidades; e, finalmente, a sustentabilidade do futuro, assente em baixos teores de carbono, biodiversidade, eficiência, resiliência, inteligente e ecológica, com progressivas margens de autossuficiência. Dir-se-ia, enfim, uma realidade urbana desejavelmente mais feliz.

7. Comissão Europeia; Direção Geral de Política Regional e Urbana; e, Centro Comum de Investigação.



3. DESDE BRAGA E PARA BRAGA PELA CARTA DE LEIPZIG

Um tópico de elucidação da realidade bracarense

Braga, cidade portuguesa herdeira da bimilenária *Bracara Augusta*, que foi capital da província romana da *Callaecia* (séc. III). Isto é, uma vasta região colonial que compreende, genericamente, a Galiza (Espanha) e o território a norte do rio Douro (Portugal). Aqui ocupa uma posição central entre este curso fluvial e o rio Minho, a norte, que constitui um tramo da fronteira entre Portugal e Espanha. Certamente, uma das mais antigas, pacíficas, e estáveis fronteiras da Europa. Dispondo hoje de uma população cidadina de cerca de 120 mil habitantes, no caso de Portugal, assume uma posição intermédia, podendo ser admitida como a terceira cidade portuguesa, externa aos dois únicos contextos metropolitanos de Lisboa e do Porto. Braga está instalada num município densamente habitado (c. 990hab/Km²), com povoamento disperso, servindo um potencial de atração com uma população de mais de um milhão de habitantes.

A cidade tem conhecido um crescimento urbano notável, de que dá testemunho o último período intercensitário (+10.5%), ao mesmo tempo que se efetua uma transição demográfica que permite conciliar o crescimento de uma população idosa (Índice de envelhecimento 85,6%, 2013) e o decorrente aumento da esperança de vida, com uma população jovem (35% c/ menos de 25 anos, 2011). Perfil que referenciou a cidade dos últimos anos como Capital da Juventude, tanto a nível europeu (2012) como ibero-americana (2016).

Sendo atualmente um importante centro político e administrativo, para uma grande percentagem dos indicadores socioeconómicos, evidencia valores qualificados masi gratos do que a média do País (3^a melhor cidade para fazer negócios e 4^a melhor cidade para viver⁸). A cidade conta com duas universidades e um instituto politécnico, dispondo ainda de um laboratório ibérico internacional de nanotecnologia. A taxa de escolarização coloca-se acima da média nacional (2013-2017). Mais recentemente, o ano de 2019 foi especialmente gratificante no plano cultural, tendo por ponto alto, a classificação do Bom Jesus do Monte como paisagem cultural, inscrita na lista do património Mundial da UNESCO. A mesma entidade que também a reconheceu como *Cidade Criativa*, na categoria de *Media Arts*. Tudo isto, sublinhe-se, no mesmo ano em que Braga foi considerado o 2^o melhor destino turístico europeu.

8. Bloom Consulting. Portugal City Brand ranking (2018).

Braga pela Carta de Leipzig

A notada ausência de competências específicas da EU em matéria de urbanismo e de políticas de cidades, de algum modo reflete aquilo que é enquanto organização política e, de um certo modo, também, o reflexo do próprio estado da união. Em Portugal, as políticas de urbanismo têm uma larga tradição histórica emanada dos normativos centralistas e que fazem depender, em larga medida, das iniciativas e do financiamento da administração central. Mais recentemente, as grandes orientações de ordenamento do território e de políticas de cidade, como as grandes obras públicas subvencionadas pelo Estado, tais como, infraestruturas, equipamentos e demais ações incidentes no espaço público, por dependerem determinantemente dos fatores de esforço do processo de integração europeia, em matéria de aplicação continuam a depender dos processos políticos nacionais.

Daí que, no domínio do voluntarismo distributivo, as mais fortes expectativas recaiam na relação entre o poder local urbano e a administração central do País. Precisamente, por isso, a via de aplicação das orientações estratégicas e normativas é penosa, gera naturais reservas, e enfrenta muitas resistências, sobretudo, nos patamares de organização social mais distantes das sedes do poder, e mais longe das aspirações diretas dos cidadãos.

No plano oposto, o caminho que tem vindo a ser feito nos últimos anos, de intercâmbio e de mútuo conhecimento, entre cidades, como o contacto com distintas realidades, a troca de experiências, o estabelecimento de redes, ou meramente das relações bilaterais - de que são exemplo as geminações de cidades, a participação em redes europeias, como o URBACT - vem gerando situações de aproximação e enriquecimento, de intensa aprendizagem, de colaboração entre os participantes e de cooperação continuada. Este tem sido um dos meios mais eficazes de valorização da expressão cultural cosmopolita e de integração europeia, que hoje em dia produz bons resultados.

Desde o exemplo da cidade de Braga, um município todo ele urbano no manifesto da sua vida ativa, com pequenos trechos de ruralidade agroflorestal, muito fragmentados e com um povoamento disperso, algo dendrítico, ao qual se junta um quadro minifundiário marcado por uma manifesta individualidade enraizada, todavia, empreendedora e dotada de grande iniciativa. Na nossa perspetiva, este é o enquadramento que determina o desígnio da **coesão territorial**, e a asserção de **espaço público**, enquanto fatores fundamentais do desenvolvimento urbano local, que se deseja integrado e cada vez mais sustentado. Daí que o **planeamento e ordenamento do território**, estando estreitamente associado ao domínio contínuo e quotidiano da **gestão urbana**, constitua, entre nós, o patamar básico integrador, de que podemos dar testemunho, face aos postulados veiculados na CL.



As últimas quatro décadas, que compreendem a implantação do regime democrático, permitiram ultrapassar as evidências estruturais de pobreza e estenderam as infraestruturas básicas a todo o território da generalidade dos municípios portugueses. Desde então, e particularmente em Braga, o ritmo de crescimento urbano não mais deixou de se fazer sentir, tendo beneficiado dos fatores catalisadores, multissetoriais, decorrentes da integração europeia. Tal como o País, excetuando as grandes áreas metropolitanas, Braga passou a evidenciar um estado de desenvolvimento urbano a dois níveis, em simultâneo. Por um lado, vendo-se na obrigação de prosseguir com os objetivos de uma **modernidade** por cumprir, sobretudo, como resposta ao processo clássico de crescimento urbano. Isto é, a resposta aos anseios básicos de um intenso crescimento demográfico associado a um processo de integração social, como: a disponibilidade de habitação; o aumento do sistema produtivo; a criação de emprego; e, a dotação de infraestruturas básicas (saneamento, infraestrutura rodoviária, equipamentos escolares, desportivos e culturais, instalação de universidades, entre outros), sublinhe-se, ainda hoje, carente de alguns segmentos, como o das infraestruturas rodoviárias, com impasses do tipo *last mile*, que ainda estão por finalizar.

Ao mesmo tempo, e por outro lado, o município vê-se hoje empenhado em responder aos novos desígnios, muitos deles decorrentes do processo de aprofundamento da integração europeia, da evolução cultural de uma população melhor escolarizada, e dos traços de globalização com impacto local. Dir-se-ia, dar cumprimento à **pós-modernidade** da era pós-industrial, com evidentes pontos de tensão com os anteriores. Isto é, os do crescimento *tou court*, exigidos pelo desenvolvimento sustentável, como a transição para um ambiente ecologicamente equilibrado, com uma cidadania consciente da sua identidade cultural e memória coletiva, pautado pelos valores emergentes da qualificação de vida dos cidadãos.

O desafio que hoje se coloca à necessidade de cumprir o presente compromisso, de resposta imediata aos problemas urgentes do crescimento, compatibilizados com as aspirações inadiáveis da sustentabilidade e da descarbonização, prende-se, sobretudo, com a capacidade persuasiva de integrar as mais amplas franjas da população, e a ambição de promover a incorporação mais lata e abrangente do que poderemos designar por espaço público, erradicando de vez a ideia de que este é um elemento neutro, *i.e.* um território de ninguém, para passar a constituir o domínio privilegiado da reabilitação do conceito de cidade, de cultivo do espírito de comunidade multi-escalar, alargada e diversa.

Das necessidades locais, e do princípio da subsidiariedade, temos de ter a plena consciência da crescente escassez de fundos públicos – ou pelo menos nos próximos tempos, do esbatimento da sua providencialidade - pelo que os setores produtores de riqueza terão imperativamente de ser convocados para participar da sua responsabilidade civil e social.

Naturalmente, numa perspetiva que se deseja cada vez mais transparente, mutuamente apelativa e proporcional. O tempo dos mecenas voluntaristas parece ter-se extinguido, pelo que esta área merece ser politicamente refletida e repensada. Os desequilíbrios financeiros de que hoje padecemos, designadamente, em Braga, como os que decorreram de aventureirismos desproporcionais do passado recente, testemunham à comunidade internacional, o condicionamento da liberdade de opções para a geração seguinte, e até a sustentabilidade do desenvolvimento nas próximas décadas.

Ainda que possa haver outros exemplos de irracionalidade económica, particularmente, oriundos dos setores da banca, das comunicações e da energia, damos o nosso testemunho concreto, referindo-nos ao descalabro financeiro local provocado pela construção do estádio para o campeonato europeu de futebol (2004), e outros empreendimentos desportivos conexos, que, pela expressão do âmbito que o promoveu e da atividade que o justificou, não pode ser estranho à reflexão e às responsabilidades de mudança que a União Europeia tem de encetar neste capítulo, e ao nível que lhe diz respeito, e que todos bem sabemos, não são exclusivos de uma cidade, região ou País. E o setor do futebol é um domínio da vida pública europeia que não pode ser indiferente, ou correr à ilharga, da Europa. Este pode mesmo vir a ser um bom campo de ensaio para aplicar os três pilares da AUE, relativa à elaboração e implementação da política da EU com os Estados-Membros e as Autoridades Urbanas: melhor regulação, melhor financiamento e melhor conhecimento. Com estas perspetivas, e desde o plano regional do noroeste peninsular, as **sinergias interativas** dos territórios representam uma oportunidade auspiciosa de obtenção de massa crítica e de suporte ao desenvolvimento urbano sustentável. O Eixo Atlântico é a primeira expressão dessa estratégia internacional e transfronteiriça, vertida no Plano Diretor Municipal de Braga, que se encontra em vigor. Mais a mais por se tratar de uma organização política de cooperação regional e europeia, assente numa rede voluntária de cidades com fortes raízes identitárias comuns.

É verdade, também, que no plano da cooperação internacional não podemos deixar de referir as redes internacionais de que o Município de Braga vem integrando. Logo à cabeça, a EUROCITIES – Rede das maiores cidades europeias, que congrega cerca de 140 cidades. No plano lusófono, a UCCLA – União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa – rede de cidades do espaço lusófono. Mas também, a *Global Parliament of Mayors* – rede de cidades dos cinco continentes, com especial incidência na Europa e nos Estados Unidos; a Rede Internacional de Cidades Michelin – Rede das cidades que possuem instalações da Michelin, ou que têm acordos de geminação com a sua cidade sede, Clermont Ferrand, em França; a ICLEI – *Local Governments for Sustainability*, que consiste na rede de maior referência internacional de governos locais unidos pelo que compromisso com o desenvolvimento sustentável; e, a *Champions Mayors* da OCDE – Rede da OCDE com autarcas de todo o mundo, destinada a promover o crescimento económico inclusivo das cidades.



Neste propósito, podemos ainda salientar a rede global de geminações da cidade Braga, sobretudo, incidente na diáspora portuguesa pelo mundo. No plano diplomático, o Presidente Ricardo Rio promoveu, nos últimos sete anos, a visita a Braga de 92 embaixadores creditados em Portugal, que se puderam inteirar da realidade local e estabelecer contactos aos mais diversos níveis. Também a InvestBraga, empresa municipal de promoção do desenvolvimento económico, constituiu um corpo de 26 “embaixadores” empresariais, representantes das principais empresas com projeção internacional sediadas no concelho.

Ampliando o sistema de cooperação até ao nível local, podemos evidenciar outras estruturas que merecem o nosso apontamento por contribuírem para a visão global de cidade.

O facto de Braga distar meia-centena de quilómetros de uma área metropolitana, não tem coartado a sua autonomia, demonstrada a um nível de polaridade de articulação policêntrica que é, por natureza, a marca urbana da estruturação do desenvolvimento sustentável, tanto à escala transfronteiriça, como regional e sub-regional. Nesse sentido, apesar das incongruências delimitadoras de diferentes circunscrições e redes em que estas cidades se inserem, tem havido, a este nível, um esforço de complementaridade e cooperação que deve ser salientado.

É sabido que o continente português não dispõe de uma escala administrativa de base regional, permanecendo o hiato intermédio entre a administração central e local (municipal), pelo que, neste plano, contamos hoje, fundamentalmente, com as comunidades intermunicipais (CIM), no caso de Braga, a CIM do Cávado (2008), coincidente com a respetiva NUTS III. De alcance sub-regional, constituindo-se como uma associação de municípios que estabelece um papel mediador entre estes, e desenvolve funções contratualizadas em diversos setores, entre os próprios municípios, e destes com a administração central.

Note-se, porém, que praticamente no mesmo período, viria ser criada uma estrutura voluntária e policêntrica de cooperação interurbana, fundamentada nas candidaturas aos fundos comunitários do QREN, denominada Quadrilátero Urbano (juntando as cidades de Barcelos, Braga, Guimarães, e V. N. Famalicão). Inicialmente prevista para durar sete anos (2008/15), por compromisso dos participantes, a partir daí constituiu-se como um Pacto de Cooperação da Rede Urbana, deixando de ser exclusivamente municipal para se alargar à principal universidade da região, ao mais antigo centro tecnológico de inovação industrial, e à associação industrial de âmbito supramunicipal. Tendo como principais objetivos o desenvolvimento das novas tecnologias, da mobilidade e da promoção da oferta cultural.

3.1. Do planeamento e do ordenamento do território

Ao nível da programação, do planeamento e do ordenamento do território, para um município praticamente todo ele urbanizado, há que considerar a relação física deste com a prática quotidiana do urbanismo, muito pragmaticamente, aquele que é incidente no quotidiano da gestão urbanística. Isto é, com os processos de urbanização; e, a um outro nível, ainda que dentro do planeamento físico, a dimensão decorrente do acesso ao quadro estrutural de recursos disponíveis, que permite, em particular, no atual contexto orçamental deficitário, através do Eixo Urbano do Programa Operacional 2020, promover a realização de obras públicas urbanas estratégicas.

Começando precisamente por este último tipo, temos como referência incontornável o **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Sustentável** (PEDU). O PEDU-Braga2020, que é mais um instrumento de programação do que propriamente um plano, suportando a contratualização financeira das *prioridades de investimento* (PI), entre a entidade administradora dos fundos europeus e a autoridade urbana local. Exemplar para o caso português, por Braga ser considerada como um *centro urbano de nível superior*. Na verdade, o PEDU configura uma estratégia *top-down*, desde logo porque surge condicionado a um espectro de três eixos pré-determinados, por sua vez, sujeitos às citadas PI. Versam eles os temas da mobilidade urbana sustentável e da regeneração urbana. Esta última subdividindo-se, num enfoque geral, e na denominação específica destinada às comunidades desfavorecidas⁹.

Todavia, houve o cuidado da parte da CMB de articular os eixos elegíveis com os instrumentos de planeamento em curso. Ou seja, tanto os decorrentes da legislação nacional, *e.g.*, a revisão do Plano Diretor Municipal (PDM 2015), bem como os de iniciativa própria, de que é exemplo o Plano Estratégico de Desenvolvimento Económico de Braga (2014-26). Ambos, ao tempo, já sujeitos a discussão pública e a concertação interinstitucional.

A incongruência temporal do desenvolvimento dos calendários dos processos é uma realidade frequentemente. Os instrumentos de planeamento ao correrem independentemente uns dos outros, com prazos de instrução rígidos e muito curtos, invariavelmente, promovem um elevado formalismo concetual e resultam tantas vezes em estudos de suporte pouco mais do que diagnósticos, quantas vezes, expeditos. Veja-se a generalidade dos Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS), domínio que Portugal só agora começa a integrar, e que teve de ser faseado. Considerando que foi necessário, num primeiro tempo, desenvolver um instrumento de apoio às candidaturas, para, depois, ter sido contratado um PA-MUS, com as exigências que o setor vem reclamando, e que tem agora finalizada a discussão pública.

9. Eixo 1 – Mobilidade urbana sustentável (PMUS-Braga 2020); Eixo 2 – Regeneração urbana (PARU-Braga 2020); Eixo 3 – Apoio a comunidades desfavorecidas (PAICD-Braga 2020).

Por outro lado, os instrumentos de planeamento e ordenamento físico do território, com impactos diretos na gestão urbanística, tem vindo a incorporar dimensões intangíveis, mormente, vindas do planeamento estratégico, mas também, em nossa opinião, de dois novos fatores emergentes, que merecem a particular consideração no âmbito das finalidades do desenvolvimento urbano sustentável. Os efeitos diretos do esbatimento do **estado-providência**, e a **judicialização**¹⁰ do território.

No âmbito nacional, o urbanismo, planeamento e ordenamento, tendo sido unificados há mais de duas décadas num único regime legal, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT 1999)¹¹, que estabeleceu as bases gerais da política de solos, do ordenamento do território e do urbanismo, sendo entretanto reforçado pela Nova Lei de Bases do Ordenamento do Território (LBOT 2014)¹², que deu origem à revisão RJIGT (2015)¹³, definindo o presente corpus que fixou a moldura jurídica e a estratégia em vigor.

Do modo geral para o particular, diríamos que são vários os articulados que se encadeiam neste propósito, desde o mais abrangente, como é o Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT 2007-13, 2019)¹⁴, até ao extremo oposto, o Plano de Pormenor (PP 1999-2015)¹⁵. Ou então, incontornavelmente, pela importância de que se reveste no quotidiano urbanístico, sobretudo, por razões históricas distintas, que são anteriores à própria democracia, a figura legal resiliente dos Loteamentos Urbanos (LU 1973...)¹⁶. Isto é, uma das mais fortes expressões do processo de urbanização efetiva que perdura no País até aos dias de hoje. Neste espectro legislativo dominam os **Planos Diretores Municipais** (PDM's 1990-2015)¹⁷, de que Braga, curiosamente, foi um dos municípios pioneiros a aprovar em Portugal (1994/2001)¹⁸.

Trata-se do instituto basilar do planeamento e ordenamento do território dos municípios mais determinante e mais testado no tempo. Tendo sido enquadrado no RJIGT, ocupa hoje um papel central, perene e o mais invocado do dia-a-dia das cidades e do urbanismo português.

10. Ran Hirschl. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 2007. 296, citado por Loureiro, Maria Rita (2014)

11. D-L 380/99, de 22 de set.

12. D-L 31/2014, de 30 de mai.

13. D-L 80/2015, de 14 de mai.

14. Lei 58/2007, de 4 de set., retificada pelas Decl. de Retific. 80-A/2007, de 7 de Set., e 103-A/2007, de 23 de nov. Dando lugar à primeira revisão pela Lei 99/2019 - Diário da República, n.º 170/2019, Série I de 5 de set.

15. D-L 380/99, de 22 de set., na red. D-L 310/2003, de 10 de dez.; Desp. 6600/2004, de 23 de fev., do Secr. Est. do Ord. Ter., DR 78 (II série), de 1 de Abr. Entretanto enquadrado no RJGT (2015).

16. D-L 289/73, de 6 de jun. com inúmeras alterações até à atualidade.

17. D-L 69/90, de 2 de mar.

18. Diário da República, I.ª série-B— N.º 117 — 20 de maio de 1994 / Diário da República, I.ª série-B— N.º 25 — 30 de janeiro de 2001.

Da nossa experiência local, desde a revisão de 2015, o PDM acolheu uma dimensão estratégica, que se reconhece nos 4 principais objetivos em vigor¹⁹:

- 1) um município onde queremos viver;
- 2) um concelho que queremos visitar;
- 3) um território para investir; e, o rumo à centralidade ibérica.

Muito sucintamente: no primeiro ponto, salienta-se a valorização da qualificação da vida urbana através do ordenamento, privilegiando a estrutura ecológica municipal, a paisagem, a mobilidade urbana sustentável, e a consolidação da rede de equipamentos públicos; o segundo ponto, o desenvolvimento do turismo, sobretudo, com base na valorização e promoção do património cultural; o terceiro, a atração de investimento externo, em particular, de iniciativa internacional, com uma forte componente na inovação e tecnologia, e ainda, no apoio às empresas locais e aos espaços industriais; finalmente, o quarto e último objetivo, a finalidade de abrir o concelho ao exterior, promovendo o associativismo e as relações internacionais, tendo por ponto de partida, o realismo da integração euro regional no noroeste peninsular.

Como principal contributo do presente documento para os propósitos que nos propomos discutir, salientáramos a implementação da **Estratégia de Paisagem**, no âmbito da revisão do PDM em curso (2020). Um processo que resulta da convergência de diversas iniciativas de política urbana, que têm a sua raiz: na fixação do Centro Histórico de Braga; na promoção do *eco parque* urbano das *Sete Fontes* (sistema hidráulico, sobretudo, de expressão barroca, que fazia o abastecimento de água à cidade); e no pioneirismo de criação conjunta com o município de Guimarães, do programa intermunicipal dos *Sacro-Montes*, finalidade que assenta na promoção do património cultural e no sistema florestal comum aos dois concelhos.

Entretanto, com o procedimento em curso da nova revisão do PDM (2015), imposto pela aplicação da afetação dicotómica do solo, rústico/urbano, que extingue a figura expectante do solo “urbanizável”, iniciou-se a Estratégia de Paisagem (2017-20), com a integração na Estratégia de Desenvolvimento Territorial do dito PDM²⁰. De cujos principais objetivos se pretende responder às exigências da nova AUE, onde a paisagem, designadamente, ao nível urbano local, dá particular ênfase ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 – *Cidades e Comunidades Sustentáveis*.

19. Diário da República, 2.ª série — N.º 201 — 14 de outubro de 2015

20. Estratégia de Paisagem no âmbito do PDM de Braga, CMB, jun. 2020.



“Uma nova agenda urbana, onde a qualidade da paisagem é determinante para a qualidade de vida de todos os que nela habitam ou visitam, em especial num quadro de alterações climáticas e de riscos naturais e antrópicos que ameaçam a saúde e o bem-estar”²¹.

A coerência da opção visou dar igualmente seguimento à adoção de medidas convergentes e às orientações europeias de base natural, tendo por referência a Convenção Europeia da Paisagem (CEP - 2000), que foi transposta para a legislação nacional (2005)²², com todas as inerências ambientais e ecológicas daí emanadas. No mesmo ano, a presente estratégia incorporaria ainda os instrumentos de Política Nacional de Arquitectura e Paisagem (PNAP), bem como, o já referido PNPOT.

Note-se que esta iniciativa envolveu o trabalho ativo em regime de *teamlab* envolvendo um grupo alargado e interdisciplinar de técnicos camarários, cuja principal finalidade foi identificar, caracterizar, e definir, os temas fundamentais de suporte a uma estratégia de paisagem para o concelho. Daí foram estabelecidos os princípios para uma estrutura *verde e azul* como forma de operacionalizar os objetivos estratégicos, tendentes a definir Unidades de Paisagem em contexto maioritariamente urbano. Constituindo-se assim como uma iniciativa inovadora, delineada para alcançar uma perspetiva diferenciada do território, de fisionomia e identidade próprias, com a finalidade de implementar categorias regulamentares específicas dentro do território concelhio.

É reconhecido que uma das principais fontes de financiamento direto das autarquias decorre do processo de urbanização. Quanto mais construção tem um município mais rendimento contributivo auferem. Impostos, taxas e diversos custos de operação são uma das principais fontes de financiamento autárquico e, por consequência, de animação do licenciamento urbano diário²³. Numa cidade em permanente crescimento, vai para cinco décadas, este processo exerceu durante os últimos anos uma pressão urbanística elevada, com evidentes consequências ao nível da desarticulação do território e do desenho urbano. Muito particularmente, porque o processo de urbanização se pautou pelo loteamento de pequenas parcelas (as maiores eram *quintas*) assentes no cadastro rústico antecedente, de natureza minifundiário.

O domínio do urbanismo constitui o pelouro autárquico onde as decisões políticas têm uma maior inércia no tempo.

21. Estratégia de Paisagem no âmbito da Revisão do PDM de Braga – Relatório Final. CMB/LOCCIMETRO, Braga, jun. 2020.

22. Dec. 4/2005, Diário da República, 1.ª série – A — N.º 31 — 14 de fevereiro de 2015.

23. Proveniente diretamente da rúbrica “Loteamentos e obras:”, sem explorar dados indiretos, temos o seguinte panorama dos três últimos anos: 2017: 3.167.000 euros (3,4% do orçamento da receita cobrada em 2017); 2018: 4.197.000 euros (4,2% do orçamento da receita cobrada em 2018); 2019: 4.188.000 euros (3,7% do orçamento da receita cobrada em 2019). Fonte DMG/CMB, jul. 2020.

Hoje, o desafio que as cidades portuguesas enfrentam, é o de reorientar o processo de urbanização para a requalificação do espaço, demovendo de vez a prática que durante décadas se justificou, pela sujeição à carência de habitação, de equipamentos e de infraestruturas básicas. Tudo, sublinhe-se, debaixo do um desenho formatado à circulação do automóvel particular. De um modo muito resumido diríamos que a grande aposta está na revisitação do território existente, na sua reabilitação integrada e sustentada. Num território como o do noroeste português é um imperativo futuro refrear a dispersão urbana, sendo para isso necessário exercer um controlo apertado da oferta de solo disponível para a construção *ex-novo*, e encontrar meios de travar a especulação fundiária, ainda que faltem instrumentos eficazes para o levar a cabo. Com um povoamento progressivamente disperso e uma população cada vez mais envelhecida, sem que esta se renove, a equação que se enuncia para o futuro da sustentabilidade da infraestrutura territorial irá começar a suscitar apreensão a médio prazo.

Perante um quadro de **financiamento público** tendencialmente restrito e dependente, e a diminuição da capacidade de intervenção do Estado nas suas múltiplas facetas providenciais e subsidiárias, há que contar com uma sociedade, também ela, potencialmente mais **litigiosa**. Sujeita a contenciosos, pendências, arbitragens e dimensões compensatórias permanentes.

Do ponto de vista do ordenamento e do urbanismo, o que podemos testemunhar do quadro legal em que laboramos, diríamos, ser este, de um modo geral, desfavorável à supremacia do interesse público sobre o privado. É do senso-comum que, desde o século XIX, a propriedade privada é *sagrada* no Direito português. E, sobretudo, quando as diferenças de poder e de influência dos operadores se impõe através do recurso a estratégias jurídicas complexas e intimidantes. Como já referimos, as especialidades do **Direito**, no caso do urbanismo e do ordenamento, sendo cada vez mais prolixo de legislação e jurisprudência, pode-se dizer que se tornou numa nova área verdadeiramente subdisciplinar que, interiorizámos, não está ao alcance de qualquer técnico do território, ou jurista.

Damos mesmo o nosso testemunho pessoal, do quotidiano, sobre apreciação de projetos de arquitectura e urbanismo, ao reconhecer um aumento de contactos diários com juristas, ao contrário do passado onde pontuavam arquitectos e engenheiros. Em suma, é cada vez mais a *engenharia* do direito a desenhar o território dos municípios urbanos. Há hoje, claramente, ao nível das autoridades locais, e dos técnicos escrutinadores do licenciamento urbano, uma predisposição defensiva no que toca à análise dos processos. O nível de suscetibilidade é tal, que se evitam a todo o custo formular informações e assumir decisões passíveis de gerar conflito ou subjetividade, já que estas, para além de introduzirem entropia nos próprios processos, podem ter consequências ingratas para quem as ousa assumir.

Por outro lado, são necessárias mais ações de reversibilidade e correção das opções erradas e do arrastamento do edificado irregular que foi tolerado no passado. As demolições são raras. Sem que se deixe de procurar ao máximo reabilitar e reconverter muita dessa construção e das estruturas antrópicas nocivas ao território, deve ser evitada toda a solução uniforme e generalista, que só promove injustiça ao premiar quem não cumpriu originalmente as suas obrigações.

Exemplo disto é o regime excecional de regularização das atividades económicas (RERAE)²⁴, um instrumento apenas baseado em critérios economicistas, que estabelece procedimentos de regularização, ampliação e alteração de atividades económicas, na generalidade dos casos, que funcionaram sucessivamente ao longo dos anos em condições ilegais, como é o caso das explorações com fortíssimo impacto ambiental: pecuárias, pedreiras, gestão de resíduos e ampliações industriais. As mesmas que, com a legitimidade excecional que lhes é concedida, sem qualquer garantia de alterar a atitude que mantiveram ao longo dos anos, antes pelo contrário, subvertendo a lei, continuam assim, impunemente, a degradar o ambiente e a desarticular o território.

Ao nível da gestão urbana impõe-se cada vez mais a necessidade de obter e aprofundar as contrapartidas previstas na lei, não como uma obrigação residual, mas como um compromisso do setor privado para com a responsabilidade social e ambiental dos seus investimentos. Esta é uma área onde é preciso aperfeiçoar os métodos e trabalhar arduamente na eficácia dos resultados. Quer ao nível das cedências de espaço de compensação previstos na lei, quer no plano da mitigação dos impactes, sobretudo, ambientais, gerados pela atividade produtiva. Há que acautelar os usos e complementos que suportam o desenvolvimento sustentável. Isto é, conciliar a instalação de novas empresas num enquadramento produtivo próspero, socialmente justo, limpo e qualificado.

3.2. A reabilitação urbana

Numa Europa urbanizada esta é, quiçá, a expressão de futuro mais desafiante do momento. A frente onde se jogam os principais lances das cidades sustentáveis. Interiorizámos a ideia de que a reabilitação urbana era um exclusivo das áreas centrais e dos centros históricos das nossas cidades, mas hoje esta abordagem abarca por princípio todo o espaço antrópico. O tempo de expansão deu lugar ao tempo de revisitação. Braga tem hoje no PDM em vigor, ao nível da planta de classificação e qualificação do solo 12.922 polígonos de afetação de uso, em 183,4 Km², para uma densidade média de cerca de 1000 habitantes/Km².

24. Decreto-Lei n.º 165/2014, 5 de nov.

Números que mostram bem da complexidade e da atomização do território, que vem fazendo o seu caminho desde 1994.

A reabilitação urbana, sendo mais do que um domínio de intervenção física, tem vindo a alargar-se ao conceito mais abrangente de regeneração urbana, que vai da reabilitação do edificado à consideração dos seus usos e funções. Desde o património histórico e cultural, até à construção contemporânea. Seja pela readaptação ao mercado imobiliário, pela reabilitação socio-económica, ou pela valorização da eficiência energética e dos fatores ambientais. O município de Braga, em 2013, dispunha oficialmente de mais de 10 mil alojamentos devolutos e um conjunto de cerca de três dezenas de pequenos parques industriais com percentagens significativas de lotes devolutos, ou edificados, mas sem estar ocupados com unidades produtivas.

A Reabilitação Urbana é, pois, assumida pelo município como um pilar estratégico para o desenvolvimento territorial, para a coesão social, para a sustentabilidade económica e ambiental, e para a valorização patrimonial e turística do concelho. Com esta finalidade foram criadas as **Áreas de Reabilitação Urbana (ARU)**, no âmbito de um regime jurídico específico²⁵, vocacionadas para a programação de operações urbanísticas de reabilitação urbana acessíveis a diversos apoios e estímulos. Em Braga, para além da primordial Área de Reabilitação Urbana do Centro Histórico, alargou-se o perímetro de intervenção a mais três ARU's, circundantes, reforçando o conceito de cidade consolidada, pela ênfase dada à admissão de uma linha estratégica diferenciada no edificado dos anos de 1970/80. Esta abordagem teve, porém, diversas sensibilidades no País. Desde os municípios urbanos que se consideraram praticamente como uma única ARU, até ao extremo de um município do interior norte, que selecionou 88.

Para este fim contamos hoje, sobretudo, com a dinâmica do setor privado, que se enquadra no patamar dos instrumentos de programação aprovados, como o PEDU, ou de ordenamento, em revisão, o PDM. Com as ARU's estão previstos incentivos fiscais, apoio técnico e logístico aos operadores. Do lado do investimento público, estamos conscientes da importância das candidaturas e dos projetos como meios alavancadores da concertação dos investimentos anunciados e afirmados, e da relação privilegiada do município com as instituições e os cidadãos.

Com esse propósito foi criado um conselho consultivo – o **Conselho Estratégico de Reabilitação Patrimonial e Urbana de Braga (CERPUB)**²⁶, promotor da participação qualificada em matérias relacionadas com a regeneração urbana, designadamente, representando os principais atores e as instituições dos quais mais depende o desenvolvimento social, económico e cultural em Braga.

25. Lei n.º 95-A/2009, DR, 1.ª série, N.º 170 — 2 de Set. de 2009

26. Criado em 1 de fev. de 2016.

As intervenções de iniciativa pública, e que contaram com o financiamento estrutural externo, tiveram que se adequar às contingências das atribuições previsíveis, e não somente à interpretação das necessidades mais prementes. Neste caso houve a opção por reabilitar três equipamentos coletivos referenciais: o grande de Fórum, ex-parque de exposições e eventos de Braga, que estava inequivocamente desadaptado das exigências atuais; o Mercado Municipal (1956) e seu espaço público envolvente, para criar uma centralidade a norte do CH; bem como a intervenção da Pousada da Juventude, para promover a demanda de juventude que tem nobilitado a cidade. As restantes intervenções de reabilitação incidiram no tema da mobilidade sustentável e na reabilitação da habitação social, que a seguir daremos conta.

Em 2015/2016, no contexto do PEDU, procedeu-se ao mapeamento e instrução e submissão de candidaturas, num calendário apertado, e que representou para Braga um esforço de reabilitação de 22.750 milhões de euros. Entretanto, o *Forum* está já a dar seus frutos, sobretudo, se considerarmos o papel que desempenha no âmbito da ação da empresa municipal InvestBraga, a principal frente do município para o desenvolvimento económico e empresarial do concelho. Por outro lado, em parceria com outras instituições, como a Universidade do Minho, contando com maior esforço financeiro autónomo da autarquia, e num quadro plurianual, prosseguiu-se com investimentos públicos de grande alcance, por serem estruturantes e qualificadores da atração de Braga. Isto porque valorizam a reabilitação do património cultural e ambiental. É o caso do parque das Sete Fontes, a reabilitação do Convento de S. Francisco, a intervenção na Insula das Carvalheiras.

Temos, porém, de reconhecer que, no contexto em que vivemos, a reabilitação urbana cabe sobretudo à iniciativa privada, pelo que será também de relevar a importância da criação de instrumentos financeiros específicos, como é o caso do **Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas** (IFRRU 2020), criado pela administração central e a banca, sobretudo dirigido ao setor privado.

Note-se que, em Portugal, 28% do consumo de energia primária reporta-se ao sector residencial e de serviços, quando é sabido que cerca de um milhão de edifícios necessita de obras de intervenção. Apesar de continuar a predominar o recurso à nova construção, impunha-se a criação de um instrumento financeiro que estimulasse a reversão desta situação. O IFRRU (2015), tendo esse objetivo, mobiliza as dotações aprovadas pelos Programas Operacionais Regionais (POR) e do Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (PO SEUR), do Portugal 2020, podendo cobrir até 70% do investimento dos promotores²⁷.

27. A estas dotações acrescem as provenientes de instituições financeiras europeias: o Banco Europeu do Investimento (BEI) e o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB), <<https://ifrru.ihru.pt/web/guest/ifrru2020>>, acedido em 18 jul 2020

No fim de junho corrente registava-se um montante de investimento de 490 candidaturas, sobretudo, centrado nos concelhos das áreas metropolitanas²⁸, sobressaindo Braga no panorama nacional continental, como sendo a principal cidade fora deste contexto, auferindo de um total de 41 registos entrados no município, todos de origem privada, e que estimam um investimento potencial de 1.282 milhões de euros.

As operações de conservação no edificado têm vindo a aumentar, não só com a exigência do novo quadro de apoio à eficiência energética, mas com os imperativos intrínsecos à própria natureza da operação, sobretudo, no que concerne ao **Centro Histórico** e aos núcleos de interesse patrimonial. Sublinhe-se, um dos principais recursos endógenos de suporte a uma economia que tem por pilar fundamental a atração turística. *Temos que priorizar a preservação das pré-existências do património arquitectónico e urbanístico*, designadamente, no sentido de valorizar a arquitectura de interiores existente, e as expressões identitárias do *saber fazer*, a promoção das técnicas tradicionais de construção, as artes decorativas e a recuperação dos ofícios artesanais e dos materiais vernaculares, tais como: a pedra, os azulejos, a madeira, os estuques, o vidro e o ferro.

Nesse sentido, face ao aumento de obras de reabilitação no Centro Histórico, e atentos aos novos fenómenos de gentrificação, considerou-se um imperativo adequar a regulamentação específica, como aquela que o município está a promover para o licenciamento urbano no Centro Histórico. Só em Braga, as operações urbanísticas, constituídas por obras de conservação, aumentaram em 53% entre 2013 e 2019. Simultaneamente, a promoção da reabilitação urbana, passa também por medidas de estímulo e de desincentivo. Neste último, pela penalização fiscal, com a majoração dos impostos inerentes, da propriedade desativada, ou de quem remete para o abandono e a degradação os edifícios, sobretudo, de referencia patrimonial. Aos benefícios disponíveis, podem igualmente ser adicionados outros, como a criação de prémios de reabilitação urbana. Incentivos não só quanto ao restauro, em si, como à edificação contemporânea, com funções reabilitantes do território, ou, ainda mesmo, à investigação sobre o tipo de conhecimento e a aplicação deste em matéria de reabilitação urbana.

Da reabilitação dos usos tradicionais urbanos damos como exemplo de intervenção o projeto de incentivo ao comércio tradicional e com história, cujo modelo decorre de legislação nacional e que visou proteger os estabelecimentos de valor patrimonial do efeito da liberalização das leis do arrendamento²⁹, e que, recentemente, se viram ameaçados de continuar a operar.

28.No reporte de junho registou-se 490 candidaturas equivalendo a um montante de investimento total estimado de 1.282 milhões de euros.

29. Lei n.º 42/2017, que estabelece o regime de reconhecimento e proteção de estabelecimentos e entidades de interesse histórico e cultural ou social local.



Em Braga a aplicação decorreu sobre a égide do projeto “Lojas com História”, da qual foram selecionadas 44 lojas, estando, neste momento a proceder-se a uma segunda fase, de cujo levantamento preliminar já reuniu 268 estabelecimentos. Este é um domínio do património histórico e cultural que merece especial atenção nos processos de autentificação e certificação, porque pelos estabelecimentos comerciais com estas características, mais do que a atração *turística per si*, passa muito pelas relações vivenciais quotidianas e dos laços de proximidade referentes aos principais marcadores da identidade da cidade.

3.3. Mobilidade urbana sustentável

Os processos de reabilitação urbana implicam cada vez mais e, de um modo direto, os objetivos da **mobilidade urbana sustentável** (MUS), em que nos encontramos empenhados. Da experiência que podemos partilhar, temos no exemplo do PMUS, enquadrado no PORN-Portugal 2020, os projetos-piloto de intervenção em quatro bairros de Braga³⁰, com elevada densidade populacional.

Popularmente conhecidos como “**zonas 30**”, por sobressair a finalidade de valorização dos meios de locomoção não poluentes; a segurança dos peões, as acessibilidades universais, cujos efeitos de maior impacto tiveram expressão no arranjo e regularização do espaço viário. Regularização do estacionamento automóvel; refreamento da velocidade de circulação, de modo a privilegiar a segurança do peão; e, incorporação de acessibilidades múltiplas. Da natural tensão que sempre ocorre com a mudança dos hábitos informais no espaço público degradado e permanentemente transgredido, prosseguiu-se, desta vez, exclusivamente a cargo da autarquia, com a requalificação do espaço público, dos equipamentos coletivos, do mobiliário urbano e, até, da retificação de alguma infra-estrutura. Este processo, pelo seu carácter exemplar, pretende-se replicado a outros lugares. Assim os recursos o permitam.

Deve, porém, sublinhar-se que a presente dinâmica pode catalisar a necessidade de se promover um efetivo PAMUS que, entretanto, tendo sido iniciado, teve por fito manter a coerência da intervenção no plano da MUS.

O problema da circulação **automóvel** em Braga, que não é estranho á generalidade do país urbano, representa ainda o principal obstáculo à adesão da maioria da população a um novo paradigma. Não que este seja um problema comparável ao das grandes metrópoles, mas porque o modelo de crescimento baseado na sua expansão está ainda muito interiorizado no senso-comum.

30. Bairros: Torre Europa, Montélios, Quinta da Fonte, e zona da Makro.

Em Portugal, o automóvel individual corresponde a um peso de cerca de 60% na repartição modal. No ano de 2017 existiam cerca de 490 veículos ligeiros de passageiros por cada mil habitantes, por relação a 1990, que apenas registava 185,2³¹. Pelo que se pode constatar este será, provavelmente, o núcleo gerador, direto e indireto, do principal tipo de obstáculos que se deparam à implementação da MUS. Não só porque a maior parte do tráfego está dependente de energia fóssil, poluente - ainda que a locomoção elétrica e a gás natural, tenha vindo a crescer nos últimos anos - mas, principalmente, porque o *ratio* de passageiros por viaturas em circulação é francamente insatisfatório, com consequências diretas na fluidez do tráfego e no estacionamento urbano. Aliás, a circulação automóvel é, na nossa opinião, também um problema europeu, da mesma magnitude das pescas ou da PAC, e cuja resolução não pode ser delegada exclusivamente a jusante, sobretudo, pela sua dimensão estrutural, praticamente entregue à política das autoridades urbanas locais.

Com a taxa de motorização constantemente a aumentar, sem expectativas de investimento público a curto prazo ao nível das infraestruturas, faltam ainda concluir os últimos segmentos que reclamam articular. Por coerência do sistema instalado, não resta outra alternativa senão fazer o esforço agónico de conciliar a mitigação dos problemas de trânsito com intervenções táticas, prosseguindo uma forte aposta na inversão do paradigma da mobilidade. Parece-nos, pois, de admitir que serão precisos investimentos estruturais na consecução das denominadas *last miles* rodoviárias, de acesso e atravessamento, na promoção das interfaces de transportes (ferroviário/rodoviário), e no reforço dos transportes públicos. A situação de Braga para responder aos desafios, é duplamente interessante, por se dispor de uma empresa de transportes urbanos integralmente municipal, que tem vindo a crescer em número de passageiros, a aumentar a frota elétrica e de gás natural e, simultaneamente, no ano transato, de ter também passado a gerir o estacionamento automóvel de superfície no centro da cidade.



31. Pordata, jun2020.

Estamos convictos que o planeamento físico, concretamente, através do desenho urbano, tem aqui uma intervenção determinante. Especifique-se, a introdução de novos espaços segregados para uso de velocípede, que estão previstos desde os trabalhos preparatórios da primeira revisão ao PDM (2013), uma rede ciclovias de várias dezenas de quilómetros (visão 2025). A verdade é que, apesar de se dispor genericamente de uma topografia favorável, não tem havido os recursos suficientes e a expressão manifesta da opinião pública, determinante para promover a sua priorização, em face das reclamações dominantes de maior fluidez do tráfego. O comportamento dos automobilistas e as medidas de dissuasão por excesso de velocidade também precisam de ser mais eficazes para estimular e garantir a desejável circulação em coexistência.

Por falta de alternativa, na impossibilidade de se poder eliminar o tráfego intercidades do atravessamento urbano, impõe-se apostar no sistema de *intelligentia*, de modo integrado e aberto a diversos cruzamentos de dados, com acesso em tempo real. Nesse sentido surgiu o projeto *Braga Urban Innovation Laboratory Demonstrator* - (BUILD, 2018), uma iniciativa no âmbito da *inteligência urbana* voltada para a descarbonização, apoiado pelo Fundo ambiental do Governo Português, e que visa reduzir as emissões de gases com efeito estufa e a intensidade carbónica na cidade de Braga.

Este projeto, que desenvolveu intervenções de ensaio no contexto do espaço urbano, com grande ênfase na mobilidade, incorpora a criação de um **Centro de Controlo e Gestão de Tráfego Municipal**. Pretende-se monitorizar e apoiar a decisão relativamente à informação proveniente de diversos dispositivos de deteção previstos, ou presentes, nos territórios. Em simultâneo, almeja-se articular a informação recolhida com a entidade territorial, *Quadrilátero Urbano*³², através do sistema congénere (CIMOB) disponibilizando informação à escala sub-regional. Então será possível integrar competências, como monitorizar os contadores de tráfego, cruzar valores dos medidores de velocidade e gerir a rede de semáforos.

No plano das iniciativas programadas podemos evidenciar algumas ações que serão interessantes partilhar pelo seu carácter experimental. Enquadrado no PEDU/PMUS, tendo sido reconhecidos os números francamente elevados dos estudantes que se dirigem para a escola de automóvel, com pouco uso dos transportes públicos, e de outros meios alternativos, diga-se, com valores percentualmente inferiores às deslocações, em geral, casa-trabalho-casa, reconheceu-se a prioridade de atuar junto da população escolar. Mais a mais, a intervenção ativa nestes estratos etários pode, a prazo, garantir a transformação de hábitos e atitudes. Nesse sentido avançou-se com os projetos de melhoria dos acessos às principais escolas da cidade, a saber: o *Kiss & Go*, para libertar as faixas

32. Que se encontra a desenvolver um projecto de bilhética integrada para os transportes públicos, ao nível das quatro cidades da região.

de estacionamento em segunda fila junto aos estabelecimentos; o *School Bus*, autocarro escolar de ligação periferia-centro, destinado ao mesmo fim, o de evitar o congestionamento de trânsito à porta das escolas em horas de ponta; e, a implementação de uma rede de passadeiras sobrelevadas para peões, sendo uma parte delas dotadas de dispositivos luminosos adicionais de segurança.

Como exemplo da estratégia de participação cívica adotou-se a proposta voluntária de um grupo de cidadãos, que se candidatou ao Orçamento Participativo, com a ideia de erradicar as barreiras e os obstáculos existentes na via pública, perturbadores do acesso das pessoas com mobilidade condicionada. Identificada a candidatura pela designação reclamante de “eu não passo aqui”, a autarquia entendeu cooptá-lo, revertendo-a para o objetivo inverso, i.e., “eu já passo aqui” (2016). Com este propósito foi criado um modelo intervenção permanente, ao nível das obras municipais em espaço público, tendo por norma demover todo o tipo de obstáculos, normativizar espaçamentos e declives de passeio, tornando-os acessíveis a todos. Recorde-se que, neste momento, metade da população da cidade manifesta já dificuldades de locomoção elementar, como subir e descer escadas. Uma realidade que é o dia a dia da população envelhecida de muitas cidades europeias.

Por outro lado, no domínio da gestão urbanística, são cada vez mais frequentes as solicitações de impacto de mobilidade, associadas a novos projetos urbanísticos, especialmente aqueles que são de maior pressão sobre o território. Tal como, no Centro Histórico, a intensidade da reabilitação impõe medidas de contenção e moderação ao nível da mobilidade. De facto, a curto prazo, não haverá disponibilidade de estacionamento e estacionamento que possa acompanhar o crescimento do número de viaturas. É já hoje consensual que os grandes empreendimentos periféricos deverão disponibilizar lugares de estacionamento livres e públicos, no âmbito das cedências legais obrigatórias. Estes locais deverão estar articulados com os transportes urbanos, e assim poderão contribuir para o desanuviamiento automóvel no centro das cidades.

O sucesso do processo de transição de estilos de locomoção passa obrigatoriamente pela participação cívica. Naturalmente, em primeiro lugar, pela intervenção dos cidadãos, através de processos de consulta pública, que deverão ser pró-ativos e competentes, mas também, por estruturas permanentes de acompanhamento e monitorização dos processos da parte do promotor público. Tem sido fundamental, no âmbito do mútuo conhecimento e da transversalidade de modos de estar, o Grupo de Ação Local (GAL), que reúne parceiros institucionais, associativos e universidades, com este fim. O GAL foi reconhecido como parceiro fundamental pela Rede URBACT - *CityMobilNet*, em que Braga participou, e com ele trabalhou. Esta rede europeia foi das mais bem-sucedidas em que participámos, pelas interações desenvolvidas, sobretudo, no plano técnico e do contacto com novas experiências, que muito contribuiu para atualização dos nossos técnicos municipais envolvidos.



3.4. Convergência social

O enfoque da convergência social, da solidariedade comunitária, da integração de minorias e do combate à pobreza, teve no **Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD)**, igualmente um domínio do PEDU de Braga, o principal foco de intervenção ao nível da reabilitação urbana dos bairros sociais do município. Em face das disponibilidades resultaram selecionados dois bairros (Sta. Tecla e Enguardas), de moradores com elevada percentagem de membros da comunidade cigana, estigmatizados por fenómenos de exclusão social, designadamente, pobreza decorrente de desemprego crónico, agregados familiares fortemente dependentes de prestações sociais, insucesso escolar dos jovens, fenómenos de pequena criminalidade, tudo junto num ambiente urbano desqualificado, vivendo em casas em mau estado de conservação. Neste momento está em curso uma operação de reabilitação de 147 fogos no Bairro de Santa Tecla, e de mais de meia centena noutros locais, no âmbito de um investimento de cerca de 5,5 milhões de euros.

A autarquia de Braga dispõe desde 1999, de uma empresa municipal vocacionada para esta missão, a BragaHabit, que apoia hoje diretamente cerca de 1300 famílias, através de um diversificado leque de intervenções e projetos. A principal é certamente a gestão de mais de meio milhar de fogos habitacionais. Mas, também, no apoio direto aos contratos em regime de subarrendamento³³, e do recurso a outros dispositivos orgânicos no apoio social à habitação, de que é exemplo o aluguer de residências partilhadas, um modelo pioneiro em Portugal.

Mas também é certo que, para além da reabilitação e disponibilidade da habitação, o potencial deste instrumento empresarial do município participa de outras áreas prioritárias, como os serviços socioeducativos e a intervenção socio-territorial. Veja-se o exemplo do fornecimento de refeições escolares, os serviços de animação comunitária (artes, criatividade, comunicação) e de apoio familiar direto. Traduzidos na crescente parceria em projetos com as instituições locais de solidariedade social e as universidades, particularmente, no estímulo à participação dos moradores nos processos de decisão relativos à reabilitação e regeneração urbana. Fatores incontornáveis para a execução das medidas de desconfinamento e de integração dos bairros na malha urbana, ou da implementação de ações tendentes à eficiência energética do edificado. Para prossecução das enunciadas finalidades está em curso o desenvolvimento de um programa de **Estratégia Local de Habitação**, que irá permitir conhecer mais detalhadamente as necessidades, e perspetivar as soluções necessárias para enfrentar as dificuldades mais recentes da subida especulativa dos preços da habitação.

33. RADA – é um regime de apoio à habitação que consiste na atribuição de um subsídio destinado a comparticipar o pagamento mensal da renda no âmbito de contratos de arrendamento para habitação em regime de renda livre.

Hoje em dia agravados por diversas razões, entre as quais, o aumento da procura turística. Empresas municipais como a BragaHabit podem e devem desempenhar um papel estratégico na reabilitação urbana, em geral, na transição energética imposta pelas metas ambientais com que estamos comprometidos. Mas, sobretudo, na resposta a dar aos novos focos de pobreza e dos migrantes que nos demandem.

Uma política de habitação social, assumida e bem concebida, desenvolvida sob princípios de boa governança – estímulo à gestão cooperativa, bem gerida, com participação social e democrática – fará toda a diferença na consecução dos objetivos de coesão social e de recuperação dos valores da cidade no seio do espaço urbano. Isto é, dispor de habitações salubres, condignas e a preços acessíveis.

3.5. Património, cultura e conhecimento

A coesão social, inscrita às mais diversas escalas, digna de uma sociedade solidária e de referência, tem necessariamente como fundamento primordial a revivificação do património identitário. Não cabe, naturalmente, aqui, nestas poucas linhas, desenvolver o modo como a importância do tema merece a prioridade do desígnio do desenvolvimento urbano sustentável, mas não podemos deixar de partilhar algumas considerações testemunhais, que nos parecem tanto estruturais como inadiáveis. Ou seja, começando pela sua vertente mais canónica, porventura, pudéssemos ignorar a menção ao conceito de **“Baukultur”**, ele próprio inscrito na CL. Isto é, a declaração sobre urbanismo e arquitectura de expressão europeia que reclama a qualificação do espaço construído. O mesmo que possa estimular a base identitária cultural comum dos europeus, especificaríamos, consubstanciada à sua própria diversidade interna. Sem mais, a consideração de todas atividades humanas que dinamizam o meio urbano e que têm uma responsabilidade cultural acrescida, na perspetiva óbvia de que esta impulsiona a economia e a sustentabilidade social e ambiental (Gonçalves, 2005).

Já falamos antes sobre o campo de batalha instalado nos centros históricos das nossas cidades, e em todos os núcleos de urbanidade, com fortes características identitárias, verdadeiro *plateau* onde se dramatiza as contradições do desenvolvimento sustentável. Do “fachadismo” economicista, que apenas raciocina em euros por metro quadrado ao difícil compromisso de pugnar pela conciliação entre esse conceito difuso da autenticidade dos lugares, com a viabilidade da contemporaneidade. Mas a questão da patrimonialidade urbana é muito mais do que arquitetura e urbanismo. É, sobretudo, a visão memorial dotada da energia dos afetos com acerto prospetivo de futuro. Mais do que retórica, é hoje a perspetiva de reabilitação do espaço público, se o quiserem, também, o coletivo, quando este mostra tendências para se cartelizar. Este pode vir a ser mesmo o *campo de marte* onde se joga o futuro da liberdade individual, que pode levar até, à dissipação da vida privada.

Mais do que a praça, a rua, ou jardim, ou até, o espaço comercial coletivo, o território de todos, é o da expressão da patrimonialização contemporânea. No sentido em que esta não ignora, ou amesquinha, a herança do passado. Para o património urbano há que encontrar o meio termo entre o desígnio das elites e a acessibilidade das massas, entre a restituição literal e a regeneração seletiva, entre a musealização estática e a integração dinâmica, entre o bairrismo e o turismo. Enfim, entre o fechar e o abrir. Aconselhando o bom senso, mais do que a sabedoria, que o meio termo, certamente, será a medida justa.

Depois do Sacro-Monte de Braga, o Bom Jesus, ter sido classificado como património da UNESCO, sublinhe-se, enquanto *paisagem cultural*, a questão do património cultural adquiriu um alcance que já não cabe, para o melhor e o pior, inteiramente na esfera de decisão local. É, porém, verdade que o património, sobretudo, depois da implantação do regime democrático, ganhou uma grande relevância nas políticas urbanas de Braga das últimas décadas. Veja-se, com efeito, uma das expressões políticas mais sensíveis do nosso concelho, espelho dos avanços e dos recuos da maturidade cívica dos cidadãos.

Sendo Braga uma cidade bimilenária, ela compreende todas as *tranches* da historiografia a urbana ocidental. Contudo, dois períodos têm vindo a ser considerados estratégicos na promoção internacional, quer pela complementaridade que oferecem, face a outras especificidades regionais, quer pelo acervo físico e intangível que desfrutam. Estamos-nos a referir à **Braga Romana** e à **Braga do Barroco**³⁴. Além disso, também a dimensão do património endógeno tem vindo a ser paralelamente apoiada, como o reflexo dos saberes tradicionais (ex. viola braguesa, os sinos, o cavaquinho, etc.), as festividades locais (São João, Semana Santa), ou os caminhos e itinerários culturais (vias romanas, caminho de São Tiago - de Torres, e os caminhos de São Bento).

A dimensão itinerária do património, no âmbito de uma Europa descarbonizada, de que é exemplo a nossa candidatura **Iter-Romanum**³⁵, uma rede de cidades europeias que pretendem lançar as vias romanas como *itinerário cultural europeu* do Conselho da Europa, pode representar o reencontro destas apetências com a escala humana que se almeja. Além do mais, a vertebração itinerária do património permite estender e alargar a massa crítica da oferta endógena, ligando sítios que, isoladamente, não justificariam uma visita exclusiva.

34. Fundação Bracara Augusta; assoc. *Atlantica* (Cidades Romanas do Atlântico); Associação Portugal Romano; Iter-Romanum – cand. a Itinerário cultural europeu; Festas, Braga Romana, e Braga Barroca.

35. Braga lidera a candidatura, pretendente à classificação das vias romanas como Itinerário Cultural Europeu – “Iter-Romanum”, composta por uma rede de entidades europeias: Arlon (Bélgica), Parque Arqueológico de Liubliana (Eslovénia); Ruta Via de la Plata (Espanha); Parque Alésia (França); Aquileia (Itália); e Bracara Augusta.

Finalmente, dentro do breve testemunho que podemos dar, com a motivação útil para visitar a Carta de Leipzig (CL) e, por associação direta, da Agenda Urbana Europeia (AUE), relevamos a importância crescente do conhecimento como fator inalienável do desenvolvimento urbano sustentável. Domínio, dir-se-ia intermédio entre os *big data* da informação e a sabedoria humanista dos indivíduos. Desígnio que deixou de pertencer exclusivamente às universidades, às escolas e aos centros de investigação, mas que deles não prescinde, para convocar todos os agentes do desenvolvimento, simultaneamente, locais e globais.

Para esta chamada, que Braga já responde com: duas universidades, um politécnico, uma vasta rede escolar pujante, de todos os níveis de ensino, pública e privada; uma Fundação (Bracara Augusta); às quais se adiciona o Laboratório Internacional de Nanotecnologia, de gestão ibérica; junta-se ainda um conjunto de empresas com expressão global, que promovem autonomamente a transferência de conhecimento com aplicação na inovação tecnológica. Nesta convocatória também não falta a Câmara Municipal de Braga que, para exemplo de uma definição estratégica, criou recentemente os **Laboratórios de Inovação Urbana**, que incluem um observatório. Uma interface de desenvolvimento de investigação aplicada que envolve técnicos municipais e investigadores, sobretudo, universitários, num processo mútuo de investigação/ação tendo por laboratório e campo de ação, o território municipal de Braga.

MSMB, julho de 2020.



BIBLIOGRAFÍA

- BANDEIRA, Miguel Sopas; - Dos Morfologismos do quotidiano à judicialização da morfologia urbana (ou, somente o testemunho promitente à exploração de um ensaio de maior alcance). In, Revista de Morfologia Urbana. Número 1, volume 6, 2018, p. 70 – 71.
- O Desenvolvimento Urbano Sustentável no Rasto de Atenas – Sociologia Autárquica; Cadernos de Estudos Municipais; Arquivo Distrital de Braga; Universidade do Minho; 17/18; junho/dezembro de 2002; 149-154pp

- BANDEIRA, Miguel & PEREIRA Rolim, Fátima (2017). *Regeneração Urbana e Espaço Público: renovados desafios para o Centro Histórico de Braga*; XVI Encontro Nacional de Municípios com Centro Histórico – 2016; org: Associação Portuguesa de Municípios com Centro Histórico e o Município de Angra do Heroísmo; Angra do Heroísmo, Centro Cultural de Congressos, 11 a 14 de Outubro de 2016; 28pp
http://media.wix.com/ugd/91d8a3_585ec63a9ff64e4083967fafef047427.pdf

- CRUZ MERA, Ángela de la. La evolución de la política urbana de la UE. Su contribución al desarrollo equilibrado de todos los territorios. Eixo Atlântico, Jun 2020.

- GONÇALVES, Fernando - Carta de Leipzig e cultura arquitectónica; Boletim da Ordem dos Arquitectos, n.º 174, Julho de 2005: p. 3..

- HABERMAS, Jürgen. L’Espace publique : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise, Paris, Payot, 1978

- LOUREIRO, Maria Rita. As origens e consequências da judicialização da política. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rev. bras. Ci. Soc. vol.29 n.84 São Paulo Feb. 2014;
Print version ISSN 0102-6909;
<https://doi.org/10.1590/S0102-69092014000100012>

- NAYLON, I.; SCHNEIDEWIND, P.; TATZBERGER, G. *Seguimento da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig: Para um programa de acção europeu de desenvolvimento do espaço e coesão territorial (Nota ad hoc)*; Direcção-Geral das Políticas Internas da União; Departamento Temático B: Políticas Estruturais e de Coesão; Desenvolvimento Regional; PE; IP/B/REGI/FWC/2006-166-Lot 05-C02-SC01 13/12/2007

- SENNETT, Richard. Les tyrannies de l’intimité, Paris, Ed. du Seuil, 1979, p220

- VV; De Braga para o Mundo, InvestBraga, Braga, 2018.

- VV; Plano de Desenvolvimento Social (2016-2021), Rede Social, Braga Estratégia 21, Braga, dez. 2015.



LA NUEVA CARTA DE LEIPZIG
UNA OCASIÓN PARA REDEFINIR EL
PAPEL DE LAS CIUDADES EN LA UE

Martín Fernández Prado





Martín Fernández Prado

Dr. Arquitecto. MAUD-95 Harvard University

Profesor de Urbanismo y Ordenación del Territorio. ETS Arquitectura. Universidade da Coruña / Co-Director de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular

Keywords: Carta de Leipzig, Agenda Urbana Europea, política urbana, Desarrollo Urbano Sostenible.

Resumen

Llevamos años destacando el papel crucial de las ciudades en Europa y en el mundo, apuntando que vivimos en una sociedad de ciudades. Desgraciadamente tanto a nivel europeo como en España esta afirmación no ha ido acompañada con el necesario desarrollo en las políticas, normativas y asignación presupuestaria que tal afirmación podría presuponer.

Las ciudades europeas no han sido reconocidas en las políticas europeas en el papel que si tienen de facto en la construcción de esa Europa unida y en el mantenimiento de la calidad de vida que caracteriza al viejo continente. Este texto pretende revisar lo que ha significado la construcción europea para las ciudades españolas, como han participado en la construcción del “Acerbo urbano” europeo y cual debe de ser el papel que deberían de jugar en el futuro y que debería de definirse en la revisión de la Carta de Leipzig más allá de las acciones ejercidas por los Estados Miembros.

Se propone que la renovación de la carta del Leipzig sirva de ocasión para definir una política urbana europea que asigne a la ciudad el papel que ya ha venido desempeñando de facto durante los últimos años y que tenga en cuenta las distintas particularidades y características de las ciudades y sus áreas rurales de influencia, con especial atención a las ciudades medias y pequeñas, sus redes policéntricas y sus áreas funcionales que son el verdadero “corazón” de Europa y los espacios de mayor calidad de vida. Evidentemente esto no podrá ser posible sin que además de las declaraciones políticas de Leipzig, se acompañe de las medidas políticas, normativas y presupuestarias de la UE y de una verdadera voluntad de hacerlo por parte de los Estados Miembros.

La aprobación de la Agenda Urbana Europea (AUE) y las Agendas Urbanas (AU) de algunos estados entre ellos España, “Administraciones Intermedias” y las que están ya desarrollando muchas de las ciudades, representa un hoja de ruta excepcional y un camino andado claro en la dirección que se deben de concretar esas medidas y presupuestos para conseguir un verdadero desarrollo urbano sostenible. La Nueva Carta de Leipzig debe de dar a esta Agenda Urbana y a su proceso de implementación el protagonismo necesario.

Índice

| | |
|---|-----|
| • 1. Introducción..... | 103 |
| 1.1. Renovación de la Carta de Leipzig..... | 103 |
| 1.2. Evolución de las ciudades en España y el papel de las políticas europeas..... | 104 |
| 1.3. El marco de Naciones Unidas para el desarrollo sostenible..... | 106 |
| • 2. El desarrollo urbano y la política urbana..... | 108 |
| • 3. El papel de las ciudades en la construcción de Europa durante las últimas décadas..... | 109 |
| • 4. Proceso de consolidación del ‘acervo urbano’ desde las ciudades más allá de la acción gubernamental..... | 114 |
| 4.1. Trayectoria de financiación europea de actuaciones urbanas..... | 114 |
| 4.2. Redes, asociaciones, cooperación e intercambio de experiencias..... | 116 |
| 4.3. Políticas sectoriales de influencia en las políticas urbanas..... | 120 |
| • 5. El futuro papel de las ciudades en la política europea..... | 120 |
| • 6. A modo de conclusión..... | 127 |
| • Bibliografía..... | 130 |



1. INTRODUCCIÓN

1.1. Renovación de la Carta de Leipzig

La Presidencia de turno de la UE que corresponderá a Alemania durante el segundo semestre de 2020 ha anunciado la voluntad de renovar la *Carta de Leipzig sobre las ciudades Europeas Sostenibles*¹ que había sido aprobada durante la anterior presidencia alemana en mayo de 2007 así como, igualmente, renovar también la *Agenda Territorial de la UE*². La renovación de estos documentos es una excelente ocasión para Europa para reflexionar sobre lo que ha sido la política urbana de la Unión Europea durante los últimos años y cuáles son sus perspectivas de futuro, definiendo de una forma clara cual debe de ser el papel de las ciudades en la construcción de una Europa unida.

La intención de renovación de estos documentos se explicitaba en la Declaración de Bucarest³ de 2019 en donde la Presidencia rumana de la UE reflexionaba sobre las oportunidades y los desafíos, así como sobre el estado general de las políticas de desarrollo urbano y regional. Como tal, la Declaración de Bucarest pretende servir de puente entre el Pacto de Ámsterdam⁴, adoptado en 2016 durante la Presidencia holandesa de la UE, la Agenda Urbana de la Unión Europea⁵ aprobada y en marcha desde 2016 y los documentos que van a ser revisados y actualizados durante la presidencia alemana: la Agenda Territorial de la Unión Europea y la Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles.

El pasado mes de mayo, se puso sobre la mesa para discusión general entre stakeholders y administraciones un “documento mártir” y primer borrador de lo que podría ser esta nueva Carta de Leipzig, “*The New Leipzig Charter. The transformative power of cities for the common good*”⁶ (*La Nueva Carta de Leipzig. El poder transformador de las ciudades para el bien común*), que ya introduce alguno de estos cambios pero como se comentará a continuación, podría concretar en mayor medida las buenas intenciones que apunta. Escribiendo este texto en el verano de 2020, en plena pandemia sanitaria del COVID y entrando ya en una pandemia económica y social originadas por las medidas de restricción de la movilidad y la actividad para minimizar los efectos de la pandemia, es necesario hacer también una reflexión sobre el papel de las ciudades y sus políticas urbanas en la definición, reconstrucción e impulso de la nueva realidad post pandemia, esta realidad debería de presentarse explícita o implícitamente como un elemento en esta nueva carta y es un aspecto sobre el que también deberíamos de reflexionar.

1. Carta de Leipzig https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

2. Agenda Territorial UE https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_leipzig2007.pdf

3. Declaración de Bucarest <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/bucharest-declaration>

4. Pacto de Ámsterdam <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

5. Agenda Urbana Europea <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

6. The New Leipzig Charter. The transformative power of cities for the common good. Draft: 05.05.2020. <https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2020/05/new-leipzig-charter-draft-050520.pdf>

Las ciudades, al igual que han hecho durante la pandemia sanitaria, tienen un papel central en la reconstrucción socioeconómica post-COVID, el reforzamiento de su papel, su empoderamiento en Europa y en los estados miembros, y el reconocimiento a su labor en la atención a los ciudadanos será clave en la recuperación socioeconómica que Europa está planteándose y que debe de ser recogido expresamente en la renovada Carta de Leipzig. Pero, esta urgencia e inmediatez de medidas y planes post-pandemia para la reconstrucción de Europa y de sus ciudadanos no debe desviarnos del proceso y camino que se viene desarrollando, y se deben de mantener los principios de desarrollo sostenible, del *Green Deal*⁷ o Pacto Verde Europeo y de la estrategia establecida en la AUE.

De igual forma, aunque la política urbana no es una de las formaciones sectoriales definidas específicamente en el Consejo de la Unión Europea, los estados miembros han ido avanzando en el tema urbano e incrementado la atención y presupuesto a las políticas urbanas. Pero sobre todo, las ciudades y sus redes han ido “empujando” para un mayor reconocimiento de su papel en Europa y han ido acompañando a la construcción europea, teniendo en muchos casos que hacerlo desde el esfuerzo individual o agrupándose en organizaciones y estructuras que han ayudado a ir definiendo el “Urban Acquis o Acervo Urbano”⁸ europeo, esta aportación debe de ser recogida más explícitamente en la nueva Carta.

Recíprocamente, y en especial para el caso de España, las políticas y acuerdo europeos han ayudado enormemente a modernizar las ciudades españolas en una “segunda juventud” tras una primera que coincidió con la llegada de la democracia en España en 1978 y el desarrollo en los años posteriores.

1.2. Evolución de las ciudades en España y el papel de las políticas europeas

Si hablamos de la historia del municipalismo reciente y de la evolución de las ciudades en España en los últimos 50 años, tenemos que destacar dos procesos especialmente significativos, en un primer momento, el papel que asumen los ayuntamientos tras la aprobación de la Constitución Española de 1978, adquiriendo su rol democrático y participativo y produciéndose una primera modernización de la ciudad. Y un segundo momento en el que podemos decir que se produce su “incorporación al S.XXI” con una segunda modernización fruto de su coordinación con las políticas urbanas europeas para tratar de sincronizar su transformación hacia sociedades sostenibles.

El municipio ha sido desde su creación una pieza clave en la organización administrativa y la ordenación territorial y política de nuestro país.

7. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

8. https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf



Durante la dictadura fueron entendidos como un resorte más de un estado centralizado que seguía la tradición histórica desde su implantación a principios del SXIX, pero con la llegada de la democracia, la Constitución les infiere un papel mucho más importante que la mera descentralización, ya que los convirtió en un ente político de primer orden, base de convivencia y participación por su proximidad al ciudadano y por tanto elemento clave en el desarrollo de la sociedad española.

Este nuevo rol político trajo aparejada una modernización de su administración, de los servicios que se ofrecían y sobre todo la regeneración de la ciudad en sí que se expresó en una nueva imagen urbana, con la mejora en dotaciones y servicios, con la humanización del espacio público y en general con la mejora de la imagen y calidad urbana. Un proceso, que fue general a la sociedad en su conjunto abarcando transversalmente a todos los aspectos sociales generó en algunas ciudades españolas una auténtica mutación y una transformación global ejemplarizante para muchos otros países.

La transformación se extendió hasta mediados de los 80 y se fue debilitando y ralentizando en nuestras ciudades para ser finalmente superada con la aparición de los programas europeos asociados a fondos europeos y a la asunción por parte de las ciudades de los principios establecidos en las cartas y tratados europeos, auténticas piezas claves en la segunda revolución y la continuación hacia un entorno urbano sostenible.

Este proceso ha sido biunívoco, de ida y vuelta, si por una parte los tratados y cartas europeas, y sobre todo los programas de fondos europeos en acciones urbanas han ayudado enormemente a la modernización y desarrollo sostenible de nuestra ciudades, no es menos importante el papel que estas ciudades han jugado en la construcción de la calidad de vida europea a través del desarrollo de estrategias y planes vinculados a estas políticas, al intercambio de conocimiento en las asociaciones y las agrupaciones de ciudades y la transferencia de experiencias de buenas prácticas que ha permitido ir evolucionando estas políticas europeas y estatales.

Igualmente, la implementación en el ámbito urbano de las políticas sectoriales, que tienen en la mayoría de los casos en las ciudades el campo de mayor afección y por lo tanto el espacio en que mayores avances ha sido posible conseguir, ha ayudado a alcanzar los objetivos globales comunitarios.

1.3. El marco de Naciones Unidas para el desarrollo sostenible

La mayor parte de los autores señalan la Cumbre de la Tierra, organizada por Naciones Unidas y celebrada en Río de Janeiro en 1992 como el punto de inflexión de la nueva política de desarrollo, incluida la política urbana que se plasmó en la “Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo”⁹.

Para alcanzar esta declaración en ella se debatió el documento aprobado anteriormente en 1987 por la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU “Nuestro Futuro Común”¹⁰, nombre original del Informe Brundtland por el que es más conocido, y que tuvo especial trascendencia al ser el primer intento de eliminar la confrontación entre desarrollo y sostenibilidad.

Este documento introdujo aspectos importantes que se han mantenido en el tiempo, como que la protección ambiental había dejado de ser una tarea nacional o regional para convertirse en un problema global, o que había que dejar de ver al desarrollo y al medio ambiente como si fueran cuestiones separadas.

Igualmente asentó la estrategia, hoy mundialmente asimilada, de que para alcanzar el desarrollo sostenible es necesario pensar globalmente pero actuar localmente, dando a las ciudades un protagonismo en la consecución de los grandes retos globales.

El Informe Brundtland, lanzó el concepto de desarrollo sostenible y definió la sostenibilidad como *“el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”*¹¹. Consiste en una idea de tres dimensiones: sostenibilidad ambiental, social y económica.

Durante la Conferencia se aprobó adoptar un programa de acción para el siglo XXI, llamado Programa 21 o más conocido por la denominación anglosajona como Agenda 21¹², que define algunas de las 2500 recomendaciones relativas a la aplicación de los principios de la declaración.

9. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

10. <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0506189>

11. <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>

12. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>



Este programa fue la referencia para la aplicación del concepto de desarrollo sostenible durante los años posteriores y el primero de otra serie de programas y agendas que han ido evolucionando y aplicándose en estas tres últimas décadas: Primero, con la conferencia denominada Río+5¹³, posteriormente con la adopción de una agenda complementaria denominada *Objetivos de desarrollo del Milenio*¹⁴, luego en la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo en 2002¹⁵, y más recientemente con la aprobación de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas*¹⁶ y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), donde para el tema tratado tiene especial relevancia el Objetivo 11, “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”¹⁷.

Se podría decir, que cambiando la terminología (Agendas 21, Sostenibilidad, Smart, estrategias DUSI, Agenda Urbana ...) y con la normal evolución, hemos ido redefiniendo este mismo programa y los conceptos de la cumbre de Río y el informe “Nuestro Futuro Común” a lo largo de estos últimos 30 años.

Paralelamente a este proceso mundial liderado por Naciones Unidas la Unión Europea ha sido un agente activo en su diseño e implementación y ha desarrollado su propia política de desarrollo sostenible que será revisada en detalle en el apartado 3 “El papel de las ciudades en la construcción de Europa durante las últimas décadas”.

A pesar de este camino parejo de los dos procesos, y la evidente confluencia conceptual en gran parte de los postulados y de fondo de los discursos, se ha tenido que esperar hasta el Pacto de Ámsterdam en 2016, para establecer un punto común de confluencia operativa entre ambos en la Agenda Urbana Europea (AUE)¹⁸.

13. <https://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm>. Cumbre extraordinaria de la Asamblea General para el examen y evaluación de la aplicación del Programa 21. NY 1997.

14. <https://www.un.org/development/desa/es/millennium-development-goals.html>. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se crearon como una hoja de ruta para poner en marcha la Declaración del Milenio. Con base en los valores y principios acordados por los Estados Miembros en la Cumbre del Milenio de 2010, los ODM han servido de marco mundial para la acción colectiva orientada a la reducción de la pobreza y a la mejora de las vidas de las personas de pocos recursos. Los ODM se estructuran en ocho objetivos claros e incluyen 21 objetivos con fecha límite para medir los progresos en materia de reducción del hambre y la pobreza, así como en mejoras de salud, educación, condiciones de vida, sostenibilidad ambiental e igualdad de género.

15. https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/cumbre_ni.htm

16. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

17. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

18. https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_es

2. EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE Y LA POLÍTICA URBANA

Es importante definir el marco conceptual en el que se va a mover esta nueva Carta de Leipzig. El desarrollo sostenible es un principio fundamental de la UE que figura en el Tratado de la Unión Europea en su artículo 3.3¹⁹.

Más allá de lo expuesto que definió el Informe Brundtland es importante destacar que el desarrollo sostenible exige integrar acciones inmediatas y objetivos a medio y largo plazo, locales y globales, e implica una triple perspectiva social, ambiental y económica que debe ser abordada a través de enfoques integrados.

Basándose en la Estrategia de Gotemburgo de 2001²⁰, el Consejo Europeo adoptó en junio de 2006 la revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE²¹, renovada en 2006 y 2009²².

La Política Urbana Europea está basada en un conjunto de metodologías de trabajo y principios comunes relativos a la gestión y planificación de la ciudad que ha venido construyéndose en los últimos años y que ha dado en llamarse el Acervo urbano europeo. Esta política urbana de desarrollo sostenible tiene una serie de características básicas que deben de ser base para el desarrollo de la Nueva Carta de Leipzig y que son los aspectos donde ésta debe de profundizar. Entre estas características es destacable el enfoque transversal integrado, la metodología de trabajo participativo y multinivel, el hecho de que se trata de procesos bottom-up dinámicos y flexibles durante su desarrollo.

Este enfoque integrado caracterizado por su carácter multisectorial (En la triple hélice: Social, Económico, medioambiental), por su carácter multinivel (local, regional, nacional, y supranacional), por su carácter multi-actor, cooperativo y colaborativo (Sociedad civil, empresas, resto de administraciones y gobierno) y debe de ser participativo en red (implicación de todas las partes interesadas, de la ciudadanía en general, gestión en red de proyectos compartidos, etc).

19. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF "Art.3.3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo."

20. <https://www.consilium.europa.eu/media/20977/00200-r1es1.pdf> Desde el año 2001, la Unión Europea cuenta con una Estrategia de Desarrollo Sostenible, aprobada en el Consejo Europeo de Gotemburgo, y revisada posteriormente, en junio de 2006 y 2009.

21. <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010917%202006%20INIT>

22. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0400:FIN:EN:PDF>



En España estas políticas comenzaron en la década de los 90 con la aplicación del programa Agenda 21 Local²³ que aplicaron una buena parte de los ayuntamientos españoles (aproximadamente el 30%), con operaciones urbanas de regeneración y revitalización con un marcado interés social en barrios cons-truidos de enorme complejidad y problemática social frente a las tradicionales políticas expansivas. En ellos se combinaban intervenciones físicas con la implementación de programas de índole social y económica, así como un protagonismo de los retos ambientales que deben afrontarse a escala local.

Posteriormente se sumaron los proyectos de desarrollo urbano sostenible vinculados a los Fondos FEDER: los Programas URBAN I y II, las posteriores Iniciativas Urbanas, las Estrategias DUSI que se están desarrollando en la actualidad y el programa URBACT entre otros. En este contexto es cada vez más necesaria la elaboración de una Política urbana centrada en la gestión del desarrollo de las ciudades de manera sostenible. Hay que distinguir entre una política que está específicamente dirigida a las ciudades y una política que no lo está, pero que es ‘urbana’ en tanto que tiene un impacto en las ciudades, como la política de vivienda, transporte, servicios sociales, planificación urbanística, etc.

3. EL PAPEL DE LAS CIUDADES EN LA CONSTRUCCIÓN DE EUROPA DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Los aspectos y políticas urbanos no son competencia directa de la Unión Europea, aunque el Tratado de Lisboa incorporó las bases de la política de desarrollo sostenible al incorporar la cohesión territorial a la cohesión económica y social, como competencia compartida entre la UE y los Estados Miembros²⁴.

Las políticas urbanas no constituyen parte de las formaciones específicas sectoriales del Consejo de la Unión Europea, aunque Los Estados Miembros han venido trabajando conjuntamente en los temas de desarrollo urbano y de ciudades a través de Reuniones Informales de Ministros organizadas por las sucesivas Presidencias semestrales de turno, a través de reuniones de Directores Generales, o bien a través de un grupo de trabajo permanente a nivel técnico el Urban Development Group (UDG), en el cual están representados además de los 27 Estados Miembros, la Comisión, el Parlamento Europeo y otras instituciones con relevancia europea en temas urbanos²⁵.

23. <https://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/spain/inst.htm>

24. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/el-tratado-de-lisboa>. Art.4.2.c del Tratado de Funcionamiento de la UE.

25. <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/actividad-internacional/union-europea/las-politicas-urbanas-a-nivel-europeo/politicas-urbanas-a-nivel-europeo>. Conceptualización de las políticas urbanas a nivel europeo hecha por el propio Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en su página web.

Por su parte, la Comisión Europea ha venido trabajando muy sectorialmente sobre los temas urbanos a través de varias Direcciones Generales y servicios y creándose un grupo *Interservicios sobre Urban Development*²⁶ para una mayor coordinación interna e intentar conseguir la transversalidad que tienen las políticas urbanas y que son difíciles de conseguir desde la verticalidad de las políticas sectoriales. En cualquier caso, si se puede decir que existe una Dirección General con mayores responsabilidades en las políticas urbanas, aunque esto pueda parecer una incongruencia por no ser uno de los temas de competencia directa de la UE, se trata de la DG REGIO²⁷, que en su definición incluye la política Urbana, Dirección General de Política Regional y Urbana y en cuyo *Portal sobre Temas Urbanos* pueden consultarse sus principales iniciativas europeas²⁸.

El Parlamento Europeo por su parte también ha desarrollado iniciativas y actividades urbanas, especialmente las desarrolladas por el Urban Intergroup²⁹ formado por más de 89 eurodiputados que representan a la mayoría de los Estados miembros de la UE y a todos los grupos políticos en el Parlamento Europeo. Trabajan con 143 socios de nivel local, regional, nacional y europeo que representan los intereses de los pueblos y ciudades de Europa o trabajan en el dominio relevante para el desarrollo urbano. Es también relevante el trabajo de una comisión parlamentaria específica para el Desarrollo Regional, el Comité REGI³⁰.

A pesar de todo esto, la política urbana ha venido desarrollándose de una forma constante, pero parece que una de las primeras decisiones que debería de tomar la Unión Europea es la creación de una formación específica sobre los asuntos urbanos.

El proceso de consolidación del ‘acervo urbano’ se ha desarrollado a través de dos procesos paralelos, por una parte la cooperación intergubernamental entre Estados Miembros que ha sido desarrollada ampliamente en otro capítulo de esta publicación por Ángela de la Cruz y paralelamente por la involucración de los municipios en una triple vertiente: a través del desarrollo de proyectos y planes municipales de actuaciones urbanas financiados por la UE, de la aplicación local de políticas sectoriales globales y de la creación de redes de intercambio de experiencias y buenas prácticas.

Como decíamos, a pesar de que la UE no tiene competencias específicas en materia urbana si se ha venido construyendo un discurso, una política urbana y una estrategia urbana a lo largo de las últimas décadas.

26. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/

27. https://ec.europa.eu/info/departments/regional-and-urban-policy_es

28. Opus cit. <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/actividad-internacional/union-europea/las-politicas-urbanas-a-nivel-europeo/politicas-urbanas-a-nivel-europeo>

29. <http://urban-intergroup.eu/>

30. <https://www.europarl.europa.eu/committees/es/regi/home/highlights>



Paralelamente, los estados miembros han colaborado aprobando declaraciones de importancia, este trabajo se ha hecho de forma continua entre las distintas reuniones y declaraciones, en todas ellas dando pasos concretos hacia adelante en el compromiso por el desarrollo de un modelo europeo basado en unos principios comunes. Podemos por tanto decir que ha sido un proceso tranquilo y no demasiado rápido pero continuo y sentando bases firmes. Es un trabajo hecho por los estados, con poca o escasa participación de las ciudades. Las principales declaraciones de influencia en la política urbana europea son:

- *Lille programa de Acción, 2000*
- *El 'urban acquis' de Rotterdam, 2004*
- *El acuerdo de Bristol, 2005*
- *La Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles, 2007*
- *Declaración de Marsella, 2008*
- *Declaración de Toledo, 2010*
- *Agenda Territorial de la UE 2020, 2011*
- *la Declaración de Riga, 2015*
- *El Pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana Europea 2016*
- *Declaración de Bucarest, 2019*

Aunque se recoge en un anexo a esta publicación una explicación detallada de los principales documentos de referencia en la construcción de la política urbana, se incorpora una breve referencia en este texto.

El Lille programa de Acción, 2000

Es una propuesta para un programa de cooperación multinivel en cuestiones urbanas para el conjunto de la EU cuyo objetivo es ayudar a los Estado Miembros y sus ciudades a dar forma tangible los objetivos establecidos a escala europea para hacer frente a los retos de las ciudades. Identifica prioridades que deben estar presente en las estrategias de ciudad como promover el enfoque integrado en el desarrollo urbano³¹.

El 'urban acquis' de Rotterdam, 2004

Bajo el título "Cities empower Europe" se pretendió ir consolidando el pensamiento urbano europeo a través de experiencias urbanas en ciudades europeas y que forma la base de políticas urbanas exitosas³².

31. https://www.agecu.es/agecu/wp-content/uploads/2016/10/declaration_de_lille_2000.pdf

32. https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf. The 'Acquis URBAN'. Using Cities' Best Practises for European Cohesion Policy. Common Declaration of URBAN cities and players at the European Conference "URBAN Future" on June 8th and 9th, 2005 in Saarbrücken (Germany).

El acuerdo de Bristol, 2005

Recoge las características que deben de tener las comunidades sostenibles y ratifica un compromiso de recopilar estudios de casos de características de comunidades sostenibles. Se revisan los avances registrados en toda Europa, se incluye una selección de estudios prácticos y se sugiere la pertinencia de efectuar ulteriores trabajos con el fin de perfeccionar la dimensión europea de la Agenda sobre comunidades sostenibles³³.

La Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles, 2007

Acuerdan unos principios y estrategia común para una política de desarrollo urbano, el compromiso se centra en comenzar debate político en los respectivos Estados Miembros sobre cómo integrar los principios de la Carta de Leipzig en sus respectivas políticas de Desarrollo Urbano nacional y local, hacer uso del enfoque integrado y la gobernanza asociada y fomentar una organización territorial equilibrada basada en una estructura urbana policéntrica.

Declaración de Marsella, 2008

Continuidad con la línea de trabajo comenzada en la Carta de Leipzig. Ratifica los principios acordados sobre ciudades sostenibles. Aporta para implementar principios de la Carta una herramienta metodológica: MARCO EUROPEO para la ciudad sostenible. Plataforma online diseñada para impulsar la sostenibilidad de las ciudades europeas. Ofrece criterios de actuación, metodologías, e instrumentos de evaluación relativas a la sostenibilidad. (Checklist sobre sostenibilidad urbana y sobre enfoque integrado de desarrollo urbano). Base de datos de buenas prácticas.

Declaración de Toledo, 2010

Incorpora por primera vez el papel estratégico de la regeneración urbana integral en el futuro del desarrollo urbano europeo. Destaca el papel de las ciudades en la consecución de la Estrategia 2020: el uso de la regeneración urbana integral como instrumento para lograr ese modelo urbano más sostenible, más inclusivo, y más inteligente.

Agenda Territorial de la UE 2020, 2011

Bajo el subtítulo de “Hacia una Europa de la diversidad inclusiva, inteligente y sostenible de las regiones fue acordada en la Reunión Ministerial Informal de Ministros responsables de Planificación y desarrollo territorial el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő, Hungría con el objetivo genérico de hacer de la cohesión territorial en Europa un objetivo común³⁴.

33. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/summarysustainablecommunities_/summarysustainablecommunities_es.pdf. Las posibilidades de éxito del enfoque relativo a las comunidades sostenibles y su aplicación.

34. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf



Declaración de Riga, 2015

Bajo el título “Hacia una Agenda Urbana para la UE” esta declaración supone un nuevo paso adelante en la construcción de la Agenda Urbana al definir sus principios y elementos esenciales. Como una de las prioridades comunes europeas, la Declaración también reconoce la importancia de las áreas urbanas pequeñas y medianas, y el potencial existente que ofrecen en términos de desarrollo territorial y para la consecución de los objetivos europeos³⁵.

El Pacto de Ámsterdam, La Agenda urbana Europea 2016

El Pacto de Amsterdam determina los principales objetivos y el marco operativo de la AUE y la define como un conjunto de acciones orientadas a fortalecer la dimensión urbana de las políticas de la UE a través de los TRES ejes: Mejor regulación, mejor financiación, y mejor intercambio de conocimientos urbanos. Desde el punto de vista operativo, estas acciones se engloban en tres bloques: la coordinación interna e intersectorial, los partenariados temáticos y la coordinación institucional y de la gobernanza multinivel que han sido ya comentados en otros capítulos de esta publicación.

Su objetivo fundamental es fortalecer la dimensión urbana tanto de las políticas nacionales como de las de la UE. Se plantea una nueva forma gobernanza multinivel, mediante la cual las instituciones de la UE, los Estados Miembros, las ciudades y otros actores interesados puedan trabajar en conjunto. La AUE ha sido un documento clave en la construcción de la política urbana europea, y debe de ser la base de las que se establezcan en la renovación de la Carta de Leipzig.

Declaración de Bucarest, 2019

Titulada “Construir la UE desde la base con nuestras regiones y ciudades” en la 8ª cumbre de Regiones y Ciudades del Comité Europeo de Regiones, dio un importante respaldo a la AUE aprobada en 2016 y sentó las bases para la renovación de la Carta de Leipzig ahora en discusión.

Estos documentos que han ido aprobando las sucesivas presidencias, su continuidad conceptual y coherencia, su evolución constante, nos permite afirmar que Europa está lo suficientemente madura para asumir definitivamente una política urbana común y pasar de la voluntariedad y el trabajo indirecto o inducido a otro más directo y determinante en lo político, administrativo, normativo, financiero y participativo. La primera oportunidad que tiene Europa para declararlo será la próxima renovación de la Carta de Leipzig.

35. https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/A2262DA6-0495-4A12-B623-2CD0AAC1C8F7/131241/20150610_EUUrbanDeclaration_Riga1.pdf

4. PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEL 'ACERVO URBANO' DESDE LAS CIUDADES Y MÁS ALLÁ DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

4.1. Trayectoria de financiación europea de actuaciones urbanas

Aunque no exista una base competencial para las políticas urbanas en los tratados de la UE, es evidente el impacto en ciudades de las políticas sectoriales comunitarias. Dentro del principio de subsidiariedad que garantiza el respeto de los estados, regiones y ciudades el proceso urbano se ha consolidado desde la Comisión Europea en base a las políticas Regional, de Cohesión y Urbana por este orden. Esto se realiza a través de programas y financiación comunitaria donde la UE cuenta con una larga tradición de programas de apoyo a las ciudades.

La DG REGIO a través de la dimensión urbana de la política de cohesión y sobre todo por la asignación de fondos estructurales para el desarrollo (FEDER) ha realizado una importante aportación al desarrollo urbano en las ciudades europeas. Los principales programas han sido:

- Actuaciones de regeneración urbana: Proyectos pilotos urbanos,
Fase I y II:(1989-1994 y 1997-1999)
- Iniciativas comunitarias URBAN I y II (1994-1999 y 2000-2006)
+ *URBACT* (2003-2006)
- URBANA (2007-2013)
+ *URBAN AUDIT* y *URBACT II*
- Estrategias DUSI (2014-2020). Triplica financiación con respecto al periodo anterior. Y obliga a dedicar el 5% de recursos FEDER a nivel nacional a políticas urbanas.
+ *URBAN AUDIT* y *URBACT III*

En estos momentos está sobre la mesa el nuevo periodo de fondos 2021-27³⁶, que deberá de determinar en qué políticas y con qué cuantías se financian las políticas europeas, los primeros documentos de trabajo ya se han ido debatiendo en los últimos meses y años, parece que se establece que las políticas urbanas seguirán aumentando, y que los fondos FEDER a nivel nacional deberán dedicar al menos un 6% de los recursos a estas estrategias urbanas, convendría alinear estos fondos con las

36. En mayo de 2018, la Comisión propuso una serie de reglamentos relativos a la política de cohesión de la Unión posterior a 2020. Estos reglamentos siguen el procedimiento legislativo ordinario. Uno de los principales objetivos de esta reforma es simplificar los procedimientos y aumentar la eficacia de las inversiones de la Unión. Los once objetivos temáticos utilizados en la política de cohesión 2014-2020 se han sustituido por cinco objetivos políticos para el FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión y el FEMP. El presupuesto propuesto para la futura política de cohesión es de 330 600 millones EUR. Se asignarán alrededor de 200 600 millones EUR al FEDER, más de 41 000 millones EUR al Fondo de Cohesión (de los cuales 10 000 millones EUR irán a parar al Mecanismo «Conectar Europa») y 88 600 millones EUR al FSE+.

La política de cohesión sigue invirtiendo en todas las regiones en función de las mismas tres categorías de regiones (menos desarrolladas, en transición o más desarrolladas). El método de asignación de los fondos sigue teniendo en cuenta, en gran medida, el PIB per cápita. Se añaden nuevos criterios (desempleo juvenil, niveles educativos bajos, cambio climático y acogida e integración de inmigrantes) para reflejar mejor la realidad sobre el terreno. Las regiones ultraperiféricas seguirán beneficiándose de una ayuda especial de la UE.



agendas urbanas y sus planes de implementación, y en la medida de lo posible aumentar este porcentaje hasta al menos un 10% de los fondos FEDER nacionales.

La DG REGIO ha impulsado otras iniciativas como URBAN AUDIT³⁷ o el Programa URBACT que han ido evolucionando en los distintos periodos de planificación.

URBACT³⁸ es un programa de cooperación territorial europeo de intercambio y aprendizaje que promueve el desarrollo urbano sostenible e integrado, englobando a 550 ciudades, 29 países y 7000 agentes locales activos. Financiado conjuntamente por la Comisión Europea (Fondos Europeos de Desarrollo Regional) y los Estados Miembros, URBACT facilita que las ciudades europeas trabajen de forma conjunta en el desarrollo de soluciones efectivas y sostenibles para los principales desafíos a los que se enfrentan, compartiendo buenas prácticas y la experiencia adquirida e integrando dimensiones económicas, sociales y ambientales.

URBACT lleva funcionando más de 15 años y se han desarrollado tres grandes programas URBACT I, II y III y utiliza los recursos y los conocimientos técnicos con el objetivo de fortalecer la capacidad de las ciudades para ofrecer estrategias y acciones urbanas de carácter integrado de acuerdo a los desafíos urbanos. El programa consigue estos objetivos creando redes temáticas centradas en diferentes problemas urbanos, contando cada una de estas redes con entre cinco y doce miembros, que incluyen a profesionales, Administraciones Públicas, así como grupos de interés de otros organismos públicos, del sector privado y de la sociedad civil.

Para alcanzar estos objetivos, URBACT III (actualmente implementándose a través de las 23 nuevas URBACT Action Planning Networks (APN)³⁹ que pasarán a la Fase 2) se desarrolla tres tipos de intervenciones: el intercambio transnacional, la formación de capacidades y la capitalización y difusión con un presupuesto total elegible de 96,3 M €.

España es uno de los Estado Miembro de la UE que más municipios a aportado a estas redes, con un total de 18 socios (de los cuales 3 son líderes de sus respectivas redes)⁴⁰.

37. https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/audit/index_es.htm. La Auditoría Urbana Europea puesta en marcha por la Dirección General de Política Regional es posible gracias a la actuación conjunta de los 27 institutos nacionales de estadística, coordinados por Eurostat. La información recogida hace referencia a más de 300 variables que describen la calidad de vida en otras tantas ciudades europeas.

38. <https://urbact.eu/urbact-glance>

39. El principal objetivo de las Action Planning Networks (redes de planificación de acciones) es reunir a entre 7 y 10 ciudades de toda Europa para que intercambien su experiencia sobre un determinado desafío temático vinculado al desarrollo urbano sostenible y compartan sus ideas sobre posibles soluciones, durante un período de más de 2 años. Cada ciudad asociada consolidará un Grupo Local URBACT compuesto por los actores urbanos más relevantes con el que codiseará el Plan Integral de Acciones (Integrated Action Plan, IAP) para su futura implementación.

40. El punto Nacional URBACT en España está representado por Paisaje Transversal, una oficina de innovación urbana especializada en desarrollo urbano sostenible bajo la dirección de Jon Aguirre.

ACCIONES INNOVADORAS URBANAS⁴¹

Urban Innovative Actions (UIA) es una iniciativa de la Unión Europea que proporciona a las zonas urbanas de toda Europa recursos para probar soluciones nuevas y no probadas para abordar los desafíos urbanos. Según el artículo 8 del FEDER, la Iniciativa tiene un presupuesto total del FEDER de 372 millones de euros para 2014-2020.

Para responder a los desafíos cada vez más complejos que enfrentan, las autoridades urbanas deben ir más allá de las políticas y servicios tradicionales y deben de ser audaces e innovadores.

Urban Innovative Actions ofrece a las autoridades urbanas la posibilidad de arriesgarse y experimentar las soluciones más innovadoras y creativas. El objetivo principal de UIA es proporcionar a las zonas urbanas de toda Europa recursos para probar soluciones innovadoras a los principales desafíos urbanos, y ver cómo funcionan en la práctica y responden a la complejidad de la vida real.

Hay otras Direcciones con acciones urbanas específicas, como la DG ENVIRONMENT que se concreta en aspectos de Medio Ambiente Urbano y sostenibilidad urbana.

Otro aspecto importante de las políticas urbanas europeas es la posibilidad de promover la inversión sostenible en las áreas urbanas europeas, permitiendo a los Estados Miembros utilizar una parte de las ayudas de la UE, los denominados Fondos Estructurales, para realizar inversiones reembolsables en el ámbito urbano, conocido como iniciativa JESSICA⁴² de la Comisión (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), en cooperación con el European Investment Bank (EIB) y el Council of Europe Development Bank (CEB). Aunque es cierto que en el caso de España esta herramienta ha sido poco utilizada posiblemente por su escaso conocimiento y porque se reflejaba como deuda a las administraciones, es probable que en un futuro próximo sea más utilizada.

4.2. Redes, cooperación e intercambio de experiencias

En este proceso de construcción de la política urbana europea, si hay un ámbito en donde las ciudades han tenido un papel primordial e impulsor es en el de la creación de redes de ciudades para la cooperación, el intercambio de experiencias y el trabajo conjunto para lograr los objetivos compartidos por todas las ciudades de un desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida urbana.

41. <https://www.uia-initiative.eu/en>

42. <https://www.eib.org/en/products/blending/jessica/>



Son muchas las redes creadas, tanto a nivel general como de ámbitos territoriales concretos o de intereses temáticos, entre las temáticas se puede destacar la Asociación Internacional de ciudades Educadoras, o el Pacto de los Alcaldes por el Clima, y entre las territoriales la organización que promueve este libro, el Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular, un organismo sin ánimo de lucro que reúne a las principales ciudades de Galicia y Norte de Portugal con el fin de fomentar la cooperación transfronteriza.

Se desarrolla a continuación algunas de las más generales y transversales que han tenido mayor influencia en la política urbana y de una forma global.

El Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE/CEMR)⁴³

Creado en 1951, el CMRE es la asociación europea de gobiernos locales y regionales más antigua y amplia. Es la única organización que reúne a las asociaciones nacionales de gobiernos locales y regionales de 41 países europeos y representa, a través de ellos, todos los niveles de territorios: local, intermedio y regional. Pretende influir en la política y la legislación europeas en todas las áreas que tienen un impacto en los municipios y regiones y proporcionar un foro de debate entre los gobiernos locales y regionales a través de sus asociaciones representativas nacionales. CEMR es también la sección europea de la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), a través de la cual representa al gobierno local y regional europeo en el escenario internacional.

España está representada por la FEMP. Federación Española de Municipios y Provincias.

EUROCITIES⁴⁴

Es la red de las principales ciudades europeas, sus miembros son los gobiernos locales y municipales elegidos de las principales ciudades europeas. Fundada en 1986 reúne a los gobiernos locales de más de 140 de las ciudades más grandes de Europa y más de 45 ciudades asociadas, que entre ellas gobiernan 130 millones de ciudadanos en 39 países.

A través de seis foros temáticos, una amplia gama de grupos de trabajo, proyectos, actividades y eventos, ofrecen a los miembros una plataforma para compartir conocimientos e intercambiar ideas. Trabaja con las instituciones de la UE donde se ha convertido en un grupo de influencia con el objetivo de reforzar en Bruselas el importante papel que los gobiernos locales deben desempeñar en una estructura de gobernanza multinivel y que esto se reconozca en la legislación europea.

43. <https://www.ccre.org/>

44. <http://www.eurocities.eu/>

Las ciudades españolas que forman parte de esta red son: Barcelona (una de las 6 fundadoras), Bilbao, San Sebastián, Fuenlabrada, Gijón, Madrid, Málaga, Murcia, Sevilla, Terrassa, Valladolid y Zaragoza.

European Urban Knowledge Network (EUKN)⁴⁵

La Red Europea de Conocimiento Urbano (EUKN) es la única red independiente impulsada por los Estados miembros de la UE en el campo de la política urbana, la investigación y la práctica. Como red de gobiernos nacionales, Estados miembros de la UE e institutos de conocimiento, EUKN está profundamente involucrado en la formulación de políticas de la UE donde hace también una importante función de lobby. EUKN ha estado proporcionando conocimiento estratégico urbano y asistencia en investigación a los Estados miembros de la UE. Además, EUKN participa en proyectos europeos clave y es un conector entre una multitud de redes urbanas.

España renovó su pertenencia en 2019 después de haber sido miembro entre 2004 y 2014.

RED DE DESARROLLO URBANO

Urban Development Network –UDN. Entre 2014 y 2020, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional está asignando directamente 15.000 millones de euros a estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible. Unas 900 ciudades de toda la UE están capacitadas para aplicar esas estrategias. La Red de Desarrollo Urbano apoya el intercambio de información entre las ciudades participantes en las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado y las Acciones Innovadoras Urbanas. La Red fomenta el diálogo sobre desarrollo urbano sostenible entre la Comisión, las ciudades y otras partes interesadas.

La Red de Desarrollo Urbano está compuesta por más de 500 ciudades / áreas urbanas en toda la UE responsables de implementar acciones integradas basadas en estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible financiadas por el FEDER en el período 2014-2020.

La misión de la red es revisar cómo se implementan los fondos europeos sobre el terreno en las ciudades europeas y apoyar el intercambio de información entre ciudades involucradas en el Desarrollo Urbano Sostenible integrado y en Acciones Urbanas Innovadoras.

45. <https://www.eukn.eu/>



ESPON⁴⁶

European Spatial Planning Observation Network. No es exactamente una red de ciudades sino que el programa pretende crear una red consolidada de Observatorios Territoriales Europeos y aumentar el uso de políticas y datos, comparable, sistemática y confiable.

El programa ESPON 2020 tiene como objetivo promover y fomentar una dimensión territorial europea en el desarrollo y la cooperación al proporcionar evidencia, transferencia de conocimiento y aprendizaje de políticas a las autoridades públicas y otros actores políticos en todos los niveles.

El objetivo del Programa de Cooperación ESPON 2020 es apoyar el refuerzo de la efectividad de la Política de Cohesión de la UE y otras políticas y programas sectoriales bajo fondos de Inversión Estructural Europea (ESI), así como políticas de desarrollo territorial nacionales y regionales, a través de la producción, difusión y promoción de pruebas territoriales que cubran todo el territorio de los 28 Estados miembros de la UE, así como 4 Estados socios de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

Además de las redes de ciudades, también se han creado otra serie de redes de profesionales que han ayudado a la implantación de las políticas europeas y al intercambio de experiencias entre ciudades de distintos países.

Consejo Europeo de Planificadores Espaciales - Conseil Européen des Urbanistes ECTP-CEU⁴⁷

Fundado en 1985, ECTP-CEU reúne a 28 asociaciones e institutos profesionales de planificación espacial de 24 países europeos, así como a los miembros correspondientes. Es una asociación paraguas que proporciona a sus miembros un marco común para promover la visibilidad, el reconocimiento del importante papel social y la práctica de la planificación y el desarrollo urbano en Europa y su enseñanza, desarrollo profesional continuo y la definición de responsabilidades profesionales.

Pero, a pesar de las iniciativas europeas existentes el panorama de conocimiento urbano está muy fragmentado, por ello en el apartado de futuro se propondrán algunas medidas encaminadas a unificar y concentrar parte de este conocimiento urbano hoy muy dividido.

46. <https://www.espon.eu/programme/espon/espon-2020-cooperation-programme>

47. <http://www.ectp-ceu.eu/index.php/en/>

4.3. Políticas sectoriales de influencia en las políticas urbanas

Son muchas las políticas sectoriales europeas que sin ser expresamente parte de la política urbana si tienen una enorme influencia en las ciudades. Políticas y estrategias como la de la lucha contra el Cambio Climático, de transportes, de energía, de vivienda, de economía circular de políticas sociales, etc. tienen muchas veces mayor influencia en las ciudades si cabe que las que definimos como políticas urbanas.

Algunos de los grandes programas y estrategias europeos que se desarrollaran durante los próximos años como el Pacto Verde Europeo o la Estrategia Europea de Política Social, tienen una enorme influencia en las ciudades y pueden convertirse sino en verdaderas políticas urbanas, si en palanca de importantes transformaciones. Por ello, es necesaria una mayor coordinación en estos aspectos para generar sinergias y aprovechar todas las posibilidades existentes a la hora de avanzar en el desarrollo sostenible de nuestras ciudades.

5. EL FUTURO PAPEL DE LAS CIUDADES EN LA POLÍTICA EUROPEA

La Unión Europea que empezó siendo una unión de estados y que en una segunda fase desarrollo el concepto de una unión de regiones, necesita dar un paso más en el acercamiento a los ciudadanos y convertirse también en una unión de ciudades y de los ciudadanos. Es necesario empoderar a los ciudadanos en la construcción europea.

Resulta imposible que las políticas, planes y estrategias europeas tengan éxito sin una importante dimensión local que pase a ser estratégica y central en las políticas, y si no es así, el impacto será siempre más limitado que si se desarrollan con una clara visión e implicación local. Nada ocurre que no ocurra en una ciudad. La proximidad a los ciudadanos y el conocimiento más detallado de las realidades permite una mayor participación ciudadana y un acercamiento más específico a los problemas y a la implementación de las estrategias, lo que dará sin duda mayor transparencia y confianza a la población y redundará en una mayor implicación y éxito.

Si bien hasta el momento tanto la Unión Europea como los Estados Miembros no han sido muy proclives a este empoderamiento municipal y han dado solo algunos primeros pasos en la participación de las regiones y administraciones intermedias, el proceso de renovación y actualización de la Carta de Leipzig puede y debe ser una ocasión excepcional para reclamar este rol y darle por fin a las ciudades el papel que deben de tener en la construcción europea y en la implementación de sus estrategias creando una auténtica política urbana europea de forma real y explícita con todo lo que esa afirmación significa y conlleva y dando autentico sentido a la subsidiaridad positiva.



En función de lo ya expresado en el documento “The New Leipzig Charter. The transformative power of cities for the common good. Draft: 05.05.2020”, **la Nueva Carta de Leipzig (NCL) debería:**

- EN POLITICA URBANA la NCL debería:
 - Definir una auténtica política urbana europea y asumir el compromiso político de crearla con plazos concretos, pasando los asuntos urbanos a constituir parte de las prioridades del Consejo de la UE. Dar por tanto un paso más en la consolidación del acervo urbano europeo como estrategia clave de la realidad actual.
 - Profundizar en el compromiso de la gobernanza multinivel tanto vertical como horizontal y tanto a nivel europeo como estatal, que permita aclarar los roles y competencias de los distintos niveles de gobierno involucrados en las políticas urbanas. Exigiendo mayor compromiso a los estados miembros en la descentralización política y financiera hacia las ciudades.
 - Basar la relación entre administraciones y entre las ciudades en un espíritu y procedimiento colaborativo, definiendo una autentica co-responsabilidad entre administraciones, respeto a la administración local sin que el ayuntamiento sea el espacio para la confrontación entre administraciones. La política urbana y la sectorial sobre las ciudades debe de ser consensuada siempre con la administración local. La NCL es una ocasión para que sea el punto de partida de una nueva forma de entender la relación entre administraciones garantizando su desarrollo a los niveles más cercanos y no solos nacionales.
 - Es necesario que defina el respeto claro de competencias entre administraciones, y que en caso de Estados ampliamente descentralizados como es el caso España donde las regiones tienen un peso muy fuerte se realicen más trasferencias de competencias y presupuestos hacia las ciudades.
 - Integrar las estrategias sectoriales en las políticas urbanas, que si bien no son únicamente urbanas, si tienen un enorme peso las ciudades en su consecución e implantación. Aspectos como residuos, energía, transportes, etc.. son políticas sectoriales que deben de ser integradas con más claridad de las políticas urbanas. Con especial atención en este campo a la AUE que debe conducir a un compromiso más claro de administraciones sectoriales de la Comisión. Hay muchas políticas sectoriales europeas de enorme incidencia municipal que necesitan ser e integradas en la política urbana común y en los documentos de desarrollo sostenible.
 - Animar a los Estados Miembros a garantizar la efectividad de la participación de las ciudades y sus agrupaciones en la preparación y seguimiento de los distintos programas europeos a nivel nacional, en especial los que tienen que ver con el nuevo período de fondos y los programas de clara afección a las ciudades.

- Declarar expresamente que la política urbana europea, aunque única, debe adaptarse tanto a las políticas locales como a las realidades territoriales y demográficas de cada país y del momento evolutivo de cada sociedad.
 - Defender y declarar expresamente la importancia de la planificación estratégica integrada en el ámbito de las políticas de desarrollo urbano sostenible y la importancia de desarrollar agendas urbanas a todos los niveles de las administraciones y gobiernos o documentos similares en donde no sea posible y vincularla *sine qua non* a la gestión de fondos para una mayor efectividad de los mismos y así promover también esta planificación.
 - Definir la voluntad clara de dar conocimiento de la política urbana y de lo que significa entre la población en general y a la totalidad de la sociedad y no solo entre expertos en la materia. Solo una sociedad que conoce esta política urbana puede demandarla y exigir a sus gobernantes que se ejecute y que evolucione.
 - Fomentar e incrementar los programas e iniciativas europeas de la política de cohesión relacionados con las ciudades (URBACT, ESPON, Iniciativa Urbana Europea, etc) e implantar otros nuevos.
- Para las CIUDADES la NCL debería:
 - Ser el punto de inflexión en la política europea para dar a las ciudades el verdadero papel que merecen.
 - Dar mayor presencia y protagonismo a las ciudades y redes de ciudades en los mecanismos, organismos y decisiones europeas como motores para el cambio y actores en la búsqueda de soluciones locales a los retos globales actuales.
 - Hacer mayor hincapié en el reconocimiento de la responsabilidad global en relación al resto del mundo y en su triple vertiente (social, ambiental y económica) de las ciudades europeas. Y expresar el papel de la ciudad en la relación de Europa con los países y continentes en vías de desarrollo, fomentando su papel de cooperación y de transferencia de los valores europeos.
 - Investigar y ampliar en la necesidad de tener en cuenta los distintos tipos de ciudades, según países, tamaños y particularidades socioeconómicas. Y definir el concepto de ciudad europea sostenible para cada uno de estos grupos de ciudades. Este concepto se definiría a través de indicadores y metodología común adaptado a los distintos tipos de ciudades y permitiría la autoevaluación de cada ciudad y el marcado de objetivos de mejora.
 - La NCL debe de hacer más profusión y ahondar en la importancia que las ciudades medias y pequeñas tienen en la construcción de la Europa urbana. Su enorme papel como cabeceras de extensas áreas rurales y su importancia para dotar a estas zonas de equipamientos, infraestructuras y servicios que eviten la despoblación de estas zonas rurales.



- Avanzar en la incorporación del concepto de áreas urbanas funcionales, con especial atención a conjuntos metropolitanos, policentrismos de núcleos de menor dimensión y espacios rururbanos de transición. Tanto Europa como los Estados Miembros deben de desarrollar mecanismos a todos los niveles, normativo, organizativo, financiero para la incorporación y desarrollo de nuevas áreas funcionales con la participación expresa de ciudades y municipios. Es preciso avanzar hacia un concepto más flexible e integrador de “área urbana”. Las áreas urbanas para el desarrollo urbano sostenible pueden y deben desbordar las demarcaciones administrativas, configurándose en torno a las diferentes funciones urbanas, los sistemas territoriales policéntricos y mayores interrelaciones territoriales.

- Debería de prestar mayor atención a la relación de la ciudad y el espacio rural circundante. En la definición de las áreas urbanas para las políticas de desarrollo urbano sostenible se deben tener en cuenta las relaciones ruralurbanas. La expansión urbana ha llevado al desarrollo de áreas donde el tejido urbano y el de carácter rural están entremezclados. Las diferencias sociales y funcionales entre la vida en las ciudades, y las circundantes rurales se hace cada vez más difícil de distinguir y de trazar una línea clara entre zonas urbanas y rurales. La NCL debe dar estrategias para recualificar estos espacios de transición. Las zonas urbanas y rurales deben cooperar para contribuir a un desarrollo territorial equilibrado.

- El concepto de área urbana debe completarse con el de redes urbanas policéntricas. Avanzar hacia un mayor policentrismo a nivel nacional y a nivel europeo en su conjunto puede favorecer las estrategias cooperativas y las estrategias en red entre las ciudades para un desarrollo regional más equitativo. Esta estrategia es especialmente interesante para las pequeñas y medianas ciudades, como expresa el propio EANP en su presentación: “Los grandes objetivos de las redes de ciudades giran en torno a la necesidad de estructurar un sistema lobby frente a terceros, la consolidación de espacios territoriales, económicos, políticos y demográficos mínimos que permitan la generación y utilización de economías de escala y de aglomeración, así como el desarrollo de infraestructuras y actividades punta. Se busca también la inserción en un sistema internacional que permita el acceso y utilización de un volumen creciente de información y el intercambio de experiencias y tecnologías, además de la obtención de funciones de liderazgo y la inserción, a través de las redes, en espacios de actuación superiores”⁴⁸.

- Por ello la NCL debería de fomentar la agrupación territorial y temática de ciudades y entes locales para el desarrollo conjunto de políticas de desarrollo urbano sostenible a través de documentos territoriales integrados.

48. <https://www.eixoatlantico.com/es/eixo-atlantico/presentacion>

- Declarar firmemente la importancia de las asociaciones municipalistas. Desarrollar nuevas asociaciones, mecanismo de participación y relación entre ciudades, apoyando las existentes y generando mecanismos de coordinación entre ellas.
- Apoyar la transferencia de conocimiento, personas, experiencias, etc. entre ciudades en general y definir algunas acciones concretas como convocar anualmente o bianualmente un Foro Urbano Europeo⁴⁹, un nuevo espacio web que aglutine y sume todo lo existente en política urbana europea o un observatorio urbano global que tenga en cuenta las distintas realidades urbanas europeas y que permita reforzar la gestión de datos e indicadores de alta calidad y así valorar la evolución de la implantación de la AUE y de otras políticas sectoriales y diseñar nuevos programas más efectivos.
- Un paso importante y no demasiado “traumático” sería la posibilidad de crear este concentrador de conocimiento y experiencia urbana a nivel europeo que aglutine, coordine y complete lo mucho que ya existe aunque no está conectado.
- Debe darse un paso más para reforzar el papel de los ciudadanos y de los agentes locales en la elaboración de los desarrollos urbanos sostenibles y sus estrategias y a lo largo de todas las fases de su implementación. Ello debe hacerse a una doble escala: a nivel del área urbana en su conjunto y a nivel de la zona concreta donde se ejecuten las actuaciones, con objeto de implicar a la población del vecindario y agentes de la zona. La decisión de incrementar la participación real de la sociedad debería de aparecer de forma más explícita y avanzar en ese camino con propuestas concretas. Es necesario un enfoque integrado, una mayor y real participación ciudadana y de coordinación interna.
- Debería de ahondar en la necesidad de particularizar las estrategias para el ámbito o barrio de actuación y la realidad del área urbana. Las Estrategias deben identificar la problemática y las potencialidades existentes en el área funcional objeto de actuación, centrándose en los principios horizontales y objetivos transversales.
- Debe de profundizar y concretizar más los compromisos y recomendaciones de los principios del desarrollo urbano para las ciudades, que no pasan en la mayoría de los casos más que de su mera enumeración, echándose en falta alguno como la economía circular, la integración de población migrante o el envejecimiento de la sociedad europea.
- Favorecer el acceso de la información europea a los ciudadanos a través de los municipios. La creación de oficinas europeas para información a los ciudadanos a través de los ayuntamientos sería una muy buena estrategia para dar a conocer la UE y sus políticas y programas a los ciudadanos.

49. Ya hubo un precedente en 1997 en Viena organizado bajo la presidencia de Delors, O EN Barcelona en 2010 donde se celebró una “Cumbre Europea de Gobiernos Locales” y se aprobó la Agenda de Barcelona “Hacia una Agenda Local Europea”.



- En relación a la AGENDA URBANA EUROPEA (AUE) la NCL debería:
 - Concretar lo expuesto en la Declaración de Bucarest sobre la necesidad de desarrollar una relación funcional entre la nueva Carta de Leipzig, la Agenda Urbana de la UE y la Agenda Territorial posterior a 2020.
 - Reforzar el desarrollo e implantación de la Agenda Urbana Europea convirtiéndola en un instrumento no solo operativo sino también político. La NCL debe de impulsar la AUE y trasladar su apoyo político inequívoco a este documento.
 - Definir los grandes ejes o políticas sectoriales basados en la Agenda Urbana Europea y sus planes de Acción con objetivos medibles e indicadores definidos y unificados, y evidentemente, garantizar la financiación suficiente para poder implementar dichas políticas y planes definidos en las distintas agendas urbanas locales
 - Alinear la NCL con la Agenda 2030 de UN sus ODS, en especial el objetivo 11, y con la estrategia “European Green Deal” y el Pacto de Paris de la COP21, el pilar europeo de Derechos Sociales, El Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía o el Marco de Referencia de Ciudades Sostenibles.
 - Identificar objetivos claros pero flexibles para responder a los grandes desafíos emergentes en Europa y los retos mundiales: lucha contra el cambio climático, envejecimiento de la población, despoblación del rural, procesos migratorios desde África y Oriente Próximo, el desempleo juvenil, etc...
 - Definir un set de indicadores que permita, teniendo en cuenta las distintas casuísticas urbanas, definir lo que es una “Ciudad Sostenible” en Europa.
 - Incluir expresamente algunos objetivos medibles o el compromiso de hacerlo a corto plazo, que comprometa ya acciones a corto plazo.
 - En la línea de lo que defiende Eurocities, crear un grupo de alto nivel en la agenda urbana en el que participen representantes de ciudades, estados, eurodiputados y comisiones para impulsar el progreso en asuntos urbanos⁵⁰.
 - Reclamar el reconocimiento en la acción de las Agendas Urbanas nacionales, subnacionales y locales el protagonismo de las áreas funcionales que tengan autonomía suficiente y de los barrios o parroquias que puedan plasmar en su globalidad la transversalidad de las políticas urbanas.

50. <http://www.eurocities.eu/>

- En FINANCIACIÓN la NCL debería:
 - En el Marco Financiero Plurianual 2021-27, el Programa de Reformas Estructurales y en el Plan de Recuperación de la EU garantizar que los fondos asignados a las políticas urbanas se incrementan a nivel europeo en especial las relacionadas con la implementación de la AUE con asignación presupuestaria específica.
 - A nivel de los Estado Miembros vincular a la realización de AU y sus Planes de Acción la asignación de esos fondos.
 - Garantizar una mayor coordinación de los fondos estructurales y de cohesión con otros programas y fondos como Horizon Europe, InvestEU LIFE+ o la financiación del BEI en lo relativo a las políticas urbanas. Estableciendo una línea específica del BEI para proyectos integrales de alto impacto en ámbitos urbanos incrementándolo en aspectos clave como la vivienda social.
 - Los fondos FEDER a nivel nacional deberían dedicar al menos un 10% de los recursos al desarrollo urbano integrado (5% en la actualidad y propuesta del 6% en el primer borrador), convendría alinear estos fondos con las agendas urbanas y sus planes de implementación.
 - Instar a los Estados Miembros a destinar mayor porcentaje de los fondos públicos a la administración local, especialmente en casos como en España muy infra-representadas en el reparto de fondos públicos en relación con otros países europeos.
 - Facilitar e incrementar financiaciones directas europeas a las ciudades dándole el liderazgo y responsabilidad a la administración local en aspectos de marcado carácter urbano o en la vinculada al Pacto Verde Europeo.
 - Permitir que las pequeñas poblaciones de menos de 20.000 habitantes que son cabeceras de áreas rurales creando un área urbana funcional o formando parte de una red policéntrica discontinua de núcleos puedan acceder directamente a financiación urbana europea y a los planes nacionales de fondos de cohesión para políticas urbanas.

Las ciudades, al igual que han hecho durante la pandemia sanitaria, tienen un papel central en la reconstrucción socioeconómica post -COVID, el reforzamiento de su papel, su empoderamiento en Europa y en los estados miembros, y el reconocimiento a su labor en la atención a los ciudadanos será clave en la recuperación socioeconómica que Europa está planteándose y que debe de ser recogido expresamente en la renovada Carta de Leipzig, así como el papel de la planificación estratégica integrada multinivel. La actual crisis de Covid-19 no puede estar ausente en la Carta.



6. A MODO DE CONCLUSIÓN

La renovación de la Carta de Leipzig ha sido una iniciativa muy bien recibida en todos los estamentos y por todos los agentes europeos y ha habido un acuerdo unánime en compartir sus principios generales y objetivos.

Evidentemente, y tratándose de una declaración política institucional que debe de ser aprobada unánimemente, en muchas ocasiones se queda en meras declaraciones genéricas y en conceptos generales ya muy aceptados y asumidos colectivamente, pero parece necesario que durante estos meses que quedan hasta su aprobación se puedan intentar reforzar y avanzar en algunos aspectos que nos permitan dar pasos importantes en el crecimiento del acervo urbano europeo y en la definición por fin de una verdadera política urbana europea.

La renovada Carta de Leipzig debe de partir de definir una visión urbana europea clara y concreta que le de participación a las ciudades, entes locales y redes policéntricas de ciudades en la definición de dicha política urbana. Debe de recoger la pluralidad existente entre las distintas ciudades europeas, reforzando aún más el papel de las ciudades medias y pequeñas que son llave y puerta del territorio rural al que deben de dar servicios para evitar la despoblación rural y que también debe de ser reforzado en la declaración final de la NCL.

En conclusión, el desarrollo urbano sostenible integrado que proponga la NCL debería orientarse progresivamente hacia áreas urbanas funcionales y sistemas urbanos policéntricos, y hacia formas renovadas de cooperación rural-urbana basándose en acuerdos entre núcleos urbanos y de éstos con sus áreas circundantes.

Definir los grandes ejes o políticas sectoriales basados en la Agenda Urbana Europea y sus planes de Acción con objetivos medibles e indicadores definidos y unificados, y evidentemente, garantizar la financiación suficiente para poder implementar dichas políticas y planes definidos en las distintas agendas urbanas locales.

Resulta evidente afirmar que el mayor conocimiento, la inteligencia y el mejor capital humano para definir y desarrollar las políticas urbanas está en las propias ciudades, sus administraciones y en los gobiernos locales, pero dicha afirmación aunque evidente, debería de trasladarse de facto a las políticas europeas.

Ya que los estados no han acabado de conseguir la cohesión territorial, y que las diferencias siguen incrementándose, las ciudades pueden ayudar a conseguir una mayor cohesión e igualdad entre ciudadanos. E igualmente ya que en muchas ocasiones hay conflictos entre estados y de éstos con las instituciones europeas, las ciudades pueden romper con las dinámicas negativas o de confrontación, convertirse en agentes renovadores y construir una realidad europea más coherente y cohesionada.

Por otra parte es también evidente que la nueva Carta de Leipzig debe de alinearse con la agenda de naciones unidas y con los objetivos de desarrollo sostenible teniendo un papel central el seguimiento del Pacto Verde europeo y el Acuerdo de París, identificando objetivos claros pero lo suficientemente flexibles como para responder a los grandes desafíos emergentes: lucha contra el cambio climático, envejecimiento de la población, despoblación del rural, procesos migratorios desde África y Oriente Próximo, nuevas pandemias sanitarias, etc...

Por tanto, el reto para esta nueva Carta de Leipzig es intentar condicionar el escenario a partir del 2020 para que en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y en las Políticas de Cohesión y Urbanas las ciudades alcance el papel que se merecen y sean capaces de proponer un escenario y una sociedad urbana mejor para vencer a los grandes retos emergentes y hacerlo apoyándose en la Agenda Urbana Europea, la Agenda 2030 de NU, el ODS 11, y en el resto de planes estratégicos europeos y mundiales.

Por último, y dado el momento excepcional a nivel mundial y europeo que la crisis del COVID ha generado, parece oportuno que se haga algún tipo de consideración sobre como enfrentar los efectos del COVID u otro tipo de pandemias que pueden producirse en el futuro en nuestras ciudades y que pueden ir en contra de algunos de los principios actuales como el de mayor compacidad urbana para evitar el consumo de suelo o el de prioridad del transporte colectivo sobre el individual por cuestiones ambientales, hemos visto como hay ciertas tendencias actuales en las compra de suelos extraurbanos para construcción de viviendas con jardín, o el incremento del uso del vehículo privado por personas que antes usaban el transporte público por el miedo a una mayor riesgo de contagio.

Aspectos como estos u otros muchos como el acceso a zonas verdes, el diseño de las viviendas o el diseño del espacio y mobiliario público están siendo revisados con una visión de pandemia y al menos debería de proponerse una reflexión o expresarse explícitamente en el documento de implementación antes estas nuevas amenazas y como conseguir una mayor resiliencia de nuestras ciudades, y declarar expresamente que la crisis sanitaria del COVID refuerza el valor de la planificación integrada estratégica como herramienta clave para garantizar el desarrollo sostenible en sus tres versiones, ambiental, social e económica también en tiempos de pandemia y post-pandemia.



Por tanto, debemos todos alegrarnos y felicitarnos por este nuevo paso en la construcción de una auténtica política urbana europea y en el avance de la construcción del acervo urbano europeo que la NCL va a significar. Esperar que el debate que se va a producir en Europa durante los próximos meses hasta su aprobación y al que este libro quiere sumar su granito de arena fructifique en un gran texto y desear a sus redactores finales que acierten, porque su acierto será el de nuestras ciudades y el de Europa en su conjunto y será un paso importante para mantener y mejorar la calidad de vida de nuestros ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

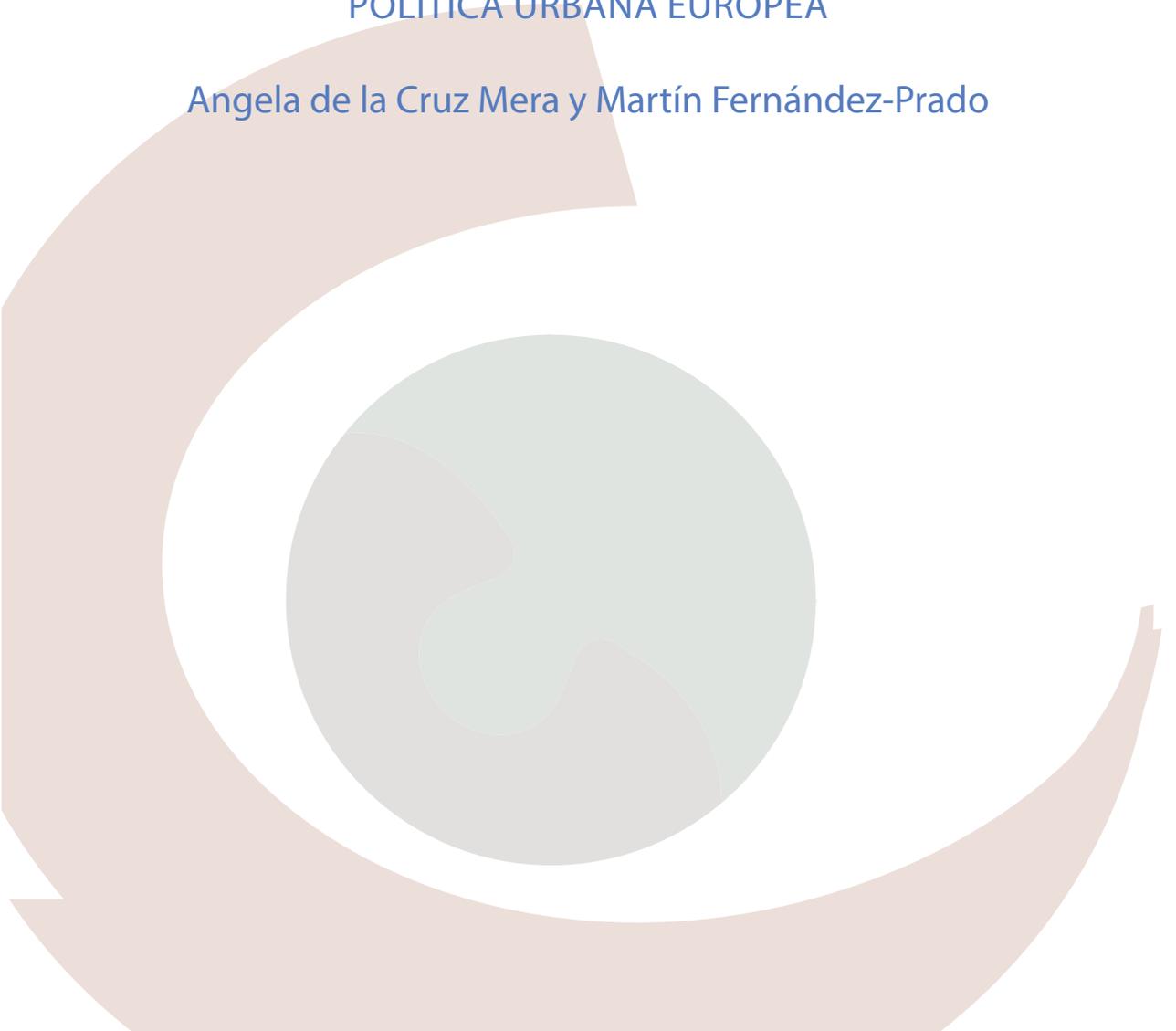
- Atkinson, R. "The Urban Dimension in Cohesion Policy – Past developments and future prospects". In: ESTiF- European Structural and Investment Funds Journal, nº 1, 2015, pp. 21-31
- Carpenter J., Glez Medina, M., Huete García, M.A., De Gregorio Hurtado, S. "Variegated Europeanization and Urban Policy: Dynamics of policy transfer in France, Italy, Spain and the UK", European urban and Regional Studies, 2020.
- De Gregorio Hurtado, S. "Understanding the influence of EU urban policy in Spanish cities: the case of malaa". Urban Research and Practice, Routledge. 2019
- Elliott, K. (Editor). "Ten Years after the Leipzig Chapter" Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR), Bonn, Germany 2017.
- Espadas Cejas, J. (Lecturer). Draft opinion: "Renovación de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles". 140.º Plenary session, May 13th and 14th, 2020.
- Hamza, Christine et al. "The Role of Cities in Cohesion Policy". In Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2014, 118p.
- Van Lierop, Ch. "Implementing the Urban Agenda for the EU". EPRS | European Parliamentary Research Service, 2019.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642216/EPRS_BRI\(2019\)642216_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642216/EPRS_BRI(2019)642216_EN.pdf)

En A Coruña a 27 de julio de 2020.



BIBLIOGRAFÍA COMENTADA
DE LOS PRINCIPALES DOCUMENTOS DE
POLÍTICA URBANA EUROPEA

Angela de la Cruz Mera y Martín Fernández-Prado





EL ACERVO URBANO COMUNITARIO

- Lille programa de Acción, (2000)
- El 'urban acquis' de Rotterdam, Cities Empower Europe (2004)
- El Acuerdo de Bristol, (2005)
- Carta de Leipzig, sobre ciudades europeas sostenibles (2007)
- Declaraciones de Marsella y el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible (2008).
- Declaración de Toledo sobre la regeneración urbana integrada (2010)
- Agenda Territorial de la UE 2020, (2011)
- La Declaración de Riga por la construcción de la Agenda Urbana para la Unión europea y el reconocimiento del papel de las pequeñas y medianas ciudades (2015).
- Pacto de Ámsterdam, que alumbra la AUUE (2016)
- Declaración de Bucarest (2019)

CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE A TRAVÉS DE LOS DOCUMENTOS DE NACIONES UNIDAS

- Nuestro Futuro Común (1987)
- Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)
- Río+5 (2007)
- Objetivos de desarrollo del Milenio (2000)
- La Agenda 2030, de desarrollo sostenible. (2015)
- La nueva Agenda Urbana (2016)

EL ACERVO URBANO COMUNITARIO

Se realiza un breve recorrido por los elementos fundamentales de los principales documentos que lo componen.

- **Lille programa de Acción, (2000). Programa plurianual de cooperación en asuntos urbanos dentro de la Unión Europea**

Durante la Presidencia francesa de la Unión Europea se presentó la Agenda de Lille también llamado el “Programa plurianual de cooperación en asuntos urbanos dentro de la Unión Europea”. Fue adoptado en la reunión informal de ministros que se ocupan de asuntos urbanos en Lille el 3 de noviembre de 2000. Con la Agenda de Lille se pretendía que los Estados miembros pudieran trabajar juntos para desarrollar un enfoque común creando un marco de referencia compartido y permanente aunque también se reconocían las diferencias entre los distintos países y las diferentes prioridades de cada uno.

Se propuso un programa de cooperación plurianual y multinivel en cuestiones urbanas para el conjunto de la Unión Europea con el objetivo de ayudar a los Estados Miembros y sus ciudades a dar forma a los objetivos políticos establecidos a escala europea para hacer frente a los retos de las ciudades. En ella se identifican las prioridades que deben estar presente en las estrategias de ciudad. Entre estas prioridades se destaca el promover el enfoque integrado en el desarrollo urbano y se hizo una llamada a un mayor reconocimiento de cuestiones urbanas en el trabajo de la UE.

El programa propone un conjunto común de nueve prioridades:

1. Un mejor reconocimiento del papel de los pueblos y ciudades en la planificación espacial.
2. Un nuevo enfoque de políticas urbanas a nivel nacional y comunitario.
3. Mejorar la participación ciudadana.
4. Acción para abordar la segregación social y étnica.
5. Promover un desarrollo urbano integrado y equilibrado.
6. Promover la asociación entre los sectores público y privado.
7. Difusión de mejores prácticas y redes.
8. Promover el uso de la tecnología moderna en los asuntos urbanos.
9. Un análisis más profundo de las áreas urbanas para profundizar el conocimiento de los fenómenos interrelacionados en las ciudades.

Con esta nueva visión se pretendía facilitar el debate, el intercambio de experiencias, el desarrollo de evaluaciones comparadas y un uso más efectivo e integrado de los fondos estructurales dirigidos a las zonas urbanas.



- **El ‘urban acquis’ de Rotterdam, Cities Empower Europe (2004)**

El siguiente hito importante en términos de acuerdos globales europeos se produjo en la Conferencia Informal de Ministros responsables de la política urbana celebrada en Rotterdam el 30 de noviembre de 2004 durante la Presidencia holandesa. En esta reunión se adoptó el llamado “Urban Acquis”, descrito como *“un conjunto de principios comunes que sustentan políticas exitosas y un enfoque más coherente de la política urbana”*.

La elaboración del ‘urban acquis’ (Acervo urbano), fue construyéndose y consolidándose a través de experiencias urbanas en ciudades europeas y que forman la base de políticas urbanas exitosas. Por tanto se trató de establecer un conjunto de principios estratégicos y operativos comunes para alcanzar políticas urbanas de éxito. Acervo urbano dividido en 5 apartados:

- Prioridades:
 - Basada en las tres pilares de la sostenibilidad: Competitividad económica, Cohesión social y calidad ambiental, que deben de estar equilibradas.
 - Las ciudades deben ser habitables, lugares deseables y lugares con identidad cultural.
- Mecanismos para políticas urbana exitosas:
 - Integración adecuada entres sí de políticas sectoriales: locales, regionales, nacionales e internacionales.
 - Se debe de tener en cuenta la situación específica de las ciudades a la hora de asignar recursos gubernamentales.
 - Las estrategias de ciudad deben de ser a largo plazo.
 - Debe existir un equilibrio entre liderazgo top-down y participación bottom-up. El liderazgo desde los gobiernos debe equilibrarse con el empoderamiento y participación real de las comunidades.
 - Debe haber un enfoque de concertación concretado en acuerdos interinstitucionales.
 - La totalidad de los actores interesados deben de tener implicación planteando una gobernanza territorial entre socios públicos, privados, asociaciones, comunidades de vecinos y ciudadanos.
- Consecución de un equilibrio espacial adecuado en la propia área urbana:
 - Las políticas deben concentrarse a medio y largo plazo en áreas específicas de necesidad u oportunidad en las ciudades. Para tener un mayor impacto de estas acciones se debe de actuar sobre los barrios más desfavorecidos.
 - Los desafíos socioeconómicos en vecindarios desfavorecidos deben estar vinculados a oportunidades económicas en la ciudad en su conjunto y en general en la región.

- Se debe alentar la colaboración institucional entre ciudades y regiones. Y de las ciudades dentro de cada región y con su administración regional también.
 - Igualmente también deberían de ser alentadas las redes urbanas equilibradas y la cooperación funcional entre pequeñas, medianas y grandes ciudades.
 - Se establecieron recomendaciones de acciones para alcanzar el objetivo deseable de construir una ciudad compacta y orientada a desarrollar enfoques integrados en los barrios más desfavorecidos.v
- Fomentar las buenas prácticas y el aprendizaje de políticas exitosas
 - Las buenas prácticas y los éxitos deben de darse a conocer y promoverse en otras ciudades.
 - Las políticas deben estar sujetas a medición y evaluación para valorar su éxito.

Previa a la reunión ministerial en Rotterdam se celebró un congreso de grandes ciudades en Leiden /Noordwijk, donde por primera vez las ciudades se involucraron activamente y se convirtieron en palancas de cambio. Y se abrió para el futuro la participación de grandes redes de ciudades europeas como EUROCITIES, el CEMR (Consejo para los municipios y regiones europeos) entre otras.

Durante este período de la presidencia holandesa, también fue creada la Red Europea del Conocimiento (EUKN), en un primer momento por iniciativa de 15 estados miembros para reunir y promover buenas prácticas.

Igualmente se amplió el set de indicadores de Urban Audit, una auditoría urbana, un compendio de estadísticas e indicadores comparables para las ciudades Europeas, que ya había sido lanzada por la Comisión Europea en 1998.

- **El Acuerdo de Bristol, (2005)**

Aprobado durante la presidencia británica en la reunión ministerial informal en Bristol en diciembre de 2005, se trata de un acuerdo que pretende fijar una definición común de comunidades sostenibles en Europa, y estableció las siguientes características previas clave para la creación de comunidades sostenibles en toda Europa:

I) "El crecimiento económico es de importancia central. Sin crecimiento económico, los Estados miembros de la UE no pueden invertir en la creación y mantenimiento de comunidades sostenibles.

II) El enfoque de Comunidades Sostenibles integradas surge directamente de la tradición única de Europa de inclusión social y justicia social.

III) El papel de las ciudades es clave para el éxito. Las ciudades exitosas con fuertes identidades culturales ofrecen resultados sostenibles a comunidades más allá de sus límites: regional, nacional e incluso internacional. Los objetivos de Lisboa requerirán que las ciudades de Europa sean lugares de excelencia internacional que permitan economía del conocimiento para prosperar.

IV) Las comunidades sostenibles son las que tienen que responder al desafío de la segregación social en todos los niveles, incluyendo barrios.

V) Las comunidades sostenibles también encarnan los principios del desarrollo sostenible. Equilibran e integran los desafíos sociales, económicos y ambientales y satisfacen las necesidades de los actuales y generaciones futuras.

VI) Reconocimiento de que las comunidades sostenibles pueden existir en diferentes niveles espaciales: vecindario, local, ciudad, regional".

El Acuerdo de Bristol establece ocho características de comunidades sostenibles. (Transcritas literalmente):

(1) "ACTIVA, INCLUSIVA Y SEGURA: justa, tolerante y coherente con una fuerte cultura local y otras actividades comunitarias compartidas.

(2) BIEN GESTIONADA - con participación efectiva, inclusiva, representación y liderazgo.

(3) BIEN CONECTADA: con buenos servicios de transporte y comunicación que vinculan a las personas con los trabajos, escuelas, salud y otros servicios.

(4) BIEN SERVIDA - con servicios públicos, privados, comunitarios y voluntarios que sean apropiados para las necesidades de las personas y accesibles para todos.

(5) SENSIBLE AL MEDIO AMBIENTE: proporcionar lugares para que las personas vivan en sintonía con el medio natural.

(6) CRECIENTE: con una economía local floreciente, diversa e innovadora.

(7) BIEN DISEÑADA Y CONSTRUIDA - con un entorno natural y construido de calidad.

(8) JUSTA PARA TODOS, incluidos los de otras comunidades, ahora y en el futuro".

En la Agenda de Bristol se incorporaron dos conceptos importantes: ampliar el enfoque de solo ciudades para referirse también a pueblos más pequeños y otros asentamientos también y el refuerzo de la visión de que las ciudades son vistas como los motores del crecimiento económico. El acuerdo también ratifica un compromiso de recopilar estudios de casos de características de comunidades sostenibles según el modelo definido.

- **La Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles (24 de mayo de 2007)**

La Carta de Leipzig es una estrategia común de regeneración urbana que continúa con la filosofía de la Declaración de Bristol, del 6 de diciembre de 2005, en la que se definieron como criterios para la sostenibilidad de las ciudades un buen nivel económico y de empleo, la integración social, los buenos servicios y conexiones, el respeto al medio ambiente, un diseño adecuado y una verdadera participación de la ciudadanía en las decisiones públicas que les afecten. Todos estos aspectos son claves para la gran apuesta global por la sostenibilidad que es la Agenda 2030 y que tardaría casi una década más en aprobarse (2015).

También en el ámbito de la regeneración urbana abrió un camino para considerar que la misma, en el seno de la UE, es la mejor herramienta para dar respuesta y solución a los problemas más acuciantes y repetidos en las ciudades. Entre ellos: el paulatino y persistente envejecimiento de la población, la inmigración creciente, la transformación de recintos industriales abandonados y el desempleo entre los jóvenes. Y propone como estrategias de acción y recomendaciones usar enfoques integrados; crear y consolidar espacios públicos de alta calidad, modernizar las redes de infraestructuras y mejorar la eficiencia energética; aprovechar los espacios de innovación proactiva y políticas educativas; prestar especial atención a los barrios menos favorecidos; dotarse de estrategias para mejorar el medio ambiente físico; fortalecer la economía y la política del mercado laboral, a escala local; fomentar un transporte urbano eficiente y asequible y garantizar una verdadera participación de todos los actores implicados.

En el mismo año en que esta Carta de Leipzig luchaba por la consolidación del desarrollo urbano sostenible, la Agenda Territorial Europea (2007), que pretendía reforzar la dimensión territorial de la Estrategia de Lisboa, dejaría asociados los desafíos de desarrollo sostenible a unos objetivos de índole territorial que ya habían sido destacados en la Estrategia territorial europea de 1999, como el desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico, una nueva relación urbano-rural, un mejor aseguramiento en el acceso a las infraestructuras y al conocimiento, y el desarrollo sostenible referido a la gestión prudente y a la protección del patrimonio natural y cultural (ALONSO NAVEIRO, M. 2018).



- **La Declaración de Marsella y el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible (25 de noviembre de 2008)**

Este documento confirmó los objetivos de la Carta de Leipzig enfatizando la preocupación e importancia del cambio climático, si bien su aportación más interesante fue la herramienta web (European Reference Framework for Sustainable Cities: RFSC), puesta disposición de todos los posibles interesados para que, de forma voluntaria, la adoptasen con forma de medir el cumplimiento de los objetivos de la sostenibilidad urbana y del enfoque integrado en las ciudades europeas. Su mayor respaldo lo consiguió tras la Reunión Informal de Ministros celebrada en Poznan, durante la Presidencia Polaca del año 2011, en la que se revalidó el apoyo a este instrumento operativo de trabajo por parte de todos los Estados Miembros y de la Comisión Europea que necesitaría, no obstante, bastantes años más para ir desplegando sus diferentes fases.

Entre las muchas virtudes del RFSC estuvo y aún hoy está la homogeneidad en el lenguaje utilizado y en los criterios que definen la sostenibilidad urbana en cualquier ciudad de la UE y su carácter sintético de otros marcos de referencia y herramientas ya existentes. Es un instrumento flexible y modulable que permite su adaptación a la gran diversidad existente. Destacan el checklist para autoevaluarse, el sistema de indicadores (con algunos recomendados y otros secundarios), la útil herramienta de visualización de los resultados, con sus diagramas de sostenibilidad y también la de intercambio de experiencias entre ciudades, networking y Biblioteca de Buenas Prácticas.

En la actualidad, pese a estar disponible para todos los Estados Miembros y traducida a 19 idiomas oficiales, languidece por falta de apoyo financiero de la Comisión europea, que se desvinculó del proyecto en el año 2014, alegando problemas técnicos, el importante retraso padecido en su implementación y, sobre todo, el escaso uso por parte de sus potenciales usuarios y, en consecuencia, sus pobres resultados.

La versión actualizada de esta herramienta, que es la que está actualmente accesible en la web, <http://www.rfsustainablecities.eu/>, sí tiene bastante uso por parte de las autoridades locales francesas, lo que muestra las enormes dificultades existentes para desarrollar proyectos de cooperación intergubernamental, y el razonable éxito de los mismos en aquellos países que suelen liderar su aparición (DE SANTIAGO, E, 2017).

- **La Declaración de Toledo sobre la regeneración urbana integrada (22 de junio de 2010)**

La Declaración de Toledo abordó la verdadera dimensión de la Regeneración Urbana Integrada en Europa, a la que se atribuyó un importante potencial estratégico¹ para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa. Fue, además, la antesala “formal” de la actual Agenda urbana para la UE², aunque éste dato es especialmente desconocido, incluso en nuestro país, cuyo Ministerio de Vivienda, allá por el año 2010, ya impulsaba y perseguía la idea de este gran compromiso europeo en pro de una mayor sostenibilidad de las políticas urbanas.

El contexto de este documento estaba encabezado -desde el punto de vista doctrinal- por los principios de la estrategia Europa 2020, y desde el punto de vista económico y social, por los devastadores efectos que ya estaba produciendo en las ciudades europeas y en los propios Estados, la crisis económico financiera que de manera tan sensible afectó a España a través de su sector inmobiliario. Dentro de dicho contexto, las políticas que se consideraban prioritarias eran las de recuperación del patrimonio edificado y aquellas otras que podían ponerse en marcha en las ciudades ya existentes, todo ello sobre la base de un enfoque integrado que debía tener en cuenta los múltiples aspectos medioambientales, sociales y económicos concurrentes.

Probablemente a consecuencia de las dificultades que ya estaba planteando el RFSC, la cooperación que se abrió paso a raíz de la Declaración de Toledo fue eminentemente intergubernamental, manteniéndose al margen la Comisión europea. No obstante, el empeño de los Estados miembros era claro, y en el apartado C del documento se incluyó una mención expresa a “la necesidad de consolidar en el futuro una agenda urbana europea” que habría de ir madurándose progresivamente hasta tomar su forma definitiva. Para ello se reconoció la necesidad de un doble esfuerzo: el apoyo intergubernamental y la contribución de la Comisión Europea, principal o particularmente a través de la dimensión urbana de la Política de Cohesión.

1. La importancia de esta temática se visualiza en el Documento de Referencia que va anejo a la propia Declaración. Dicho documento identifica el enfoque holístico y lo aplica a la “Regeneración Urbana Integrada” mediante la consideración conjunta de los aspectos sociales, económicos y medioambientales y la coordinación vertical, horizontal y transversal propia de una gobernanza multinivel.

2. Aunque existe una Comunicación de la Comisión Europea del año 1997 sobre el asunto “Towards an urban agenda in the European Union”, lo cierto es que la forma y los contenidos con los que se abordaba tienen poco que ver con lo que sería el entendimiento de este gran compromiso europeo en los trabajos de la década siguiente y, desde luego, en lo que finalmente sería ésta.



- **La Agenda Territorial de la UE 2020, (2011). Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas**

La Agenda Territorial Europea 2020, que sustituirá a la anterior, aprobada en 2007, es el principal instrumento orientador de las políticas territoriales de la Unión y constituye un amplio acuerdo en materia de cohesión territorial aprobado con el respaldo del Comité de las Regiones y en sintonía con la Comisión Europea. Fue aprobada en la reunión ministerial informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungria).

Pretende modificar la Política de Cohesión de la Unión Europea, contribuyendo a añadir la dimensión territorial a las ya vigentes dimensiones social y económica, en la línea de lo estipulado en el Tratado de Lisboa y buscando, igualmente, la coordinación entre las componentes territoriales de las distintas políticas sectoriales de la forma más eficaz posible.

En esta agenda se incorporara el denominado enfoque “place-based approach”, o enfoque basado en las características propias de cada lugar, se propone partir de aspectos endógenos para el desarrollo y plantear los procesos de cohesión territorial en las tres escalas: local, regional y nacional; y al mismo tiempo hacer frente a la rica diversidad que caracteriza Europa implicando a las autoridades de cada nivel territorial para mejorar su desarrollo territorial partiendo del principio de subsidiariedad en la definición de estrategias, objetivos e instrumentos a la medida de cada lugar.

La estructura de la Agenda Territorial Europea 2020:

- I. La cohesión territorial, una meta común: por una Europa más equilibrada y armónica. Conceptos, principios y objetivos.*
- II. Desafíos y potencialidades para el desarrollo territorial: Fuerzas motrices y sus aspectos territoriales*
- III. Prioridades Territoriales para el Desarrollo de la Unión Europea*
- IV. Hacer realidad la cohesión territorial de la UE.*

- **La Declaración de Riga por la construcción de la Agenda Urbana para la Unión europea y el reconocimiento del papel de las pequeñas y medianas ciudades (10 de junio de 2015)**

Después de cinco largos años de ostracismo para la política urbana europea común, con la excepción de la Presidencia polaca del segundo semestre del año 2011, que luchó para configurar la dimensión urbana de la política de cohesión, en la Reunión Informal de Ministros celebrada con motivo de la Presidencia Letona de la UE se aprobó la Declaración de Riga, que supuso el paso definitivo hacia la construcción de la Agenda Urbana de la UE, a través de la cooperación intergubernamental de los Estados Miembros, esta vez, sí, con las instituciones europeas.

Pese a que sería el Pacto de Ámsterdam el que finalmente daría forma a este desiderátum, en Riga se fijaron los principios y elementos esenciales de la futura Agenda reconociendo, además, que se trataba de una de las prioridades comunes europeas. Y se habló también, con insistencia, (de hecho, fue el tema estrella de la Presidencia letona), sobre la importancia de las áreas urbanas pequeñas y medianas y su gran potencial en términos de desarrollo territorial y para la consecución de los objetivos de sostenibilidad.

También durante estos años la implicación de las instituciones europeas con la Agenda Urbana se fue fortaleciendo. Entre otros documentos imprescindibles para entender este proceso están:

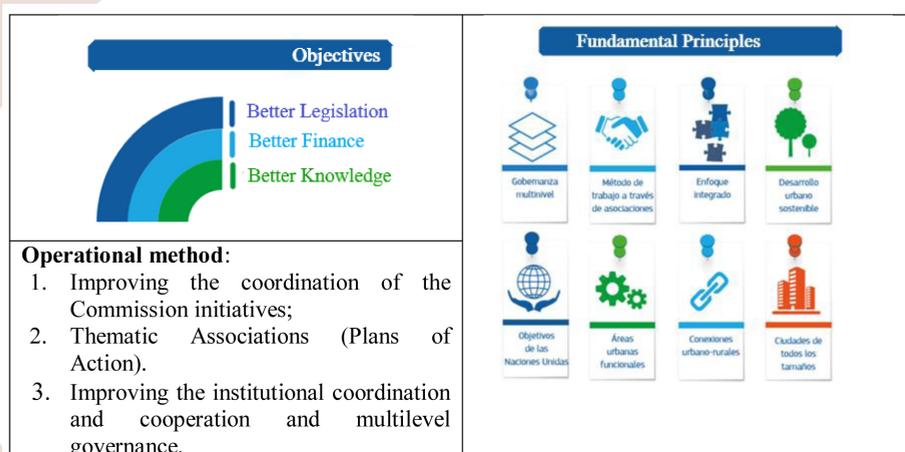
- La Resolución del Parlamento europeo, de 23 de julio de 2011, sobre la “Agenda Urbana europea y su futuro en la política de cohesión”.
- La opinión del Comité de las Regiones, de 25 de junio de 2014, bajo el título “Hacia una Agenda Urbana integrada para la UE”.
- Los “Papeles de discusión para el foro “Ciudades – Ciudades del mañana: invertir en Europa”, elaborado por la Comisión europea para participar en un gran evento organizado en Bruselas sobre las ciudades del futuro (17 y 18 de febrero de 2014), en el que se preguntó por qué era necesaria la Agenda Urbana, qué tipo de documento debería ser y cuáles sus contenidos y, por último, cómo podría implementarse desde el punto de vista operativo.
- La comunicación de la Comisión, en julio de 2014, sobre “La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una Agenda Urbana para la UE” con la que se abrió un proceso de consulta pública cuyos resultados se publicarían en mayo de 2015, bajo el título “Resultados de la consulta pública sobre las características clave de la Agenda Urbana para la Unión europea”.

- La elevación a una de las formaciones del Consejo, en concreto la de Asuntos Generales del 19 de noviembre de 2014, del compromiso de la Comisión y de los Estados miembros a seguir estudiando y desarrollando la dimensión territorial de la política de cohesión y continuar los trabajos de la Agenda Urbana para la UE, con pleno respeto al principio de subsidiariedad³ y de las competencias atribuidas por los Tratados.

• **El Pacto de Ámsterdam por el que se aprueba la Agenda Urbana para la Unión europea (30 de mayo de 2016)**

El valor de este compromiso es indudable, ya que a partir del mismo se puso en marcha la Agenda Urbana para la UE mediante un proceso continuado de trabajo que aún sigue funcionando, tras el respaldo recibido a todo este proceso en 2019, con la Declaración de Bucarest.

La Agenda Urbana de la UE⁴ “pretende ser un conjunto coherente de acciones impulsadas por parte los actores europeos clave, destinadas a desarrollar el potencial pleno de las zonas urbanas e impulsar su contribución a la consecución de los objetivos comunes a escala nacional y de la UE. Su objetivo fundamental es, por tanto, fortalecer la dimensión urbana tanto de las políticas nacionales como de las de la UE. Se plantea una nueva forma de gobernanza multi-nivel, mediante la cual las instituciones de la UE, los Estados Miembros, las ciudades y otros actores interesados puedan trabajar en conjunto”.



3. El principio de subsidiariedad garantiza que el nivel de intervención en los ámbitos de las competencias compartidas entre la UE y los países de la UE es el más pertinente y, en cualquier caso, que la UE solo va a intervenir cuando su actuación pueda llegar a ser más eficaz que la de los países de la UE a escala nacional o local. En todo el proceso evolutivo de la Agenda Urbana para la UE ha estado presente y ha sido demandado, de manera sistemática, por muchos de los Estados miembros, para que apareciera mencionado formalmente en los documentos que se iban aprobando.

4. <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/actividad-internacional/union-europea/el-pacto-de-amsterdam-2016-y-declaracion-de-bucarest-2019>

Los tres pilares fundamentales de esta Agenda Urbana conectan con los de la Agenda Urbana de las Naciones Unidas (NUA), aunque ésta última se aprobaría unos meses después, en la Cumbre de Habitat III, en octubre de 2016, en Quito, Ecuador. Así, si para la NUA⁵, los objetivos son propiciar mejoras, al menos, en los ámbitos de: la normativa, la planificación, la financiación, el intercambio y la difusión del conocimiento, la gobernanza, la transparencia y la participación (DE LA CRUZ MERA, A. 2020), para la Agenda Urbana europea las claves son mejorar la regulación, la financiación y el conocimiento, todo ello sin crear fuentes de financiación diferentes a las ya existentes, sin generar más burocratización o nuevas barreras administrativas, ni, por supuesto, afectar a la distribución actual de competencias existentes, ni a las estructuras de toma de decisiones.

También persigue esta Agenda unos objetivos de carácter transversal, en coherencia con la dimensión urbana y territorial de la política de Cohesión 2014-2020, que utiliza el enfoque integrado para promover la integración temática de los aspectos territoriales complejos; el desarrollo policéntrico, que busca la cohesión social y económica de los territorios; y las áreas funcionales, con un enfoque espacial variable y que permite tratar el vínculo urbano rural.

En cuanto a la metodología de trabajo, una de las grandes novedades de esta Agenda es la creación y puesta en marcha de los llamados “partenariados” (aunque esta palabra no existe en nuestro idioma, de acuerdo con el Diccionario RAE) o “asociaciones” en función de una serie de áreas temáticas previamente seleccionadas. Son catorce actualmente: calidad del aire; economía circular; adaptación al cambio climático; transición digital; transición energética; vivienda; inclusión de los migrantes y los refugiados; contratación pública innovadora y responsable; puestos de trabajo y capacidades en la economía local; uso sostenible de las tierras y soluciones basadas en la naturaleza; movilidad urbana; pobreza y regeneración urbana; seguridad pública y cultura y patrimonio cultural.

Cada una de estas asociaciones está constituida por entre 15 y 20 miembros, entre los que están representados varios Estados Miembros (4 ó 5), varias ciudades (4 ó 5), asociaciones como EUROCITIES y CEMR, redes de conocimiento como URBACT y EUKN, el BEI, Estados Asociados, expertos y otros posibles actores interesados. Además, la Comisión Europea se hace cargo, con sus propios presupuestos, de la asistencia técnica básica (a modo de secretariado) de estas asociaciones temáticas.

5. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>



- **La Declaración de Bucarest**

Esta Declaración fue suscrita en el Consejo Informal de Ministros competentes en materias de urbanismo de la UE, en Bucarest (Rumania), en junio de 2019, y se configuró como el paso intermedio entre el Pacto de Ámsterdam y la nueva Carta de Leipzig que se suscribirá dentro de este año 2020. Se trata, por tanto, de un instrumento que articula ambos Acuerdos y que, sobre todo, ofrece el necesario respaldo a la continuidad de la Agenda Urbana para la Unión Europea.

A través de ella se reconocen las veloces transformaciones que está viviendo Europa debido en gran medida a dinámicas globales, a la revolución digital, a las amenazas climáticas y a los cambios demográficos y el riesgo que suponen en la producción de desigualdades sociales, económicas y territoriales. Se buscan, a través de este compromiso, los esfuerzos concentrados de todos los niveles de gobierno y dentro de ellos se vuelve a reconocer el importante papel de las administraciones locales y regionales por su mayor cercanía a los problemas y también a la búsqueda de las soluciones.

De manera específica esta Declaración contiene acuerdos relevantes en torno a los siguientes temas:

1. Mantener el actual nivel de atención y de compromiso en relación con las temáticas y áreas de trabajo planteados por la Agenda Urbana para la Unión europea.
2. Establecer puentes de conexión entre dicha Agenda y la actualización de la Carta de Leipzig, de la que se espera que pueda incluir nuevos principios y compromisos.
3. Continuar realizando mejoras en la regulación, en la financiación y en el funcionamiento de las redes de difusión e intercambio del conocimiento, ejes claves de actuación para la Agenda Urbana para la Unión europea, tanto a nivel comunitario, como a nivel interno, en los propios Estados miembros.
4. Mejorar la coordinación entre la citada Agenda Urbana y la Agenda territorial europea para afrontar la fragmentación social y territorial, la dispersión urbana y otros retos, tanto territoriales como urbanos, relevantes.
5. Completar la lista de grupos de trabajo temáticos de la Agenda urbana (partnerships) con dos nuevos: uno sobre cultura y patrimonio cultural, y otro sobre seguridad en las ciudades.

Se invita también a las instituciones europeas, y de manera muy especial a la Comisión, a que tengan en cuenta en sus propias políticas, y muy especialmente en las de financiación, todas

aquellas acciones que identifican los Planes temáticos elaborados por cada uno de los grupos de trabajo, y que las aplique eficazmente. Lógicamente esta invitación alcanza también a los Estados miembros y, por supuesto, a las autoridades sub-nacionales y locales. No en vano todos ellos formaron parte de los *partnerships* de los que surgieron los citados Planes de Acción. También se pide que se fortalezca la coordinación entre la política de cohesión y la política urbana de la UE, reconociendo el papel transversal e integrador que subyace en ésta última.

Y todo ello en un contexto de reforzamiento de la base democrática de la UE en la que la gobernanza multinivel se reconoce como un elemento fundamental para garantizar la participación activa y equitativa de todos los niveles de gobierno en un espíritu de confianza y con un horizonte de negociación del próximo marco financiero plurianual, que debe tener en cuenta, cualitativa y cuantitativamente, estos importantes desafíos.

CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE A TRAVÉS DE LOS DOCUMENTOS DE NACIONES UNIDAS

Las Naciones Unidas y en especial su Comisión para el medio Ambiente y el Desarrollo ha venido desarrollando desde finales de los años 80 una política de desarrollo sostenible que ha ido concretando a través de documentos y resoluciones de cumbres y que se ha ido asentando en el mundo durante estas décadas y ha servido para construir la actual Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y la Agenda Urbana, documentos de enorme influencia conceptual en la Agenda Urbana Europea y en las ciudades europeas. Los principales documentos de influencia en la construcción de esta agenda de desarrollo mundial y urbano son:

- **Nuestro Futuro Común (1987)**

En Octubre de 1984 se reunió por primera vez la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de UN con el objetivo de definir una estrategia para un desarrollo y un futuro más próspero, más justo y más seguro y establecer para ello una agenda global para el cambio que se plasmó en un documento aprobado en 1987 por la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU “Nuestro Futuro Común” (“*Our Common Future*”), nombre original del Informe Brundtland por el que es más conocido, y que tuvo especial trascendencia al ser el primer intento de eliminar la confrontación entre desarrollo y sostenibilidad.



Este documento introdujo aspectos importantes que se han mantenido en el tiempo, como que la protección ambiental había dejado de ser una tarea nacional o regional para convertirse en un problema global, o que había que dejar de ver al desarrollo y al medio ambiente como si fueran cuestiones separadas.

Igualmente asentó la estrategia, hoy mundialmente asimilada, de que para alcanzar el desarrollo sostenible es necesario pensar globalmente pero actuar localmente, dando a las ciudades, los barrios y sus ciudadanos un protagonismo en la consecución de los grandes retos globales.

El Informe Brundtland, lanzo el concepto de desarrollo sostenible y definió la sostenibilidad como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”. Consiste en una idea con tres dimensiones, la conocida como triple hélice: sostenibilidad ambiental, social y económica, y en donde se contraponen el problema de la degradación ambiental que muchas veces acompaña al crecimiento económico y, al mismo tiempo, la necesidad de ese crecimiento para aliviar las desigualdades y la pobreza. Aspectos todos ellos en los que queda campo de trabajo independientemente del nivel de desarrollo. Se trata de una declaración que es un “grito de alarma” ante la situación alcanzada y ante la necesidad de adoptar decisiones que permitan asegurar el mantenimiento de los recursos a las futuras generaciones.

El documento *Nuestro Futuro Común* fue la base de todas las discusiones que orientaron la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, en 1992 (Rio 92), dando origen a importantes documentos que fueron un punto de inflexión positivo para todo el enfoque ambiental hasta entonces desarrollado.

- **Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)**

La importancia del documento “*Nuestro Futuro Común*” no solo fue la definición del concepto de desarrollo sostenible, sino que sus principios y conceptos fueron incorporados a todos los programas de la ONU y sirvió de base y cimientos a la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992 y a la Declaración en ella aprobada sobre medio ambiente y el desarrollo. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, fue aprobada en Río de Janeiro por 172 gobiernos, incluidos 108 Jefes de Estado y de Gobierno y en ella se definieron una serie de principios en los que se definían los derechos civiles y obligaciones de los Estados en relación con el desarrollo y el medio ambiente.

En la Cumbre de Río, además de la trascendente Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se adoptaron y aprobaron también: el Programa 21, un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible y una Declaración de principios relativos a los bosques. Además de estos documentos sin valor jurídico, se firmaron dos instrumentos con fuerza jurídica obligatoria: la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

La Declaración contempló acciones que se deberían adoptar en todos los ámbitos: ambiental, social, económico, científico, cultural, institucional, legal y político, definiendo hasta 27 principios que abarcan casi todos los ámbitos desde la eliminación de la pobreza, o el papel de la mujer en el mundo hasta el derecho de los estados al uso racional de sus recursos sin causar daños al medio ambiente. Estos principios han dirigido las políticas mundiales para el desarrollo desde 1992 y se han ido actualizando y evolucionando a través de distintos documentos hasta la actual agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Durante la Conferencia se aprobó además adoptar un programa de acción para el siglo XXI, llamado Programa 21 o más conocido por la denominación anglosajona como Agenda 21, que define algunas de las 2500 recomendaciones relativas a la aplicación de los principios de la declaración. Este programa fue la referencia para la aplicación del concepto de desarrollo sostenible durante los años posteriores y el primero de otra serie de programas y agendas que han ido evolucionando y aplicándose en estas tres últimas décadas: Primero, con la conferencia denominada Río+5, posteriormente con la adopción de una agenda complementaria denominada *Objetivos de desarrollo del Milenio*, luego en la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo en 2002, y más recientemente con la aprobación de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas* y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Desde la Cumbre para la Tierra, el “espíritu de Río” perdura en la acción de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, los grupos principales y las personas de todo el mundo. Se podría decir, que cambiando la terminología (Agendas 21, Sostenibilidad, Smart, estrategias DUSI, Agenda Urbana ...) y con la normal evolución, hemos ido redefiniendo este mismo programa y los conceptos de la cumbre de Río y el informe “Nuestro Futuro Común” a lo largo de estos últimos 30 años.



- **La Cumbre para la Tierra + 5 en 1997 (Río +5)**

Tal como se había acordado en la Cumbre para la Tierra en el año 1992, se celebró en la ciudad de Nueva York un período extraordinario de sesiones a los 5 años de la Cumbre de la Tierra para que la Asamblea General de las Naciones Unidas evaluara los avances producidos a los cinco años, esta nueva Cumbre de la Tierra fue conocida como Río+5. Por tanto la cumbre tenía varios objetivos:

- Evaluar en qué medida habían respondido los países, las organizaciones internacionales y la sociedad civil en general a los retos propuestos.
- Determinar y reconocer los avances y retos alcanzados en la aplicación de los acuerdos acordados en la Cumbre para la Tierra. - Identificar los errores, fallos y omisiones y proponer medidas correctoras.
- Promover acuerdos similares en todo el mundo en desarrollo del acuerdo global.
- Promover la asociación mundial necesaria para alcanzar el desarrollo sostenible y tratar de volver a renovar y comprometer de nuevo a los países, los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, principales asociaciones, y a la ciudadanía en general en los retos reformados.
- Determinar las prioridades y los objetivos y esbozar un plan de trabajo para la siguiente etapa de aplicación de los instrumentos de la Cumbre para la Tierra.
- Acelerar la aplicación de la Agenda 21 y conseguir su alcance global. Para alcanzar este objetivo se adoptó un Programa para la Aplicación de la Agenda 21 y se identificaron los principales déficits hacia la sostenibilidad.
- Se decidió efectuar una nueva evaluación al cabo de cinco años más, es decir, a los diez años de la celebración de la Cumbre de Río de 1992.

- **Objetivos de desarrollo del Milenio (2000)**

Como desarrollo de los acuerdos acordados en las cumbres de Río y Río+5, en septiembre del año 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno de 147 países se reunieron en la Asamblea General de las Naciones Unidas con la voluntad de aunar voluntades y con el compromiso común de realizar un esfuerzo colectivo para combatir la pobreza extrema existente en muchos países y para mejorar la cooperación internacional en la lucha contra este drama y mejorar el desarrollo y la calidad de vida de los países más pobres.

Para guiar este objetivo se aprobó la conocida como Declaración del Milenio estableciendo 8 metas que irían encaminadas a conseguir mejoras significativas y estándares mínimos a los 15 años de su aprobación.

Estos Objetivos de Desarrollo del Milenio establecían las siguientes metas:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza básica universal.
3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Fue especialmente importante el reconocimiento de que la lucha contra la desigualdad y la falta de desarrollo en muchos países del mundo no les atañe solo a ellos, sino que debe de ser una tarea mundial y colectiva y que se debería reactivar y ampliar la cooperación internacional en este sentido y por eso uno de los ocho objetivos debería de ser este. En la Declaración del Milenio se proponen otros temas y consensos importantes en relación a temas como la paz, la seguridad y el desarme, los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno y el fortalecimiento de la propia Naciones Unidas.

Estos objetivos se establecieron con la mayor claridad posible y con metas concretas y cuantificadas, en las que se indica el nivel que debían alcanzar en 2015 las principales variables económicas y sociales que reflejan los objetivos aprobados. Gracias a estos objetivos y compromisos concretos la Declaración del Milenio se convirtió en la guía de actuación de Naciones Unidas y de muchos países y organizaciones.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se convirtieron así en una herramienta muy útil y de éxito para luchar contra la pobreza a nivel mundial, se lograron importantes avances en muchos de los objetivos, incluyendo el de reducir a la mitad la cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza extrema y el porcentaje de personas sin acceso a fuentes de agua potable, así como hubo mejoras significativas en todas las áreas de la salud y como en la enseñanza primaria. Evidentemente se avanzó mucho y estos ODM fueron extremadamente útiles y se experimentó una significativa mejoría, pero no se llegaron a alcanzar todos los objetivos al acabar el período previsto de los 15 años. Fruto de la experiencia de estos Objetivos del Milenio, y conscientes de que en algunos aspectos era necesario también establecer un marco similar para los grandes retos de la humanidad en la actualidad, se decidió hacer una nueva Agenda y se aprobaron 17 nuevos objetivos, esta vez para el desarrollo y que eran para todos los países del mundo y no solo para los más pobres como había sido los anteriores del milenio.

- **La Agenda 2030, de desarrollo sostenible**

El 25 de septiembre de 2015 los 193 países que conforman el sistema de las Naciones Unidas -NN.UU-. se comprometieron con los 17 Objetivos de desarrollo sostenible. Son muy conocidos por su vistoso logo, consistente en una rueda de colores y los 17 iconos que simbolizan, de manera individualizada, las temáticas en las que, a nivel mundial, se considera prioritario actuar de aquí al año 2030 para encaminar el mundo hacia un futuro más sostenible y con mayor dignidad para todos.



Los ODS mejoran, sustituyéndolos, a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que fueron adoptados en septiembre de 2000, con la llamada “Declaración del Milenio de las NN.UU.”. Esta gran Alianza Mundial que se planteó un horizonte temporal hasta el año 2015, perseguía objetivos mucho más limitados, cuantitativa y cualitativamente, y abordó, sobre todo, aspectos como la pobreza, el hambre, el analfabetismo, las enfermedades mortales y un conjunto de indignidades que aquejaban –y siguen aquejando aún hoy- a millones de personas, fundamentalmente en los países en desarrollo.

Hoy los ODS se configuran como objetivos transversales que no pueden entenderse de manera aislada y que obligan a trabajar coordinadamente en favor de una mayor sostenibilidad global desde el punto de vista ambiental, social, económico y territorial. Su enumeración es la siguiente:

- ODS 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
- ODS 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- ODS 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
- ODS 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
- ODS 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.

- ODS 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
- ODS 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
- ODS 8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.
- ODS 9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.
- ODS 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
- ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- ODS 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
- ODS 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
- ODS 14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.
- ODS 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad.
- ODS 16. Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.
- ODS 17. Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Por medio de esta gran Acuerdo internacional, que está siendo objeto de desarrollos puntuales como la Conferencia sobre el Cambio Climático (conocida como COP21), el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, o la Nueva Agenda Urbana, se ha dotado al mundo de un conjunto de principios, normas y compromisos comunes y metas que pretenden ser viables y que persiguen que todas las posibles acciones, públicas y privadas, de todos y cada uno de los actores implicados con el presente y el futuro del planeta y de la humanidad se adopten en el seno de un nuevo contrato social global que busca no dejar a nadie atrás, con independencia del lugar del mundo en el que se viva.

La Agenda obliga a autoevaluarse, tanto a nivel interno como internacional, para analizar el cumplimiento de sus 169 metas, y para ello propone un complejo sistema de indicadores que, aunque resulta difícil de aplicar sobre bases homogéneas, permite analizar el grado de compromiso y cumplimiento con todos y cada uno de los ODS.



- **La Nueva Agenda Urbana**

La Agenda 2030, cuyos contenidos fundamentales se pueden analizar también en este Anexo (epígrafe anterior), incluyó un ODS específico dedicado a las Ciudades. Es, en concreto, el nº 11 y persigue el logro de ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.



Las razones de esta inclusión estaban, para NN.UU., muy claras, ya que el proceso de urbanización a escala planetaria es imparable. Más de la mitad de la humanidad, esto es, unos 3.500 millones de personas (el 54,5% del total), vivían en la fecha de elaboración de la Agenda 2030, en ciudades, y dicha cifra no hará sino aumentar en el futuro. De hecho, se prevé un número cercano a los 5.000 millones de personas para el año 2030 y el 95% de la expansión urbana tendrá lugar en países en desarrollo.

En consecuencia, es un hecho innegable que los mayores problemas que afronta la humanidad, como la pobreza, el cambio climático, la asistencia sanitaria, las desigualdades y la educación son y serán netamente urbanos. La rápida urbanización está ejerciendo presión sobre los suministros de agua dulce, las aguas residuales, la calidad de vida y la salud pública y las soluciones hay que encontrarlas en las ciudades y en el resto de las áreas urbanas. Las ciudades ocupan solo el 3% de la superficie terrestre, pero representan entre un 60% y un 80% del consumo de energía y el 75% de las emisiones de carbono. De acuerdo con los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el año 2016, el 90% de los habitantes de las ciudades respiraba aire que no cumplía las normas de seguridad internacionalmente establecidas, lo que provocó un total de 4,2 millones de muertes debido a la contaminación atmosférica. Y más de la mitad de la población urbana mundial estuvo expuesta a niveles de contaminación del aire al menos 2,5 veces más altos que el estándar de seguridad.

A todo ello hay que sumarle la extrema vulnerabilidad de 828 millones de personas, que viven en barrios marginales, mayoritariamente situados en Asia oriental y sudoriental, aunque no sólo allí, siendo también esta cifra un elemento en continuo aumento.

Como ya se expuso anteriormente, uno de los Acuerdos internacionales más relevantes que se adoptaron tras la aprobación de la Agenda 2030, con la finalidad de alcanzar una mayor sostenibilidad, tuvo que ver con este ODS 11. Se trató, en concreto, de la Nueva Agenda Urbana (NAU) que surgió de la Declaración de Quito, tras la celebración de la Conferencia Habitat III, en octubre de 2016.

Para NN.UU., en esta era en la que el planeta vive un crecimiento sin precedentes de la urbanización, las ciudades pueden ser fuente de soluciones, al igual que lo pueden ser también de conflictos. De ahí que se recomienden una adecuada planificación y gestión de su desarrollo, porque no se contempla la urbanización como un elemento intrínsecamente negativo, sino como un instrumento poderoso para lograr que el desarrollo –considerado necesario- sea sostenible. De hecho, se vincula la urbanización (cuando está bien planificada y ejecutada), con la creación de empleo, con la posibilidad de generar medios de subsistencia y con la mejora de la calidad de vida, sobre todo en los países en desarrollo, aunque no en exclusiva.

Es cierto que, como reconoce CLOS, J. (2016) “No existe una receta única para mejorar la urbanización y lograr el desarrollo urbano sostenible, pero la Nueva Agenda Urbana proporciona los principios y las prácticas probadas para dar vida a ese ideal, para trasladarlo del papel al mundo real. Que inspire e informe a los encargados de tomar decisiones y a los habitantes urbanos del mundo para que se apropien de nuestro futuro urbano común. En esta coyuntura decisiva de la historia de la humanidad, repensar la forma en que planificamos, construimos y gestionamos nuestros espacios urbanos no es una opción, sino un imperativo. Nuestro trabajo para alcanzar ese ideal empieza ahora”.

Y en esa tarea las NN.UU. lo tienen claro. Todos somos potenciales actores de este necesario proceso: los Estados miembros, las autoridades sub-nacionales (y dentro de ellas con mucha fortaleza y protagonismo, las locales), la sociedad civil, la academia, el sector privado y un largo etc. Por ello pide a todos y cada uno de ellos, en el ámbito de sus respectivos intereses y responsabilidades que la implementen lo antes posible y que actúen, al menos, en los ámbitos de mejora de la normativa, la planificación, la financiación, la gobernanza y la difusión y el intercambio del conocimiento.

31 de julio de 2020.



ANEXO 1

Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles





PREÁMBULO

La “CARTA DE LEIPZIG sobre Ciudades Europeas Sostenibles” es un documento de los Estados miembros que se ha redactado a través de una participación amplia y transparente de las partes interesadas a nivel europeo. Mediante el conocimiento de los retos y oportunidades y los diferentes antecedentes, tanto históricos como económicos, sociales y medioambientales de las ciudades europeas, los ministros responsables del Desarrollo Urbano de los Estados miembros acuerdan unos principios y estrategias comunes para una política de desarrollo urbano. Los Ministros se comprometen:

- A iniciar un debate político en sus países sobre cómo integrar los principios y estrategias de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles dentro de las respectivas políticas de desarrollo nacional, regional y local.
- A hacer uso de la herramienta de desarrollo urbano integrado y la gobernanza asociada para su puesta en marcha, y, para este propósito, establecer a nivel nacional los marcos necesarios, y
- A fomentar la puesta en práctica de una organización territorial equilibrada basada en una estructura urbana europea policéntrica.

Los Ministros agradecen a la Presidencia alemana que haya preparado el informe “Desarrollo urbano integrado como un requisito para alcanzar con éxito la sostenibilidad urbana” y los estudios “Estrategias para la mejora del medio ambiente físico en zonas urbanas desfavorecidas”, “Fortalecimiento de la economía local y de la política de mercado laboral local en las zonas urbanas desfavorecidas”, “Educación proactiva y políticas de formación para niños y jóvenes en las zonas urbanas desfavorecidas” y “Transporte urbano sostenibles en las zonas urbanas desfavorecidas” con sus ejemplos de buenas prácticas en Europa. Estos estudios ayudarán a que las ciudades de todos los tamaños puedan poner en práctica de forma efectiva los principios y estrategias establecidos en la “Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles”.

Los Ministros declaran:

Nosotros, los ministros responsables del desarrollo urbano de los Estados miembros de la Unión Europea (en adelante, UE), consideramos que las ciudades europeas han ido evolucionando a lo largo de la historia como entes valiosos e irremplazables económica, social y culturalmente.

Con el objeto de proteger, reforzar y seguir desarrollando nuestras ciudades, apoyamos con firmeza la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, construida a partir del Programa de Acción de Lille, el “Acquis” o Acervo Urbano de Róterdam y el Acuerdo de Bristol.

Para ello, todas las dimensiones del desarrollo sostenibles han de tomarse en consideración simultáneamente y con el mismo peso. Estas son la prosperidad económica, el equilibrio social y un medioambiente saludable. Al mismo tiempo, debería prestarse atención a los aspectos culturales y de salud. En este sentido, debería tenerse en cuenta la capacidad institucional de los Estados miembros.

Nuestras ciudades poseen cualidades culturales y arquitectónicas únicas, poderosas fuerzas de inclusión social y posibilidades excepcionales para el desarrollo económico. Son centros de conocimiento y fuentes de crecimiento e innovación. Sin embargo, también sufren problemas demográficos, desigualdad social y exclusión social de grupos específicos de población, carencia de viviendas asequibles y apropiadas y problemas medioambientales. A largo plazo, las ciudades no pueden satisfacer su función de motor de progreso social y crecimiento económico, tal y como se describe en la Estrategia de Lisboa, a menos que seamos capaces de mantener el equilibrio social, tanto intra como interurbano, de proteger su diversidad cultural y de establecer una elevada calidad en lo que al diseño, la arquitectura y el medio ambiente se refiere.

Necesitamos que, de forma creciente, todas las personas e instituciones involucradas en el proceso de desarrollo urbano aúnen estrategias globales y coordinen sus acciones más allá del ámbito aislado de cada ciudad y comunidad. Cada nivel de gobierno (local, regional, nacional y europeo) tiene su propia responsabilidad para con el futuro de nuestras ciudades. Para que este gobierno a distintos niveles sea realmente efectivo, debemos mejorar la coordinación de las áreas de política sectorial y desarrollar un nuevo sentido de responsabilidad respecto a la política integrada de desarrollo urbano. Debemos también asegurarnos de que aquellos que trabajen para llevar a cabo dichas políticas a todos los niveles, adquieran el conocimiento y las competencias genéricas e interprofesionales necesarias para construir ciudades y comunidades sostenibles.

Recibimos con entusiasmo las declaraciones y recomendaciones fijadas en la Agenda Territorial para la UE y el trabajo de las instituciones europeas que fomentan una visión integrada de las cuestiones urbanas. Reconocemos los Compromisos de Aalborg como una contribución valiosa a la acción estratégica y coordinada a nivel local y las conclusiones del Foro Europeo para Políticas Arquitectónicas sobre Cultura de la Construcción celebrado el 27 de abril de 2007. Tomamos nota de la Carta Europea “Red de ciudades vitales”.



Recomendamos:

I. Hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano

Para nosotros, una política integrada de desarrollo urbano implica tener en cuenta, simultánea y equitativamente, aquellas preocupaciones e intereses relevantes para el desarrollo urbano. Una política integrada de desarrollo urbano representa un proceso en el que se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana. La implicación de los agentes económicos, partes interesadas y el público en general es esencial. Una política integrada de desarrollo urbano es un requisito clave para la puesta en marcha de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE y su ejecución es una tarea de alcance europeo, aunque tienen que considerarse tanto aquellos condicionantes y necesidades locales como el principio de subsidiariedad.

La conciliación de intereses, facilitada por una política integrada de desarrollo urbano, proporciona una base viable para un consenso entre el estado, las regiones, las ciudades, los ciudadanos y los agentes económicos. Mediante la asociación de conocimiento y recursos financieros, los escasos fondos públicos serán usados de forma más efectiva. Habrá una mejor coordinación de las inversiones pública y privada. Una política integrada de desarrollo urbano implica la participación de actores ajenos a la administración y permite a los ciudadanos desempeñar un papel activo a la hora de conformar su entorno más próximo. Al mismo tiempo, estas medidas podrían proporcionar una mayor seguridad en cuanto a planificación e inversión se refiere. Recomendamos que las ciudades europeas consideren diseñar programas integrados para el progreso de la ciudad en su totalidad. Estas herramientas para la planificación y puesta de marcha deberían:

- Analizar, en base a la situación actual, los puntos fuertes y débiles de barrios y ciudades,
- Definir para el área urbana unos objetivos sólidos de desarrollo e idear una estrategia de futuro para la ciudad,
- Coordinar las diferentes políticas y planes vecinales, sectoriales y técnicos, y asegurarse de que las inversiones planificadas ayuden a promover un desarrollo equilibrado del área urbana,
- Coordinar y focalizar espacialmente el uso de fondos que hagan los agentes de los sectores público y privado y
- Estar coordinados a un nivel local y urbano-regional e involucrar a los ciudadanos y otros agentes que puedan contribuir de forma sustancial a conformar tanto el futuro económico y social como la calidad medioambiental de cada zona.

La coordinación a un nivel local y urbano-regional debería fortalecerse. El objetivo es lograr una asociación en términos de igualdad entre las ciudades y las zonas rurales por un lado, y también entre las poblaciones pequeñas, medianas y grandes y las ciudades dentro de las regiones urbanas y las regiones metropolitanas por otro. Debemos dejar de considerar las cuestiones y decisiones sobre política de desarrollo urbano de forma aislada a cada ciudad. Nuestras ciudades deberían ser puntos focales del desarrollo urbano-regional y asumir responsabilidad en la cohesión territorial. Por consiguiente, sería de gran ayuda si nuestras ciudades pudieran establecer entre ellas una red de relaciones más estrechas a un nivel europeo. Las políticas integradas de desarrollo urbano nos suministran un conjunto de instrumentos que ya han demostrado su valía en numerosas ciudades europeas, al desarrollar estructuras de gobierno modernas, efectivas y dispuestas a colaborar. Dichas políticas son indispensables para la mejora de la competitividad de las ciudades europeas, facilitan una previsión beneficiosa en la coordinación del desarrollo económico, de la vivienda, de las infraestructuras y de los servicios, al tener en cuenta, *inter alia*, los impactos existentes del envejecimiento de la población, las tendencias migratorias y los condicionantes de política energética. Con la perspectiva de una política integrada de desarrollo urbano, consideramos que las siguientes estrategias de acción resultan de crucial importancia para el fortalecimiento de la competitividad de las ciudades europeas:

- **Creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad**

La calidad de los espacios públicos, de los paisajes urbanos de creación humana y de la arquitectura y desarrollo urbanos, desempeña un papel fundamental en las condiciones de vida de la población urbana. Además, como factores de localización “blandos”, son importantes para atraer negocios de la industria del conocimiento, una mano de obra cualificada y creativa y para el turismo. Consecuentemente, la interacción entre la arquitectura y la planificación urbana y de infraestructuras, debe intensificarse para poder así crear espacios públicos atractivos y humanos, y lograr altos estándares en relación a la medioambiente de vida, una *Baukultur*¹. *Baukultur* ha de entenderse en el sentido más amplio de la palabra, como la suma de todos los aspectos culturales, económicos, tecnológicos, sociales y ecológicos que influyen en la calidad y en el proceso de planificación y construcción. Sin embargo, este enfoque no debería limitarse a los espacios públicos. Tal *Baukultur* es una necesidad para toda la ciudad y sus alrededores y tanto las ciudades y el gobierno deben hacer sentir esta influencia. Esto es particularmente importante para la conservación del patrimonio arquitectónico. Los edificios históricos, los espacios públicos y sus valores urbanos y arquitectónicos deben ser conservados. La tarea de crear y garantizar infraestructuras y espacios urbanos bien diseñados, a la par que funcionales, ha de llevarse a cabo de forma conjunta por el estado y las autoridades locales, pero también por los propios ciudadanos y los agentes empresariales.

1. N. de T.: Original alemán de “cultura de la construcción” que se ha mantenido, puesto que así aparece en el texto en inglés, en vez de “building culture”.



- **Modernización de las redes de infraestructuras y mejora de la eficiencia energética**

Una contribución esencial tanto a la calidad de vida, como a la de localización y del medioambiente puede hacerse a través de un transporte urbano sostenible, accesible y asequible, que además posea enlaces coordinados con las redes de transporte urbano-regionales. Se debe prestar una atención especial a la gestión del tráfico y a las interconexiones de los sistemas de transporte, incluyendo las infraestructuras para bicicletas y peatones. El transporte urbano debe conciliarse con las diferentes necesidades de uso del suelo, en relación a la vivienda, zonas de trabajo, medio ambiente y espacios públicos. En una primera etapa tienen que mejorarse las infraestructuras técnicas, de forma especial el suministro de agua, el tratamiento de las aguas residuales y otras redes de suministro. Deben adaptarse también a las distintas necesidades que puedan surgir, para poder satisfacer las exigencias de calidad de vida en las ciudades.

La eficiencia energética, el uso moderado de los recursos naturales y la eficacia económica son requisitos clave para los servicios de utilidad pública. La eficiencia energética de los edificios ha de mejorarse. Esto atañe tanto a los edificios existentes como a los de nueva planta. La renovación del parque de viviendas puede tener un impacto importante en la eficiencia energética y en la mejora de la calidad de vida de los residentes. Ha de prestarse una atención especial a los edificios prefabricados, antiguos y de baja calidad. Unas redes de infraestructuras optimizadas y eficientes y unos edificios energéticamente eficientes abaratarán los costes tanto para las empresas como para los residentes. Una base importante para un uso eficiente y sostenible de los recursos es una estructura compacta de asentamientos. Esto puede lograrse mediante una buena planificación espacial urbana, evitando así la expansión descontrolada de las ciudades mediante un control estricto del suministro del suelo y del crecimiento de la especulación. La estrategia de integrar los usos de vivienda, de empleo, de educación, de suministros y de recreo en los barrios ha resultado ser especialmente sostenible.

Las ciudades han de contribuir a asegurar y mejorar la calidad de vida de sus residentes, al tiempo que hacerse atractivas para que las empresas establezcan sus sedes, usando las sofisticadas tecnologías de información y comunicación en los campos de la educación, empleo, servicios sociales, salud, prevención y seguridad, así como los medios de mejorar el gobierno urbano. Nuestras ciudades también deben ser capaces de adaptarse a la amenaza del cambio climático global. Un desarrollo urbano bien diseñado y planificado puede favorecer un crecimiento basado en un uso reducido de combustibles fósiles, mejorar la calidad medioambiental y reducir las emisiones de carbono.

Las ciudades pueden lograr estos resultados a través de medidas innovadoras de prevención, reducción y adaptación que, a su vez, ayuden al desarrollo de nuevas industrias y a las empresas con emisiones reducidas de carbono.

- **Innovación proactiva y políticas educativas**

Las ciudades son lugares donde se crea e imparte una gran cantidad de conocimiento. La explotación completa del potencial de conocimiento de una ciudad depende de la calidad de su educación escolar y preescolar, de las posibilidades que faciliten los sistemas educativos y de formación, de las redes de comunicación sociales y culturales, de las oportunidades de aprendizaje que se brinden a los ciudadanos de todas las edades, de la excelencia de las universidades e institutos de investigación no universitarios y de las redes de intercambio entre la industria y la comunidad científica. Una política integrada de desarrollo urbano puede contribuir a la mejora de tales factores, mediante, por ejemplo, la agrupación de interesados, el apoyo a las redes de comunicación y la optimización de las estructuras de localización. El desarrollo urbano integrado promueve el diálogo social e intercultural.

Las estrategias integradas de desarrollo urbano, la gestión coordinada del mismo y el buen gobierno pueden contribuir, por un lado, a que el potencial de las ciudades europeas se utilice de forma concreta, especialmente en lo que concierne a la competitividad y al crecimiento, y por otro, a reducir las desigualdades entre los barrios y en el seno de los mismos. Estas estrategias brindan a los ciudadanos oportunidades para la participación social y democrática.

II. Prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad

Las ciudades se enfrentan a enormes retos, especialmente aquellos relacionados con el cambio de las estructuras económicas y sociales y la globalización. Entre otros problemas específicos se pueden destacar la elevada tasa de desempleo y la exclusión social. Dentro de una misma ciudad pueden existir diferencias considerables, no sólo en relación a las oportunidades económicas y sociales existentes en cada zona, sino también en lo que a las variaciones de la calidad medioambiental se refiere. Además, los desequilibrios sociales y el desarrollo económico desigual tienden, por lo general, a incrementarse, lo que lleva a la desestabilización de las ciudades. Una política de integración social que contribuya a la reducción de las desigualdades y a la prevención de la exclusión social será la mejor garantía para el mantenimiento de la seguridad en nuestras ciudades.



A fin de lograr los objetivos de cohesión e integración social en las ciudades y áreas urbanas, unas políticas sociales de vivienda bien concebidas pueden resultar unas herramientas efectivas. Una vivienda saludable, apropiada y asequible pueden hacer esas barriadas más atractivas tanto para los jóvenes como para los mayores. Esta es una contribución a la estabilidad de los barrios.

Es mejor identificar las señales de advertencia de forma temprana y tomar las medidas para subsanarlas eficientemente y así ahorrar recursos. Una vez que una zona determinada ha comenzado su declive, los costes y la dificultad para cambiar la situación pueden multiplicarse. El gobierno deber ofrecer una perspectiva y unos incentivos para la mejora de los residentes de esas zonas afectadas. Tanto la implicación activa de los residentes como un diálogo mejorado entre los representantes políticos, los residentes y los agentes económicos constituyen elementos esenciales para encontrar la mejor solución en cada área desfavorecida. Ante esta situación, consideramos que las siguientes estrategias de acción, situadas en el marco de una política integrada de desarrollo urbano, son de crucial importancia para dichos barrios desfavorecidos:

- **Búsqueda de estrategias para la mejora del medio ambiente físico**

Tanto la actividad económica y las inversiones, por un lado, como unas estructuras urbanas de alta calidad, un medio ambiente saludable y unas infraestructuras y servicios públicos modernos y eficientes, por otro, están estrechamente interrelacionados. Por ello, es asimismo necesario, mejorar la cantidad de construcciones en los barrios desfavorecidos, teniendo en cuenta el diseño, las condiciones físicas y la eficiencia energética. Las mejoras en los estándares de vivienda en las nuevas construcciones, así como en los grandes edificios prefabricados y en aquellos antiguos y de baja calidad ya construidos, resultan en un mayor potencial en el aumento de la eficiencia energética en el seno de la UE y, por tanto, en la lucha contra el cambio climático. Con el propósito de incrementar la sostenibilidad de las inversiones encaminadas a la mejora del medio ambiente físico, dichas inversiones han de situarse en el marco de una estrategia de desarrollo a largo plazo, que también incluya, *inter alia*, inversiones de seguimiento públicas y privadas.

- **Fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral**

Las medidas encaminadas a obtener una estabilidad económica en los barrios desfavorecidos deben también hacer uso de las fuerzas económicas endógenas de los mismos. En este contexto, el mercado laboral y las políticas económicas que se ajusten a las necesidades concretas de cada barrio serán los instrumentos apropiados. El objetivo es crear y asegurar empleo para facilitar la apertura de nuevos negocios, y especialmente, deberán ampliarse las oportunidades de acceso al mercado laboral local mediante una oferta de formación orientada a la demanda.

También habrá que favorecer que se aprovechen las oportunidades de empleo y formación dentro de la economía de los grupos étnicos A la UE, a los Estados miembros y a las ciudades se les pide que creen mejores condiciones e instrumentos para fortalecer las economías locales y, consecuentemente, los mercados laborales de las mismas, concretamente a través del fomento de la economía social y de la provisión de servicios orientados al ciudadano.

- **Educación proactiva y políticas de formación para niños y jóvenes**

Un punto de partida crucial para el progreso de los barrios desfavorecidos es la mejora en la educación y en la situación formativa de las comunidades locales junto con la puesta en marcha de políticas proactivas dirigidas a niños y jóvenes. En este sentido, hay que dar más y mejores oportunidades educativas y formativas que cubran las necesidades y carencias de los niños y jóvenes de barrios desfavorecidos. A través de unas políticas que se centren en la realidad social en la que viven, debemos posibilitar la participación de estos niños y jóvenes para que puedan llevar a cabo sus ambiciones, asegurándoles igualdad de oportunidades a largo plazo.

- **Fomento de un transporte urbano eficiente y asequible**

Muchos barrios desfavorecidos tienen, además, la carencia de sistemas de transporte adecuados y los efectos medioambientales, lo que reduce el valor de estas zonas. El desarrollo de un sistema de transporte público eficiente y asequible dará a los residentes de estos barrios las mismas oportunidades de acceso y movilidad que tienen otros ciudadanos; algo que están en su derecho de esperar.

Con el propósito de lograr este propósito, tanto la planificación de los sistemas de transporte como la gestión del tráfico deben dirigirse progresivamente a reducir los impactos negativos sobre el medio ambiente, y a organizarse de manera que estos barrios se integren convenientemente en la ciudad y en su área metropolitana como un todo. Se necesitarán también unas redes adecuadas para el tráfico de peatones y ciclistas.

Cuanto mejor gestionemos la estabilidad económica, la integración social, la mejora del medio ambiente físico y las infraestructuras de transportes de los barrios desfavorecidos, más oportunidades habrá de que, en el futuro, nuestras ciudades sigan siendo espacios de progreso social, crecimiento e innovación.



Enfatizamos que:

Los principios de las políticas de desarrollo urbano deberían asentarse a nivel nacional. De igual forma, habría que estimular la creación de soluciones innovadoras tanto a nivel nacional como a otros niveles.

Nuestras ciudades necesitan un margen de actuación suficiente para poder llevar a cabo sus tareas en un ámbito local de manera responsable y una base financiera sólida que genere estabilidad a largo plazo. Consecuentemente, es también importante que los Estados miembros tengan la oportunidad de usar los fondos estructurales europeos para sustanciales programas integrados de desarrollo urbano. El uso de estos fondos debería dirigirse directamente a las potencialidades y las dificultades específicas y también tener en cuenta las oportunidades, dificultades y especificidades de los Estados miembros. En caso de que dichos fondos no se hubiesen suministrado, las autoridades locales deberían actuar con eficacia y desarrollar las habilidades necesarias para implementar políticas integradas de desarrollo urbano, teniendo también en perspectiva la consecución de una calidad y sostenibilidad globales en el medioambiente existente.

Las nuevas iniciativas de la UE, JESSICA y JEREMIE, que apoyan el establecimiento de fondos para el desarrollo urbano y para PYMES, y que mediante el uso de instrumentos de ingeniería financiera, aprovechan el uso de capital privado para la puesta en marcha de estrategias integradas de desarrollo urbano, ofrecen oportunidades prometedoras para la mejora de la efectividad de las fuentes de financiación convencionales a nivel nacional y europeo.

A nivel nacional, los departamentos gubernamentales necesitan reconocer de forma más clara la importancia de las ciudades a la hora de exponer tanto las ambiciones nacionales, regionales y locales como la relevancia y el impacto de sus políticas sobre ellas. Los esfuerzos de los distintos departamentos gubernamentales sectoriales que trabajan, o que tienen un impacto, en cuestiones urbanas necesitan alinearse e integrarse mejor de forma que se complementen más que entren en conflicto.

Enfatizamos la importancia de un intercambio sistemático y estructurado de experiencias y conocimiento en el campo del desarrollo urbano sostenible. Pedimos a la Comisión Europea que presente los resultados del intercambio de buenas prácticas sobre la base de las directrices de la “Carta de Leipzig” en una conferencia futura bajo los auspicios de la iniciativa “Regiones para el Cambio Económico”. Junto con esto, necesitamos una plataforma europea que recoja y desarrolle mejores prácticas, estadísticas, estudios comparativos (“*benchmarking*”), evaluaciones, revisiones de expertos y otra investigación urbana que apoye a los agentes implicados en el desarrollo urbano en todos los niveles y en todos

los sectores. Seguiremos fomentando e intensificando en el futuro el intercambio de conocimiento y experiencias entre legisladores, profesionales e investigadores, a nivel local, regional, nacional y europeo, con el objetivo de poder reforzar la dimensión urbana de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Europea de Empleo. Europa necesita ciudades y regiones que sean fuertes y en las que se viva bien.



ANEXO 2

Agenda Territorial de la Unión Europea





AGENDA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas

Acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, 24-25 de mayo de 2007.

I. Tarea futura: reforzar la cohesión territorial

(1) La UE mira con confianza el progreso alcanzado en términos económicos, sociales y ecológicos. Juntos, los Estados miembros de la UE operan una economía combinada que supone cerca de un tercio del producto interior bruto mundial. Es este poder económico, así como un territorio que cubre más de 4 millones de km² y una población de 490 millones de habitantes, en una variedad de regiones y de ciudades, lo que caracteriza la dimensión territorial de la UE.

(2) Nosotros, como Ministros responsables de la ordenación y el desarrollo territorial, presentamos la Agenda Territorial como un marco político orientado a la acción para nuestra futura cooperación mutua, desarrollada conjuntamente con la Comisión Europea. A través de la Agenda Territorial estamos contribuyendo al crecimiento económico sostenible y a la creación de empleo, así como al desarrollo social y ecológico en todas las regiones de la UE. Con ello estamos apoyando las estrategias complementarias de Lisboa y Gotemburgo del Consejo Europeo.

(3) Mediante la Agenda Territorial quisiéramos promover un desarrollo territorial policéntrico de la UE con objeto de hacer un mejor uso de los recursos disponibles en las regiones europeas. Un aspecto importante es la integración territorial de los lugares donde vive la gente. De esta manera, contribuiremos a una Europa que sea cultural, social, ambiental y económicamente sostenible. Es particularmente importante integrar mejor a nuestros Estados miembros más recientes dentro de esta política de desarrollo urbano policéntrico. A través de la Agenda Territorial contribuiremos, en términos de solidaridad territorial, a asegurar mejores condiciones y calidad de vida con las mismas oportunidades, orientadas hacia los potenciales regionales y locales, con independencia de donde vive la gente, en el área central europea o en la periferia.

(4) Vemos la tarea futura de la “cohesión territorial” como un proceso permanente y cooperativo que implica a los diversos agentes y partes implicados (*stakeholders*) en el desarrollo territorial, a los niveles político, administrativo y técnico. Esta cooperación viene caracterizada por la historia, la cultura y las disposiciones institucionales en cada Estado miembro. La política de Cohesión de la UE debe poder

responder más eficazmente que lo que ha hecho hasta ahora a las necesidades y características territoriales, a los desafíos geográficos específicos y a las oportunidades de las regiones y ciudades. Por esto defendemos la necesidad de que la dimensión territorial juegue un papel más fuerte en la futura política de cohesión, para promover el bienestar económico y social.

(5) La cohesión territorial se puede alcanzar solamente con un diálogo intensivo y continuo entre todos los agentes implicados en el desarrollo territorial. Este proceso de cooperación es lo que llamamos gobernanza territorial. El sector privado (especialmente el empresariado local y regional), la comunidad científica, el sector público (especialmente las autoridades locales y regionales), las organizaciones no gubernamentales y los diversos sectores necesitan actuar juntos para hacer el mejor uso de inversiones clave en las regiones europeas y contribuir a afrontar el cambio climático.

(6) La Agenda Territorial presenta el resultado de nuestra cooperación. En la reunión ministerial informal celebrada en Róterdam (2004) convinimos una política de desarrollo territorial para evaluar mejor las perspectivas de la UE. Y en Luxemburgo (2005) aceptamos unas prioridades territoriales como base de nuestras futuras actividades comunes, y la formulación de un informe sobre “el Estado y las Perspectivas Territoriales de la Unión Europea” (*The Territorial State and Perspectives of the European Union*) que proporciona la base para la Agenda Territorial. Nuestra elaboración de la Agenda Territorial está siendo apoyada por un diálogo a nivel europeo de los agentes interesados desde el verano de 2006. De acuerdo con los artículos 2, 6, 16 y 158 del Tratado de la CE, la cohesión territorial se ha considerado como la tercera dimensión de la Política de Cohesión. Se ha tratado, por ejemplo, en el Tercer y también el Cuarto Informe de Cohesión, así como en las Directrices Estratégicas para la Cohesión adoptadas en 2006. Reiteramos nuestro compromiso de trabajar estrechamente juntos y con las instituciones de la UE en la búsqueda de esta meta, independientemente de la discusión actual sobre el proceso de reforma de la UE (Tratado Constitucional de la UE).

II. Nuevos desafíos: reforzar las identidades regionales, hacer un mejor uso de la diversidad territorial

(7) Hoy nos enfrentamos a nuevos e importantes desafíos territoriales. Éstos incluyen:

- Impactos del cambio climático regionalmente diversos sobre el territorio de la UE y sus vecinos, en particular respecto al desarrollo sostenible;
- Aumento de los precios de la energía, ineficiencia energética, y diferentes oportunidades territoriales para las nuevas formas de suministro energético;
- Acelerada integración de nuestras regiones, incluidas las áreas fronterizas, en la competencia económica global y, al mismo tiempo, dependencia creciente de estados y regiones en el mundo;

- Impactos de la ampliación de la UE sobre la cohesión económica, social y territorial, particularmente respecto a la integración de Europa del Este y los nuevos Estados miembros y sus regiones en lo referente a infraestructuras de transporte y energía;
- Sobreexplotación de los recursos ecológicos y culturales y pérdida de biodiversidad, especialmente debido al incremento de la expansión descontrolada del desarrollo, mientras las áreas remotas se enfrentan a la despoblación,
- Efectos territoriales del cambio demográfico (especialmente el envejecimiento) así como la migración interna y externa en los mercados de trabajo, en la oferta de servicios públicos de interés general, en el mercado de vivienda, en el desarrollo de la estructura de asentamientos y en cómo la gente convive en nuestras ciudades y regiones.

(8) Ante estos desafíos, creemos firmemente que la cohesión territorial de la UE es un requisito previo para lograr el crecimiento económico sostenible y para poner en práctica la cohesión social y económica: un modelo social europeo. En este contexto, consideramos como tarea esencial y solidaria el desarrollo de condiciones previas en todas las regiones para permitir la igualdad de oportunidades para sus ciudadanos y perspectivas de desarrollo para los empresarios. Convenimos que las identidades y los potenciales regionales, las necesidades y las características diversas de las regiones, ciudades y pueblos de Europa ganan significado con una política de cohesión territorial y mediante otras políticas de desarrollo regionales.

(9) Mediante la Agenda Territorial estamos también contribuyendo a fortalecer la competitividad global y la sostenibilidad de todas las regiones de Europa. Esto concuerda con la renovada Estrategia de Lisboa acordada por los Estados miembros en 2005. Los diversos potenciales territoriales de las regiones para el crecimiento económico sostenible y la creación de empleo en la UE deben ser identificados y movilizados. Cada región y ciudad puede, mediante su compromiso, contribuir al ahorro de energía y a su suministro descentralizado y a mitigar el cambio climático, por ejemplo apoyando el desarrollo de asentamientos con emisiones bajas o nulas, desarrollando nuevas fuentes potenciales de energía renovable y promoviendo la eficiencia energética, particularmente de los edificios. Nuestras regiones y ciudades necesitan hacerse más fuertes en el contexto del cambio climático. Deben estar firmemente vinculadas a los procesos de gobernanza para la puesta en práctica de la Estrategia de Lisboa así como a los Programas Nacionales de Reforma.

(10) Deseamos destacar la influencia creciente de las políticas comunitarias en el territorio. Esto debe tenerse en cuenta. Por una parte, las políticas de la UE deben considerar más los potenciales locales, regionales y nacionales y los intereses de los agentes implicados, mediante un enfoque

estratégico de desarrollo territorial integrado. Por otra parte, las estrategias de desarrollo de ciudades y regiones deben tener más explícitamente en cuenta sus contextos nacionales y europeos. Esto se aplica particularmente a las políticas de desarrollo rural, ambientales y de transporte así como a la política de cohesión de la UE.

(11) La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles complementa la preocupación de la Agenda Territorial, elevando la política de desarrollo urbano integrado a tarea de dimensión europea. Por lo tanto, la política de desarrollo urbano integrado y la política de cohesión territorial ofrecen contribuciones complementarias para la puesta en práctica de los objetivos del desarrollo sostenible.

III. Prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea

(12) La Agenda Territorial se construye sobre los tres objetivos principales de la Estrategia Territorial Europea (ETE), que sigue siendo válida, a saber:

- Desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva asociación urbano-rural;
- Asegurar la paridad del acceso a las infraestructuras y al conocimiento;
- Desarrollo sostenible, gestión prudente y protección del patrimonio natural y cultural.

También se basa en los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo de la CEMAT, confirmados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. De acuerdo con estos principios, queremos también intensificar el diálogo con nuestros países vecinos colindantes a la UE.

(13) En el contexto de nuestra política para la cohesión territorial, nos comprometemos a las siguientes prioridades para el desarrollo territorial en la UE:

1. Nos proponemos reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades

(14) Las áreas urbanas y ciudades de diferente tamaño pueden progresar mejor, sobre la base de sus propias fortalezas, en el contexto de una cooperación a nivel europeo con los empresarios, así como con los agentes sociales y políticos implicados. Si logran la puesta en práctica de redes en un territorio europeo policéntrico de una manera innovadora, crearán condiciones que les permitirán beneficiarse de la competencia mundial para su propio desarrollo.



(15) Las ciudades que funcionan como centros regionales deben cooperar como partes de un modelo policéntrico para asegurar su valor añadido en relación con otras ciudades en áreas rurales y periféricas, así como con áreas con desafíos y necesidades geográficas específicos (por ejemplo aquellas partes estructuralmente débiles de islas, zonas costeras y áreas de montaña). Para facilitar estos procesos, las redes de infraestructuras regionales en Europa necesitan ser ampliadas y actualizadas continuamente. Por lo tanto, apoyamos la cooperación europea entre áreas urbanas así como con ciudades pequeñas y medianas en las fronteras interiores y también más allá de las fronteras externas de la UE.

2. Necesitamos nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas

(16) Una Europa competitiva y sostenible comprende, de forma diversa y con diferentes interdependencias, regiones urbanas de distintos tamaños y áreas rurales. Las regiones urbanas están constituidas por centros urbanos y áreas típicamente rurales; las áreas rurales, situadas más allá de la distancia de desplazamiento diario al trabajo a las áreas urbanas, están articuladas por centros regionales y ciudades pequeñas y medias. Las autoridades respectivas deben, como socios interdependientes, identificar sus potenciales comunes, elaborar estrategias conjuntas de desarrollo, regionales y sub-regionales, y de este modo, poner conjuntamente los cimientos para hacer regiones y sub-regiones atractivas y para facilitar inversiones tanto del sector público como del sector privado. A esto es a lo que denominamos asociación o partenariado urbano-rural.

(17) Las decisiones de inversión orientadas regionalmente deben ser preparadas conjuntamente por agentes públicos y privados. En este contexto, es necesario, por ejemplo, que las autoridades locales de diferente tamaño formen asociaciones voluntarias para el comercio en común y para desarrollar estrategias conjuntas para afrontar problemas comunes. En el contexto del cambio demográfico, las autoridades que se enfrentan a la pérdida de población joven necesitan cooperar estrechamente para mantener servicios e infraestructuras atractivos. Esta cooperación implica una nueva dimensión política. Para reforzar esto pueden ser necesarias nuevas formas de gobernanza territorial en las regiones europeas. En general, quisiéramos crear oportunidades para el potencial económico innovador para el desarrollo a partir de experiencias positivas de partenariado y cooperación política en un contexto regional funcional, incluyendo también las áreas fronterizas. Por tanto, apoyamos una competencia positiva entre ciudades y regiones.

3. Queremos promover agrupaciones (*clusters*) regionales para la competencia e innovación en Europa

(18) Las zonas de crecimiento deben ser ampliadas más allá del área económica central de la UE a través de una política de cooperación y establecimiento de redes. Una manera de combinar fuerzas puede ser mediante la creación de agrupaciones adecuadas e innovadoras, donde la comunidad empresarial, la comunidad científica y las administraciones trabajen juntas. Esto también es aplicable a través de las fronteras internas y externas con nuestros vecinos.

(19) Animamos a las áreas urbanas de diversos tamaños, las ciudades pequeñas y medias, así como las áreas rurales, a cooperar con otras autoridades, incluso en otros países, con el fin de fortalecer su identidad y especialización internacionales como un medio de ser más atractivas para la inversión. Es razonable centrarse en centros de innovación ya existentes.

4. We Support the Strengthening and Extension of Trans-European Networks

(20) La movilidad y la accesibilidad son condiciones previas clave para el desarrollo económico en todas las regiones de la UE. Para satisfacer los requisitos de la movilidad en un territorio europeo policéntrico, incluyendo nuestros países vecinos, y para contribuir a mejorar el medio ambiente urbano, es importante asegurar el desarrollo integrado y sostenible de sistemas de transporte multimodales. Necesitamos redes capaces, tanto para viajeros como para mercancías, de ferrocarril, carreteras y aéreas (incluyendo redes de aeropuertos regionales viables), vías marítimas, costeras y fluviales eficientes, y redes secundarias ligadas con sus respectivas áreas interiores (*hinterland*), así como la gestión del transporte transfronterizo. Apoyamos la eliminación de barreras al transporte transfronterizo por ferrocarril y carretera y apoyamos particularmente el uso de medidas telemáticas para ayudar al funcionamiento de partes sobrecargadas de las redes de carreteras.

(21) Apoyamos un acceso libre y socialmente justo a las tecnologías de la información y la comunicación en todas las regiones para eliminar las barreras territoriales a la accesibilidad, especialmente en las áreas periféricas y rurales, y para permitir un funcionamiento descentralizado y la disposición adecuada de servicios de interés general, incluyendo sanidad y educación. Para asegurar la infraestructura necesaria, tal como la cobertura general para conexiones de banda ancha, considerando la demanda respectiva, recomendamos combinar infraestructuras, tales como cables de banda ancha, en los nuevos programas de transporte y comunicaciones.

(22) La creciente demanda de energía frente a las limitadas reservas de fuentes de energía no renovables y una creciente dependencia de la UE de energía importada, así como el desafío del cambio



climático, significa que debemos explorar y desarrollar aun más las oportunidades para una producción de energía renovable descentralizada, eficiente, segura y ambientalmente respetuosa, hasta ahora infrautilizada. Con el fin de hacer un mejor uso de los potenciales regionales en este campo, los cuales pueden generar oportunidades, particularmente en áreas rurales, recomendamos fortalecer más las redes y armonizar las condiciones para el sector de la energía.

5. Promovemos la gestión transeuropea de riesgos incluyendo los impactos del cambio climático

(23) Deben desarrollarse aún más enfoques y estrategias conjuntos, transregionales e integrados con el fin de enfrentarse a los riesgos naturales, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse al cambio climático. Se requiere trabajo adicional para desarrollar e intensificar la política de cohesión territorial, en particular con respecto a las consecuencias de estrategias de adaptación territorialmente diferenciadas.

(24) Para mejorar la eficiencia de la actividad de la gestión de riesgos y para guiar el desarrollo apropiadamente, deben adoptarse estrategias integradas transeuropeas y transfronterizas (por ejemplo, la protección frente a inundaciones, la prevención de la sequía y la desertificación, la gestión integrada de zonas costeras y áreas de montaña, el tratamiento de riesgos tecnológicos, la mejora de los pronósticos), en cooperación con nuestros países vecinos, y deben desarrollarse nuevas formas de organización de la gestión de riesgos, especialmente en áreas de riesgos múltiples como zonas litorales, lacustres, cuencas marítimas y fluviales y áreas de montaña.

6. Requerimos el fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo

(25) Los irremplazables valores de las estructuras ecológicas europeas y del patrimonio cultural y natural, especialmente los paisajes culturales, y la calidad del diseño y del proceso de construcción tanto de la edificación como del entorno, deben constituir, en el contexto de los respectivos potenciales y características regionales, los fundamentos para un desarrollo orientado ambiental y culturalmente, que ofrezca perspectivas de desarrollo además de salvaguardar las diversas identidades culturales, particularmente en regiones atrasadas o que están experimentando cambios estructurales. Las intervenciones transnacionales coordinadas y su gestión asociada deben promover rutas y redes culturales así como otros proyectos territoriales de importancia natural y cultural.

(26) Abogamos por que se desarrollen aún más las redes de áreas naturales valiosas y de paisajes culturales, para crear una estructura transeuropea verde, integrada y sostenible, con corredores y zonas adecuadas que unan espacios protegidos y otras áreas de importancia nacional y europea.

(27) Las políticas de desarrollo territorial integrado deben ser también reforzadas en áreas cultural o ecológicamente frágiles de la UE, con el fin de abordar el desafío clave de reconciliar el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental, social y cultural.

IV. Puesta en práctica de la Agenda Territorial

(28) Para incorporar mejor las seis prioridades territoriales en los debates políticos y los procesos de toma de decisiones, consideramos las siguientes acciones como importantes y las recomendamos para su puesta en práctica entre 2007 y 2011. Nos comprometemos a realizar estas acciones:

1. Acciones de las instituciones europeas

(29) Damos la bienvenida a la Comunicación de la Comisión Europea sobre “La Contribución de las Ciudades al Crecimiento y al Empleo en las Regiones” y le pedimos a la Comisión que trabaje en su seguimiento a la vista de la Agenda Territorial.

(30) Le pedimos a la Comisión Europea que continúe incluyendo referencias explícitas a la dimensión territorial de la UE en futuros Informes sobre Cohesión Social y Económica para animar a las ciudades y regiones a enmarcar sus estrategias de desarrollo en el contexto europeo. Esto puede ayudar a la puesta en práctica del principio de subsidiariedad.

(31) Solicitamos al Comité de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo, al Comité de Cohesión Territorial del Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo que apoyen y pongan en práctica las prioridades de la Agenda Territorial en sus actividades, dando así un papel más sólido a las ciudades y a las regiones en la puesta en práctica de las políticas de la UE.

2. Acciones para la cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE

(32) Recomendamos un diálogo continuo y profundo entre los Estados miembros de la UE (incluyendo autoridades regionales y locales) y la Comisión Europea sobre cuestiones de desarrollo territorial estratégico. Las oportunidades que proporcionan los comités existentes (particularmente el comité de expertos “Cohesión Territorial y Asuntos Urbanos”, que fue establecido por el Comité de Coordinación de Fondos [COCOF]) deben ser utilizadas eficazmente para este propósito.

(33) Pedimos a la Comisión Europea y a otras instituciones europeas que inicien un diálogo con los Estados miembros, basado en el principio de subsidiariedad, para discutir cómo los efectos de la legislación europea sobre planificación y desarrollo territorial y urbano sostenible pueden ser valorados y tenidos en cuenta, y cómo mejorar la coordinación de las políticas de la UE y las iniciativas que conciernen a las áreas de política territorial. Esta valoración y coordinación pueden tener lugar en el marco de las instituciones y procedimientos existentes.

(34) Recomendamos que el Programa ESPON 2013, en estrecha cooperación con la Comisión Europea, asuma un análisis más en profundidad de los efectos de las políticas de la UE sobre la cohesión territorial, revele las relaciones causa-efecto y desarrolle indicadores operativos para una información habitual sobre materias territoriales. En este contexto, es importante para los Programas ESPON y URBACT/Urban Audit coopera estrechamente.

(35) Consideramos la cooperación, incluyendo con nuestros países vecinos, en el contexto de los programas de la UE para la Cooperación Territorial Europea (Objetivo 3) como instrumento de financiación novedoso y orientado al futuro, que ofrece oportunidades para la consolidación de redes europeas de ciudades y regiones, así como apoyo a nuevos corredores europeos de desarrollo orientados a la innovación. Pedimos a la Comisión Europea que nos apoye en el desarrollo de la cooperación interregional, transfronteriza y transnacional como un instrumento efectivo para promover la cohesión territorial.

3. Acciones para reforzar la cohesión territorial en los Estados miembros de la UE

(36) Nos comprometemos, dentro de nuestras competencias, a integrar las prioridades políticas de la Agenda Territorial, así como los aspectos territoriales de las Directrices Estratégicas Comunitarias sobre Política de Cohesión 2007-2013, en las políticas de desarrollo nacionales, regionales y locales. A la vista de las conclusiones del Seminario sobre Gobernanza de las Estrategias Territoriales, celebrado bajo la Presidencia austriaca de la UE en junio de 2006 en Baden, recomendamos la integración de la dimensión territorial en los procesos estratégicos que desarrollan la política de cohesión a nivel de la UE y a nivel nacional.

(37) Nos aseguraremos de que, dentro de los términos de nuestras respectivas disposiciones institucionales nacionales, nos involucremos en procesos transparentes de toma de decisiones con los agentes públicos y privados, así como con organizaciones no gubernamentales, en el desarrollo de políticas territorialmente relevantes, prioridades territoriales y acciones para su puesta en práctica.

4. Actividades conjuntas de los Ministros

(38) Para poner en práctica la Agenda Territorial acordamos mantener estructuras informales para la cooperación entre nuestros ministerios, incluyendo las respectivas Presidencias de la UE, y con el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social y el Banco Europeo de Inversiones. Esto requiere un funcionamiento eficiente del Grupo de Presidencias equipado con los recursos de secretaría adecuados y apoyado por los servicios de expertos, además de los otros Estados miembros.

(39) Acordamos actuar conjuntamente para continuar y consolidar nuestra cooperación mutua y con la Comisión Europea, a través de una red de puntos de contacto de cohesión territorial. Tenemos la intención de que el grupo de trabajo de la Agenda Territorial, compuesto por los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea, pueda continuar su trabajo en la fase actual de puesta en práctica de la Agenda.

(40) Como primer paso en nuestras actividades conjuntas y como seguimiento del Consejo Europeo de primavera de 2007, nos comprometemos, dentro de nuestras competencias, a contribuir a unas políticas sostenibles e integradas del clima y de la energía en la UE.

(41) Nuestras restantes actividades conjuntas estarán centradas en facilitar el debate en la UE sobre los expedientes clave desde el punto de vista territorial. Los más importantes incluyen:

- El debate sobre el proceso de Lisboa tras 2010,
- La revisión intermedia en 2010 de la política de cohesión,
- La revisión intermedia en 2010 de la política de desarrollo rural de la UE,
- La renovación en 2011 de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE,
- El debate en marcha sobre cómo poner en práctica las recomendaciones del Libro Verde sobre Política Marítima,
- El debate en marcha sobre el séptimo Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la UE,
- El debate sobre la política de transporte tras 2010,
- El debate en marcha sobre la política de investigación e innovación,
- El debate en marcha sobre la política europea de vecindad.

(42) Pedimos a las futuras Presidencias de la UE que, junto con todos los Estados miembros de la UE, las instituciones europeas, incluyendo la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones, así como otros agentes implicados, pongan en práctica las acciones precisadas en esta Agenda Territorial.

Damos la bienvenida a la iniciativa de la Presidencia portuguesa de facilitar la puesta en práctica de la Agenda Territorial trabajando sobre un primer programa de acción, así como la voluntad de la Presidencia eslovena de la UE de iniciar su puesta en práctica a través de sus actividades.

(43) Pedimos a la Presidencia eslovena de la UE que tenga en cuenta la Agenda Territorial en sus preparativos para el Consejo Europeo de primavera de 2008, con vistas a lograr un reconocimiento político más sólido y más formal de las condiciones territoriales para el desarrollo de las regiones y las ciudades y nuevas formas de participación en las decisiones de la UE.

(44) Acordamos que es necesario animar a los agentes implicados en el desarrollo territorial, públicos y privados, a comprometerse a abordar la cohesión territorial en la UE. Sus intereses específicos deben ser reconocidos. Una discusión conjunta sobre escenarios para el desarrollo territorial de Europa puede facilitar el proceso de reconciliación de los diferentes intereses. Pedimos a las futuras Presidencias de la UE que elaboren esta ambición mediante actividades específicas de acuerdo con las necesidades de la política de desarrollo en Europa. Damos la bienvenida tanto a la iniciativa de la Presidencia portuguesa de organizar una reunión ministerial informal en noviembre de 2007, como a la de Alemania de organizar una conferencia sobre territorio y economía en la primavera de 2008.

(45) Pedimos a la futura Presidencia húngara de la UE que evalúe y revise la Agenda Territorial en la primera mitad de 2011.

(46) Consideramos nuestra tarea política concienciar sobre los desafíos territoriales más importantes para la UE, y por tanto jugaremos un importante papel en la puesta en práctica de la Agenda Territorial a nivel europeo y dentro de nuestros Estados. Estamos convencidos de que a través de la Agenda Territorial estamos dando pasos adicionales hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas y ciudadanos activos.

Leipzig, mayo de 2007.



Interreg
España - Portugal

Fondo Europeo de Desarrollo Regional
Fundo Europeu de Desenvolvemento Regional



EIXO ATLÁNTICO
DO NOROESTE PENINSULAR