

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. URBANISMO EN LAS CIUDADES DE LA UNIÓN EUROPEA

PAULA GOYANES LÓPEZ*

SUMARIO: I. LA EUROPA DE LAS CIUDADES. 1. Documentos Oficiales. 1.1. Carta Europea de Ordenación del Territorio. 1.2. Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano. 1.3. Europa 2000: Perspectivas de Desarrollo del Territorio de la Comunidad. 1.4. Carta Urbana Europea. 1.5. Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad. 1.6. Europa 2000 +: Cooperación para el Desarrollo del Territorio Urbano Europeo. 2. Desarrollo de la legislación comunitaria concreta desde 1995. 2.1. Dictamen sobre el Desarrollo Urbano y la Unión Europea. 2.2. Dictamen sobre el papel de la Unión Europea en cuestiones urbanas. Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible. 2.3. Dictamen sobre la Ordenación del Territorio en Europa. 2.4. Hacia una Política Urbana de la Unión Europea. 2.5. Propuesta del V Programa Marco. 2.6. Otras actividades de interés desde entonces hasta nuestros días. II. LA INICIATIVA URBAN: REDENTORA DE LAS CIUDADES. 1. Consideraciones Generales. 2. Actuaciones de la iniciativa URBAN en España. 2.1. Procedimiento de Gestión. 2.2. Programas Operativos en España.

I. LA EUROPA DE LAS CIUDADES

1. Documentos Oficiales

La definición y puntualización de F. Braudel en su obra *Atlas histórico de las ciudades*¹ constituye el punto de partida del enfoque que se ha querido dar a este estudio sobre el urbanismo en las ciudades de la Unión Europea: "Europa es una especie de lujo de mundo en la que las ciudades alcanzaron una

* Doctoranda en el Programa de Derecho Público (Derecho Internacional Público. Derecho Comunitario) en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Comunidades Europeas y Unión Europea por el Real Instituto de Estudios Europeos-Zaragoza.

¹ BRAUDEL, Francisco, *Atlas Histórico de las ciudades europeas*, Ayuntamiento de Barcelona, 1995.

importancia que no se encuentra en ningún otro sitio; en ella fluye un sistema de ciudades, un continente altamente urbanizado cuya historia moderna está absolutamente ligada a la historia de sus ciudades. La ciudad europea es un lugar de mezcla, de intercambio, de libertad, de cultura y evolución”.

Uno de los objetivos que nace con el principio de los proyectos de la Unión Europea es la filosofía de la construcción de un estado de bienestar económico y social. Europa (como ha dicho F. Braudel) es *un Occidente de lujo* y esta política de bienestar se conseguirá desde la satisfacción del hombre con su entorno, entendiéndose el concepto de *bienestar* desde la interrelación de la vida del hombre con y en la ciudad.

Mónica Wulf-Mathies² (miembro de la Comisión Europea) hace unas reflexiones sobre este tema: “El 80% de los ciudadanos europeos vive en las ciudades, siendo Europa la región más urbanizada del mundo y como tal la que más sufre las aglomeraciones de la urbe que ahogan y contribuyen al crecimiento de la degradación de la misma”³.

Las ciudades son la *médula* de la aplicación de la política, del desarrollo de la economía, el foco de funcionamiento de la sociedad: “las zonas urbanas europeas son importantes para la competitividad y crecimiento económico de Europa. Nuestras ciudades se están convirtiendo en centros del desarrollo económico europeo, centros de la reestructuración económica como consecuencia de las novedades introducidas por el mercado único, centros de operaciones de las redes transnacionales, sedes de las instituciones europeas, centros de la política cultural y centros generadores de iniciativas en el campo de la investigación y desarrollo”⁴.

Como ha dicho Jordi Borja (delegado de Cooperación Internacional y Eurociudades en Barcelona): “el sistema urbano europeo se articula principalmente en ciudades-capitales hasta el punto de constituir el sistema nervioso central y el corazón del funcionamiento europeo”. Las ciudades son el centro de todas las actividades, es donde tienen lugar acontecimientos que marcan las pautas de la vida del hombre que, desde su individualidad, intenta amoldar su entorno para sentirse cómodo y mejorar su calidad de vida, si bien a veces ese intento se convierte en fracaso, debido a muchos motivos sobre los que destaca el factor económico. Esta última puntualización se convierte en un problema

² *La Europa de las ciudades. Actuaciones Comunitarias en el medio ambiente urbano*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comisión Europea, 1997, Luxemburgo, prólogo.

³ Estos son algunos problemas de las ciudades europeas, tema que trataré en más profundidad en páginas siguientes.

⁴ “Dictamen del Comité de las Regiones sobre el desarrollo urbano y la Unión Europea”, *DOCE C 100/18*, 1996, p. 4.

latente que acosa a las ciudades de hoy en día, además de todas las dificultades inherentes a la evolución y desarrollo urbanístico de las mismas: molestias del ruido, mala calidad del aire aglomeraciones deshumanizadas, congestión de tráfico, problemas de exclusión social, marginación, abandono de inmuebles consiguiendo con todo ello colonizaciones en barrios degradados donde sus habitantes suelen estar amenazados por la drogadicción, la delincuencia, criminalidad, xenofobia y castigados con el difícil acceso a la cultura y educación⁵.

⁵ El relación con este tema me gustaría destacar el "Informe Problemas Urbanos y Política Regional" encargado por la Comisión Europea a profesores de la Universidad de Reading-UK y preparado por: Paul Cheshire, Dennis Hay, Gianni Carbonaro, Nick Bevan en enero de 1987 (además de la colaboración de los corresponsales de cada país miembro, Bernardo Ynzenga Acha en el caso español). En este informe se ponen de manifiesto las dificultades comunes urbanísticas que sufren las ciudades de los países miembros y las acciones y recomendaciones para la acción conjunta comunitaria. El capítulo II de este informe es el de mayor interés en relación con este artículo y de su contenido se puede decir que trata principalmente de la definición de las zonas urbanas, de las regiones urbanas de Europa y de los problemas que constantemente surgen y acrecientan su degradación.

Las RUFs son las *Regiones Urbanas Funcionales* por las que Hall y Hay en 1980 definen las mayores áreas metropolitanas de Europa, concepto que concibe las ciudades como unidades económico funcionales; en 1987 se hizo un estudio considerándose la existencia de 242 RUFs en la Europa de los 12.

Hall y Hay coinciden en la división de las RUFs en tres grupos: en el primero se engloban las mayores ciudades de Europa con una población total de 330.000 habitantes o más (considerando un núcleo de 200.000 habitantes o más), según este criterio en 1987 ya existían 122 ciudades clasificadas en el grupo I.

En el grupo II entran las regiones urbanas con al menos 330.000 habitantes en cuyo núcleo no se alcanzará ni los 200.000 (107 ciudades en este grupo).

Las regiones con menos de 330.000 habitantes y un núcleo de 20.000 se encuadran en el grupo III recibiendo el nombre peyorativo de residuo rural el resto del territorio comunitario. (Hay que recordar que estas aproximaciones fueron hechas en el año 1987).

Los problemas que acechan y amenazan a las RUFs en Europa se clasifican en: problemas urbanos y problemas rurales, aunque ambos están íntimamente relacionados. La Revolución Industrial acarreó un sin fin de consecuencias de declive urbano, dando lugar a la descentralización que junto con el problema de desempleo por factores económicos que causan la exclusión social (la segregación residencial da lugar a la diferenciación social acentuada), y el desequilibrio del medio ambiente urbano (así como el problema de la inmigración y del envejecimiento demográfico de nuestras ciudades) concentran los problemas en el centro urbano así considerado. En este informe se caracterizó a la ciudad como un foco de aglomeración humana, y llevó estos problemas a la práctica: ruido, tráfico, calidad del aire, viviendas en condiciones mediocres, poco respeto a las zonas verdes, tratamiento de aguas residuales urbanas... y un sin fin de factores que como se observa, contribuyen a la necesidad de la creación de una política urbana europea en regla. "Informe sobre Problemas Urbanos y Política Territorial. Regiones Urbanas y Rurales en la Comunidad Europea", Revista de Estudios Territoriales número 26, 1988, Madrid.

La situación, como se observa, es preocupante y por ello se desarrollará un pequeño estudio de las actuaciones consideradas de mayor importancia y eficacia de la Unión Europea que son conscientes del problema y pretenden solucionarlo.

Como se sabe, no existe en la Unión Europea, una *política urbanística común* y por lo tanto, en el Tratado de la Unión Europea⁶ vigente, no aparece ninguna disposición dedicada a ella, ni tampoco ninguna mención específica a las *zonas urbanas*.

La cuestión urbana es tenida en cuenta a través de la aplicación de políticas comunes en el seno de la Unión Europea, ya que éstas no pueden concebirse sin tener en cuenta aspectos que afectan a las ciudades, al desarrollo y a mejorar la calidad de vida del ciudadano europeo; se está haciendo referencia a, por ejemplo, los *artículos 70 al 80*⁷ del Tratado de la Unión Europea⁸ (TUE en adelante) donde se regula una Política Común de Transportes y se da especial importancia a la congestión del tráfico, a la contaminación, ruido y otros problemas que esta política intenta solucionar. Lo mismo ocurre en los *artículos 151*⁹, dedicado a la Cultura, *152*¹⁰ a la Salud Pública, *artículos 154 a 156*¹¹ a Redes Transeuropeas, *artículos 158 y 159*¹² dedicados a la Cohesión Económica y Social y, de manera muy especial, en el *Título XIX*¹³ que expone la regulación de la Política de Medio Ambiente, a través de la cuál se infiltran la mayoría de actuaciones en favor de zonas urbanas desfavorecidas por medio de la concepción *medio ambiente urbano*.

Como documentos y actuaciones destacables de la Unión Europea en el ámbito de la *política urbanística* es interesante señalar aquellas que se consideran efectivas desde un punto de vista práctico.

⁶. Tratado de la Unión Europea firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997.

⁷. Título V del Tratado de Amsterdam, antiguos artículos 74 al 84, Título IV del Tratado de Maastricht.

⁸. Tratado de la Unión Europea firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997.

⁹. Título XII del Tratado de Amsterdam, antiguo artículo 128, Título IX del Tratado de Maastricht.

¹⁰. Título XIII del Tratado de Amsterdam, antiguo artículo 129, Título X del Tratado de Maastricht.

¹¹. Título XV del Tratado de Amsterdam, antiguos artículos 129 B, 129 C y 129 D, Título XII del Tratado de Maastricht.

¹². Título XVII del Tratado de Amsterdam, antiguos artículos 130 A, 130 B, 130 C, 130 D y 130 E, Título XIV del Tratado de Maastricht.

¹³. Antiguo Título XVI del Tratado de Maastricht.

1.1. Carta Europea de Ordenación del Territorio

Hay que remontarse al año 1970 cuando en la primera Conferencia de Ministros de Ordenación del Territorio europeos (CEMAT en adelante) se decide la creación de una *Carta Europea de Ordenación del Territorio*¹⁴, decisión que continuó en la IV sesión de la CEMAT en Viena en 1978 con el fin de elaborarla. En diciembre de ese mismo año, se presentaron varios anteproyectos de la Carta, que finalmente se redujeron a dos (uno presentado por la Delegación belga y española conjuntamente y otro por la Delegación del Reino Unido)¹⁵.

En octubre de 1980 se celebró en Londres la V sesión de la CEMAT y se decidió que la redacción del proyecto de la Carta (que se basaría en los dos anteproyectos citados) quedase en manos de un Comité de Altos Funcionarios con el fin de discutirlo y aprobarlo en la siguiente sesión a celebrar en España¹⁶; y así dos años después se organizó en Torremolinos la VI Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio bajo el título: *Los cambios en la estructura del territorio productivo europeo: relocalización de la actividad productiva y ámbitos de las decisiones*¹⁷.

Como estaba previsto, los Ministros europeos de Ordenación del Territorio en esta sesión en Torremolinos, adoptaron la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* que contenía cinco apartados, todos ellos en 26 artículos: *El concepto de Ordenación del Territorio. Objetivos Fundamentales. Realización de los Objetivos de la Ordenación del Territorio. Consolidación de la Cooperación Europea y Objetivos Particulares*¹⁸.

En el primer capítulo de este documento se define la Ordenación del Territorio como: “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”¹⁹ y la caracterizan de: “democrática, glo-

¹⁴. Anterior a esta *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, y en la misma línea, el Consejo adoptó el 30 de mayo de 1972 la Carta Europea de los Suelos.

¹⁵. *Documentos sobre Política Territorial: Carta Europea de Ordenación del Territorio*, MOPU, Secretaría General, Servicio de Publicaciones, 1982, Madrid.

¹⁶. *Ib.*, p. 7.

¹⁷. Como ponentes participaron los países de Francia, Italia y Holanda. En un primer momento se pensó basar la Conferencia en el tema: La Ordenación de las Regiones Litorales, que afectaba a la mayoría de los países miembros, pero finalmente esta idea se desechó. *Documentos sobre Política Territorial... op. cit.* (nota 15), p.6.

¹⁸. *Ib.*, pp. 9 a 17.

¹⁹. *Ib.*, artículo 11.

bal, funcional y prospectiva”²⁰; también sitúan al hombre con el protagonista de la “preocupación de la ordenación territorial”²¹.

Igualmente en este primer capítulo se hace una distinción entre objetivos fundamentales y objetivos particulares. Como objetivos fundamentales argumenta: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio²²; y engloba dentro de los particulares (sobre los que muestra especial interés): las regiones rurales, urbanas, fronterizas, de montaña, las que presentan debilidades estructurales y aquéllas en decadencia y las costeras e islas²³.

Se trata de un documento (a modo de planteamiento más bien) de notable importancia en esa época que ya ponía de relieve la necesidad de solventar los problemas territoriales a los que se enfrentan determinadas regiones, además de la toma de conciencia de todo ello desde hacía tantos años (desde 1970 en la primera Conferencia). Hay que decir sin embargo, que presenta muchas lagunas en cuanto al tema urbanístico, que poco a poco se han ido intentando solucionar a lo largo de los años.

1.2. *Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano*

En 1990 se aprobó el *Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano*²⁴ en el que se trata la relación de los problemas de la ciudad con la degradación del medio ambiente. El capítulo I dedica un apartado en relación con el tema de este artículo, y se titula: “la Ciudad y la Urbanización”; y en el capítulo II también se recogen temas de interés como la planificación urbana y el patrimonio histórico²⁵.

Este documento recopila un compendio de ideas entre las que se puede destacar la preocupación por la *periferia urbana*, definida como zonas edificadas que carecen de calidad de vida esencial en las ciudades; zonas monótonas que constituyen generalmente bolsas de pobreza, criminalidad y drogadicción²⁶. Habla de la periferia como un lugar donde no existe vida social, todo es

²⁰. *Ib.*, artículo 12.

²¹. *Ib.*, artículo 11.

²². *Ib.*, artículos 18, 19, 20, 21 y 22.

²³. *Ib.*, pp. 14 y 15.

²⁴. “Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano”, *Documento COM. 218*, 1990.

²⁵. *Ib.*, capítulo II, apartado 5.1 y 5.2.

²⁶. *Ib.*, capítulo I.

monotonía visual, tiempo desperdiciado en trayectorias desde el domicilio dormitorio hasta el lugar de trabajo²⁷.

En esta línea, el contraste *periferia-ciudad* es demasiado exagerado, la ciudad es donde se desarrolla la vida del ciudadano, es el centro histórico rodeado por una periferia de bloques y suburbios²⁸, idea que comparto pero a la que añadiría la opinión de que en la *ciudad-centro* también existe *la periferia* como se concibe en este documento; es decir, también se pueden encontrar en el centro de la ciudad lugares discriminados, barrios degradados en los que la delincuencia y drogadicción son protagonistas, problema que también hay que tener en cuenta.

El *Libro Verde sobre Medio Ambiente urbano* trata, en páginas posteriores, el tema de *renovación urbana* y de *protección del patrimonio histórico*, considerándolas actuaciones que contribuyen a mejorar la calidad de vida de las ciudades²⁹. En esta misma línea expresa que las zonas naturales: parques, plazas y lugares de ocio, introducen el concepto de *diseño* en ellas, aunque según mi juicio debería considerarse que es mucho más que eso.

Ya en el capítulo II, se dedica un subcapítulo a las raíces de degradación urbana y en ellas engloba el funcionalismo (consecuencia del movimiento inglés ciudad-jardín) y las consecuencias que tuvo la *Carta de Atenas*³⁰, esto es, la zonificación, que consiste en la segregación de las zonas de la ciudad que tan sólo quedan unidas por la red de transportes³¹; hecho que critica (y que comparto). El siguiente subcapítulo: La producción y organización del trabajo, reproduce este hecho que tiene como consecuencia la movilidad en transporte, lo cual constituye un aspecto esencial para la ciudad pero acarrea consecuencias nefastas como la contaminación de la atmósfera y la producción de ruido que lo único que consiguen es colocar la *calidad de vida* en un segundo plano. El tercer subcapítulo: Distribución y consumo se refiere a la existencia de Centros Comerciales en la periferia totalmente equipados con supermercados, tiendas de todo tipo, cines... que constituyen el lugar de ocio

²⁷. *Ib.*, capítulo I..

²⁸. *Ib.*, capítulo II.

²⁹. *Ib.*, capítulo II.

³⁰. *La Carta de Atenas* es uno de los documentos más importantes de urbanismo. Nació en el V Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (V CIAM en adelante) titulado: La Ciudad Funcional y celebrado en 1933 en un barco de crucero con destino a Atenas. Se trató de un documento totalmente revolucionario por sus predicaciones que dieron lugar a actuaciones urbanísticas erróneas y muy criticadas como la zonificación.

³¹. "Libro Verde sobre Medio Ambiente...*art. cit* (nota 24), capítulo II.

de familias de este siglo y del que viene; también hace referencia en esta línea a la colocación de luminosos carteles en los departamentos comerciales del centro de la ciudad, sin respeto por las zonas de interés histórico y cultural, dando un efecto de contraste tan fuerte que recuerdan a *pequeñas zonas industriales* en el seno de la ciudad. Para concluir, el *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano* consideró que en relación con el turismo y el sistema económico, la multiplicación de los hoteles, restaurantes y el aumento del valor del suelo son consecuencias que se repiten día tras día y contribuyen a bajar el nivel de la calidad de vida³².

En el último subcapítulo, el documento plantea unas sugerencias de actuación (con el único sentimiento positivo que se considera) entre las que propone nuevas ayudas para proyectos pilotos de revitalización de zonas urbanas y directrices para incorporar consideraciones al sistema de planificación de las ciudades que no perjudiquen el medio ambiente³³.

Una opinión personal sobre este Libro Verde se centra en la observación de un sentimiento pesimista en lo que se refiere a elementos que integran la ciudad y de un mínimo reconocimiento de los *instrumentos positivos* que forman parte de ella y sobre los que también es importante actuar para su mantenimiento³⁴. Quizá, sin embargo, lo que el crudo contenido de este documento pretendió fue la toma de conciencia y participación activa de las instituciones y distintos organismos que tengan competencia para llevar a cabo actuaciones que mejoren la situación; si así fue, es importante considerar su merecido mérito, pero resultaría muy interesante añadir algunas puntualizaciones críticas al respecto, como el hecho de que no menciona, en ningún momento, determinados aspectos prioritarios, tales como la necesidad de actuar en barrios en crisis, discriminados, en suburbios que se encuentran en zonas urba-

³². "Libro Verde sobre Medio Ambiente...*art. cit.*, (nota 24), capítulo II, cuarto subcapítulo Hoteles y Turismo.

³³. "Libro Verde sobre Medio Ambiente...*art. cit.*, (nota 24), capítulo II, quinto subcapítulo.

³⁴. El Dictamen del Comité Económico y Social relativo a este documento, *CES 861*, 1990, también observa el pesimismo que se manifiesta y echa de menos "realizaciones positivas" en la ciudad, así como critica la existencia de lagunas sobre temas de gran importancia en relación con la materia. Está de acuerdo, sin embargo, con el peligro que corre el patrimonio histórico de la ciudad y la necesidad de "rehabilitarlo y protegerlo" así como con los problemas que la ciudad presenta para el medio ambiente.

La Resolución del Consejo sobre el mismo documento, es sin embargo, favorable al respecto y "reconoce su contribución al futuro de las ciudades". *DOCE C 033/02* de 08.02.91.

nas de la ciudad, y no, necesariamente en la periferia, así como la necesidad de una planificación de normas urbanísticas acorde con la situación de cada ciudad.

1.3. Documento Europa 2000: Perspectivas de Desarrollo del Territorio de la Comunidad

En el año 1991, la Comisión publicó el documento *Europa 2000: perspectivas de desarrollo de la comunidad*, el cuál dedica un apartado al *Desarrollo del Sistema Urbano Comunitario*, en el que se estudia, en una primera parte, la evolución y problemas de las ciudades europeas como la demografía, tasas de natalidad, migraciones que dan lugar al asentamiento en barrios de la periferia de colonias de minorías étnicas, el desempleo, aumento de desplazamientos en vehículo como consecuencia de la suburbanización, etc...³⁵; y en una segunda parte explica cuáles son las perspectivas para el futuro³⁶.

Hay que decir que este documento (que se constituye como una de las primeras publicaciones de la Comisión Europea sobre el tema de interés) sentó las bases para el llamado *Europa 2000+: Cooperación para el Desarrollo del territorio Comunitario*³⁷ publicado en 1994, que completó al mismo.

1.4. La Carta Urbana Europea

En 1992 nació un documento de gran importancia para la política urbana, la *Carta Urbana Europea*³⁸, que se aprobó en Estrasburgo en la sesión anual

³⁵. *Europa 2000: Perspectivas de Desarrollo del Territorio de la Comunidad*, Comisión Europea., Oficina de Publicaciones Oficiales, 1991, Luxemburgo, pp. 133 a 140.

³⁶. *Ib.*, pp. 140 a 143.

³⁷. *Europa 2000+: Cooperación para el Desarrollo del territorio Comunitario*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales, 1994, Luxemburgo. Ver epígrafe 1.6 de este artículo.

³⁸. *Carta Urbana Europea*, Council to Europe Press, Centro Documentación Europea de la Comunidad de Madrid, 1992, Madrid. La consolidación de esta Carta estuvo muy influenciada por el trabajo del Consejo de Europa en política urbana e inspirada por la *Campaña Europea de Reconocimiento Urbano*, organizada por el Consejo en 1980-1982. Sus objetivos se centraron en el perfeccionamiento de la aplicación de la política medio ambiental, rehabilitación de alojamientos abandonados, creación de oportunidades sociales y culturales en la ciudad y desarrollo comunitario y participación pública.

del Consejo de Poderes Locales y Regionales de Europa³⁹ celebrada los días 12 al 17 de marzo de ese mismo año.

Este documento divide su contenido en una *Declaración de Derechos Urbanos, Introducción y trece Capítulos* además de *Anexos* en los que recoge las conclusiones adoptadas por el Consejo y un *Sumario* con los principios y objetivos de sus capítulos.

En la primera parte, y a modo preparatorio para las siguientes, se exponen los 20 derechos que, según su criterio, tienen las ciudades y sus ciudadanos, y de entre ellos muestra especial interés por *la seguridad, la salud medioambiental, el derecho a la cultura, a la movilidad en transportes y la libertad para viajar, zonas de recreo y deporte, el derecho de alojamiento, recursos naturales, cooperación inter-municipal, igualdad, buenos servicios, etc...* y otros que contribuyen al mantenimiento de una buena calidad de vida en la ciudad⁴⁰.

En la Introducción dedica un apartado a *la ciudad en Europa* y en él expresa la necesidad de la constitución de una política urbana europea que vele por la ciudad del futuro cuyos fines sean conseguir una ciudad habitable, agradable, sana, en la que se hayan dado soluciones a los problemas que dificultan su desarrollo y el bienestar del ciudadano, tales como el tráfico, el ruido (y otros en relación con el medio ambiente), barrios degradados, zonas urbanas inhabilitadas, suburbios, etc...⁴¹.

La Carta Urbana Europea hace una pequeña crítica (que personalmente comparto) a la *Carta de Atenas*⁴², explicando que en lo que en ella se propuso, es precisamente lo que no se puede pretender (se refiere al concepto de zonificación, esto es, a la estructuración de la ciudad por zonas). Para dar solución a todas las situaciones y poder llegar a hablar de la *ciudad del futuro* aconseja la cooperación entre ciudades y entre países⁴³.

Queda por decir, que los Capítulos a los que este documento dedica su contenido son: *Transportes y movilidad; Medio ambiente y naturaleza en las ciudades; El estado físico de las ciudades; La herencia arquitectónica*

³⁹. Conocidos como CLRA-CPLRE.

⁴⁰. *Carta Urbana Europea... op. cit* (nota 38), pp. 7, 8 y 9. Esta Declaración fue aprobada en sesión del CLRAE de 18 de marzo de 1992.

⁴¹. *Carta Urbana Europea... op. cit* (nota 38), p. 26.

⁴². Ver epígrafe 1.2 de este artículo y nota al pie 30.

⁴³. *Carta Urbana Europea... op. cit* (nota 38), p. 26.

*urbana; Alojamiento; Seguridad urbana y prevención del crimen; Desventajas y personas incapacitadas; Deporte y ocio en zonas urbanas; Participación ciudadana, administración y planificación urbana; Desarrollo económico*⁴⁴.

Resulta muy interesante la descripción que se hace de la ciudad en el Capítulo III: “la ciudad es la culminación de un proceso de diseño urbano y de la construcción de diversidad de edificios y de los espacios que le rodean, durante un período de años”; también manifiesta, como uno de los principios que deben darse y ofrecer salvaguarda a “la herencia cultural e histórica de las ciudades europeas, así como el bienestar que se pretende para todos los ciudadanos europeos cuyas vidas transcurren en la urbe, a través del mantenimiento de situaciones que se conseguirán con la solución de los problemas presentes”⁴⁵.

No se pretende restar importancia a los demás Capítulos por el hecho de no pronunciarse sobre sus contenidos, tan sólo quiero añadir una opinión personal sobre el documento y precisar que la *Carta Urbana Europea* (partiendo de una curiosa *Declaración de sus derechos*) constituye una explicación de la importancia que tienen las ciudades desde un punto de vista de la necesaria consecución de una *ciudad futura perfecta*, en la que todos sus ciudadanos encuentren su bienestar y el nivel de la calidad de vida pueda considerarse cuantiosamente alto; sin embargo, me permito caracterizar el documento de incompleto ya que no propone soluciones prácticas a las situaciones problemáticas y se limita a plantear una serie de principios y derechos de los que deben gozar los ciudadanos de *la ciudad del futuro*.

1.5. *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad*

El 27 de mayo de 1994 los participantes en la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles⁴⁶ celebrada en Aalborg-Dinamarca aprobaron la *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad*.

Esta *Carta* consta de tres partes. En la primera de ellas, titulada *Declaración de consenso: las ciudades europeas hacia un desarrollo sostenible*,

⁴⁴. *Carta Urbana Europea... op. cit* (nota 38), pp. 29 a 97.

⁴⁵. *Carta Urbana Europea... op. cit* (nota 38), p. 41.

⁴⁶. Esta Conferencia fue organizada por el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) quién asumió la responsabilidad de elaborar el proyecto con el Ministerio de Planificación y Transporte Urbano del estado federado alemán de Renania del Norte-Westfalia. Carta de Aalborg <http://www.cities21.com/europe/ac-spani.htm>, p. 1.

explica el papel de las ciudades europeas y su responsabilidad sobre muchos problemas ambientales a los que se enfrenta la humanidad⁴⁷ así como la importancia de los gobiernos locales que son los que están cerca del lugar donde se perciben los problemas ambientales y muy cerca de los ciudadanos⁴⁸. Este documento insiste en la importancia de que ambos sujetos comparten, además, la responsabilidad del hombre y la naturaleza. En este primer capítulo se especifican también los problemas más comunes a los que se enfrentan las ciudades europeas (insistiendo en los problemas medioambientales) así como que las zonas discriminadas son las que sufren de manera más notable esta situación, por lo que merecen especial atención. Quizá lo más interesante es que para dar mayor realismo al asunto ponen en boca de la ciudad la proposición de soluciones coherentes. Es la ciudad la que habla en primera persona y aconseja que "los problemas deben ser debidamente resueltos de una manera integrada, racional y sostenible; las soluciones deben partir de estrategias pensadas desde la situación de cada ciudad en concreto (teniendo en cuenta las diferencias de cada una de ellas y que ninguna es mejor conocedora de los problemas que la aquejan) y con la ayuda de entidades regionales y nacionales mediante un sistema de cooperación"⁴⁹.

Después de esta exposición, las ciudades se comprometen a llevar a cabo una serie de actuaciones para conseguir el desarrollo y la sostenibilidad entendida como *equilibrio*⁵⁰.

En la parte II: *Campaña de ciudades europeas sostenibles* se pone de relieve que con este documento se pone en marcha la Campaña de ciudades europeas sostenibles para alentar y apoyar a las ciudades en sus trabajos en favor de un desarrollo sostenible. La fase inicial de esta campaña tendrá una duración de 2 años y será objeto de evaluación en la Segunda Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles, que se celebrará en 1996⁵¹.

Como principales objetivos de esta Campaña las ciudades propusieron los siguientes: *facilitar la asistencia mutua entre ciudades europeas para la concepción y aplicación de políticas orientadas hacia el desarrollo sostenible; recoger y divulgar la información sobre experiencias satisfactorias a nivel local; fomentar el principio de desarrollo sostenible entre las demás autorida-*

⁴⁷. *Ib.*, p. 1.

⁴⁸. *Ib.*, p. 2.

⁴⁹. *La Carta Aalborg... op. cit* (nota 45), p. 3.

⁵⁰. *La Carta Aalborg... op. cit* (nota 45), pp. 4 y 5.

⁵¹. Como así fue, la Segunda Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles se celebró en Lisboa en ese año. *La Carta Aalborg... op. cit* (nota 45), p. 6.

*des locales; captar nuevos signatarios de la Carta; organizar todos los años un premio de la ciudad sostenible; formular recomendaciones políticas a la Comisión Europea; contribuir a los informes de las ciudades sostenibles del grupo de expertos sobre medio ambiente urbano; ayudar a los responsables de la toma local de decisiones a aplicar la legislación y las recomendaciones adecuadas de la Unión Europea y publicar un boletín de información de la campaña*⁵².

En la tercera y última parte de la *Carta Aalborg*, bajo el título *Participación de las entidades locales del Programa 21: planes de acción local en favor de la sostenibilidad*, las ciudades se comprometen a llevar a cabo actuaciones concretas a través de la Campaña con la participación en la misma, a tratar de llegar a un consenso en el seno de nuestras comunidades sobre un Programa 21 de alcance local antes de finales de 1996⁵³.

Con la participación en esta Campaña, se incluyen actuaciones en favor de la mejora y protección del medio ambiente urbano y se propone la preparación de un plan de acción local que incluya, entre otros, la clasificación de tareas por orden de prioridad para tratar los problemas detectados, localización sistemática de los problemas y sus causas mediante extensas consultas, etc...⁵⁴.

Como se puede observar, la *Carta de Aalborg* constituyó un documento importante que no sólo se dedicó a un simple planteamiento de problemas y posibles soluciones de las ciudades y propuestas de actuación al respecto (como se habían tratado estas situaciones hasta entonces) sino que, después de un análisis de la situación de las mismas, se embarcó en una serie de proposiciones y sugerencias para conseguir solventar esas dificultosas circunstancias, abriendo, en ese mismo momento, con este documento, un campo de actuación que resultó muy favorable.

1.6. *Europa 2000 +: Cooperación para el Desarrollo del Territorio Europeo*

En 1994 la Comisión Europea publica el documento *Europa 2000+: Cooperación para el Desarrollo del Territorio Europeo*⁵⁵ que complementa

⁵². *La Carta Aalborg... op. cit* (nota 45), p. 7.

⁵³. El Programa 21 fue aprobado en la Cumbre de Río en 1992, y su contenido responde a aspectos de medio ambiente urbano. *La Carta Aalborg... op. cit* (nota 45), pp. 7 y 8.

⁵⁴. *La Carta Aalborg... op. cit* (nota 45), pp. 7 y 8.

⁵⁵. *Europa 2000 +: Cooperación para el Desarrollo del Territorio Europeo*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales, 1994, Luxemburgo.

(como se ha especificado anteriormente) al ya conocido Europa 2000 del año 1992. De él, los capítulos y apartados de mayor interés fueron los dedicados a *Espacios urbanos: hacia un sistema más equilibrado* en el que se desarrolla el esquema seguido por el documento anterior (aunque de manera más completa). Por otra parte, hay que aludir a la *Sección C: Los sistemas de ordenación del territorio y las transferencias públicas en los Estados Miembros* en donde se desarrolla la evolución, cambio y contexto de las políticas de ordenación del territorio de los Estados Miembros. El propósito de este documento fue “transmitir un mensaje fundamental: la interdependencia de los territorios que componen la UE y el fortalecimiento de sus vínculos con otras regiones de Europa requieren una cooperación más sistemática e intensa para la ordenación del territorio europeo”⁵⁶. Propósito que, según mi opinión, fue conseguido.

2. Desarrollo de Legislación Comunitaria concreta desde 1995

2.1. Dictamen sobre el Desarrollo Urbano y la Unión Europea

Hasta 1995 la legislación comunitaria referente a este tema es escasa e imprecisa por lo que se desarrollará una exposición de la misma a partir del año señalado.

En la sesión del pleno del Comité de las Regiones del día 20 de julio de 1995 se aprobó el *Dictamen sobre el desarrollo urbano y la Unión Europea*⁵⁷. El contenido de este documento se divide en seis partes: una *primera parte introductoria, cuatro capítulos y conclusión*.

En la *introducción* se observan las reflexiones sobre la política urbana en el ámbito del Tratado de la Unión Europea, no sin antes dar un repaso a la importancia que presentan las ciudades en tanto que son objetivo de la aplicación de las políticas de la Unión: “Las zonas urbanas europeas son importantes para la competitividad y crecimiento económico de Europa. Nuestras ciudades se están convirtiendo en centros del desarrollo económico europeo: centros de reestructuración económica como consecuencia de las novedades introduci-

⁵⁶. *Ib.*, prólogo.

⁵⁷. “Dictamen sobre el desarrollo urbano y la Unión Europea”, *DOCE C 100/18*, 1996. Ya el día 1 de febrero de ese mismo año el Comité de las Regiones tomó la decisión de elaborar un dictamen relativo al “desarrollo urbano y la UE”, y que finalmente fue aprobado por la Comisión el 30 de junio de 1995.

das por el mercado único; centros de operaciones de las redes transnacionales; sedes de las instituciones europeas; centros de la política cultural; centros generadores de iniciativas en el campo de la investigación y el desarrollo”⁵⁸.

En este apartado el Comité de las Regiones destaca el conjunto de problemas a los que se enfrentan la mayoría de las ciudades de la UE: “Las ciudades son también el escenario donde se observan los problemas más acuciantes con que se enfrenta la UE hoy en día: estado de abandono de inmuebles y barrios, deterioro de infraestructuras, degradación del entorno en muchas zonas urbanas...”⁵⁹.

Esta publicación pone de relieve la falta de existencia de una *política urbana* como tal en la Unión Europea y la ausencia de referencias concretas a zonas urbanas en el Tratado, si bien es verdad que las manifestaciones de esta política urbana se encuentran fragmentadas en distintas disposiciones del mismo: “El Tratado en su redacción actual presenta una serie de inconvenientes: La ausencia de una referencia explícita a los asuntos urbanos en el Tratado <...>, la fragmentación de la política urbana en otras competencias como transportes, medio ambiente, sanidad, cohesión económica y social y otros <...>”⁶⁰.

El Comité de las Regiones, consciente de la realidad, considera la necesidad urgente de dar solución a estas situaciones, ya no sólo desde un punto de vista social (teniendo en cuenta que estos problemas dificultan el desarrollo de la calidad de vida del ciudadano) si no paralelamente, desde un punto de vista jurídico, modificando distintas disposiciones del TUE, si es necesario⁶¹.

En los capítulos II y III, el presente documento hace un análisis exhaustivo de las implicaciones de la política urbana en aplicación de otras políticas de la Unión Europea, que se hallan tipificadas en el Tratado. Los *artículos 70 al 80 del TUE*⁶² regulan la existencia y aplicación de una Política Común de Transportes donde la *política urbana* aparece de modo implícito, ya que en estos artículos no se hace mención concreta de esta última pero a la vez no se puede concebir una Política de Transportes sin tener en cuenta los siguientes factores que influyen en las zonas urbanas: “concentración y congestión del

⁵⁸. *Ib.*, p. 81.

⁵⁹. *Ib.*, p. 78.

⁶⁰. “Dictamen sobre el desarrollo urbano...*art. cit* (nota 57), p. 80.

⁶¹. “Dictamen sobre el desarrollo urbano...*art. cit* (nota 57), capítulo I.

⁶². Título V del Tratado de Amsterdam, antiguos artículos 74 al 84, Título IV del Tratado de Maastricht.

tráfico; concentración de transportes: oferta de transportes públicos de masas, limitación del uso del automóvil particular, transporte de carga, aparcamientos y distribución; congestión del tráfico aéreo y contaminación atmosférica; seguridad vial; concentración de la contaminación acústica; dependencia del transporte público de las personas socialmente excluidas que viven principalmente en zonas urbanas; impacto de los transportes públicos en la vida económica de las zonas urbanas”⁶³.

Del mismo modo se puede ver que el Título XVII del TUE dedica los artículos 158 a 162⁶⁴ a la Política de Cohesión Económica y Social, donde sin hacer reflexiones de las zonas urbanas su aplicación le concierne de manera directa.

En las disposiciones relativas a la Política de Medio Ambiente (*artículos 174 a 176 del Tratado*⁶⁵) tampoco se hace ninguna referencia explícita a cuestiones urbanas, sin embargo no puede desarrollarse esta política sin tener en cuenta: “la contaminación atmosférica, gestión del tráfico, falta de espacios abiertos, suelos contaminados, contaminación acústica, contaminación de ríos, canales y estuarios, energía, conservación y vivienda”⁶⁶.

En lo que respecta a la Política Cultural (*artículo 151*⁶⁷ del TUE) se actúa de forma paralela, ya que la aplicación de la misma es una manifestación de la ciudad como legado de la Historia. Se está refiriendo con ello a la “mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos, a la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea; los intercambios culturales no comerciales y a la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual”⁶⁸.

El Dictamen del Comité de las Regiones, después de este análisis de la legislación comunitaria relativa a la *política urbana*, propone como solución a esta situación de caos, la necesidad de modificación de algunas disposiciones del TUE y la creación y regulación en el mismo de una *política urbana común*.

⁶³. “Dictamen sobre el desarrollo urbano...*art. cit* (nota 57), p. 82.

⁶⁴. Título XVII del Tratado de Amsterdam, antiguos artículos 130 A, 130 B, 130 C, 130 D y 130 E, Título XIV del Tratado de Maastricht.

⁶⁵. Título XIX del Tratado de Amsterdam, antiguos artículos 130 R a 130T, Título XVI del Tratado de Maastricht.

⁶⁶. “Dictamen sobre el desarrollo urbano...*art. cit* (nota 57), p. 84.

⁶⁷. Título XII del Tratado de Amsterdam, antiguo artículo 128, Título IX del Tratado de Maastricht.

⁶⁸. “Dictamen sobre el desarrollo urbano...*art. cit* (nota 57), p. 86.

Como conclusión me gustaría señalar el interés de este documento, que me atrevo a caracterizar como completo en sus reflexiones; la única crítica que me merece es hacer la observación de que este Dictamen fue pensado el 1 de febrero de 1995, aprobado el 20 de julio de ese mismo año, publicado el 2 de abril de 1996 y tres años después no se observa todavía *respuesta oficial* a este llamamiento.

2.2. *Dictamen sobre el papel de la Unión Europea en cuestiones urbanas. Conferencia sobre Desarrollo Sostenible*

El 25 de septiembre de 1996, el Comité Económico y Social aprueba el Dictamen sobre el papel de la Unión Europea en cuestiones urbanas⁶⁹ en el que se destaca la necesidad de una acción comunitaria en materia urbana definiendo sus objetivos y principios y se hace un llamamiento a la necesidad de una reunión entre representantes de la UE, Estados Miembros, autoridades regionales y locales y demás interesados con el fin de desarrollar este tema:

El día 6 de octubre de ese mismo año dio comienzo en Lisboa la *Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible de las ciudades* que se centró sobre todo en temas de medio ambiente urbano, sin hacer especial referencia a las zonas urbanas y su recuperación⁷⁰. Se trató de la Segunda Conferencia Europea sobre el desarrollo sostenible de las ciudades que continúa con el papel de la actuación que dio comienzo con la *Carta Aalborg* aprobada en Dinamarca el 27 de mayo de 1994⁷¹.

2.3. *Dictamen sobre la Ordenación del Territorio en Europa*

El 15 de enero de 1997 el Comité de las Regiones (CDR en adelante) aprueba un *Dictamen sobre la Ordenación del Territorio en Europa*⁷² donde se recogen las conclusiones más interesantes y las vías de actuación que se

⁶⁹. "Dictamen sobre el papel de la Unión Europea en cuestiones urbanas", *Bol. UE 9-1996, Cohesión Económica y Social*, pto. 1.3.58 e *Informe General 1996*, pto. 297

⁷⁰. "Conferencia sobre el desarrollo sostenible de las ciudades", *Bol. UE 10-1996, Medio ambiente urbano, calidad del aire, transporte, energía y ruido*, pto. 1.3.124 e *Informe Anual 1996*, pto. 466.

⁷¹. *La Carta Aalborg... op. cit* (nota 45).

⁷². "Dictámenes e Informes CDR", *CDR 340/96 fin*, 15-16 enero 1997.

proponen en los seis seminarios llevados a cabo de marzo a octubre de 1996 sobre Ordenación y Desarrollo del Territorio Europeo⁷³.

Las reflexiones del CDR en este documento, se centran en la mayor participación y cooperación entre los entes regionales y locales en temas referentes a *Ordenación del Territorio*, puesto que son ellos los que conocen mejor que nadie los puntos débiles de sus territorios y las soluciones apropiadas y son los que han podido ocuparse mejor de las necesidades de sus ciudadanos, fomentar sus iniciativas y utilizar sus capacidades en el marco de asociaciones locales⁷⁴.

En la misma línea, el *Dictamen del CDR* destaca la evolución de los entes regionales y locales en el tema de ordenación territorial: “han pasado de ser interlocutores a colaboradores y posteriormente, a ser agentes de la ordenación y desarrollo del territorio europeo”⁷⁵ y subraya que su representación en la Unión Europea es el propio Comité de las Regiones.

De entre los puntos en común de los seis seminarios citados destacan los *ámbitos de intervención del sistema de Ordenación Territorial Espacial en Europa*, y en ellos se engloban: *el medio ambiente, la agricultura, los transportes, el patrimonio cultural y el equilibrio entre la aglomeración urbana y la zona rural*⁷⁶.

Otro apartado de este Dictamen se ocupa de buscar soluciones a problemas comunes que atacan a la mayoría de los espacios de estas zonas y propone una mayor actuación y colaboración del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión en temas de relación territorial; también considera la necesidad de que el CDR se presente como una especie de *asesor* de dichas Instituciones para que “puedan consultarle sobre temas que considere esenciales para las regiones”⁷⁷.

⁷³. En el Franco Condado para el Arco Alpino el 28 de marzo de 1996. En Toscana para la Cuenca Mediterránea el 22 de abril de 1996. En Baviera para Europa Central el 5 y 6 de mayo de 1996. En Limburgo para el Centro de las Capitales el 4 de junio de 1996. En Escocia para los Mares del Norte y Báltico el 10 de septiembre de 1996. En Galicia para el Arco Atlántico el 8 de octubre de 1996.

⁷⁴. “Dictámenes e Informes CDR....*art. cit* (nota 72), pp. 1 y 2.

⁷⁵. “Dictámenes e Informes CDR....*art. cit* (nota 72), p. 2.

⁷⁶. “Dictámenes e Informes CDR....*art. cit* (nota 72), p. 5.

⁷⁷. “Dictámenes e Informes CDR....*art. cit* (nota 72), p. 12. Respecto a la Comisión Europea, el Dictamen dice que estuvo presente una representación de la misma en todos los seminarios y que “se mostró decidida a aplicar fórmulas que permitan a los entes regionales y locales participar en la estrategia de ordenación y desarrollo del espacio europeo”, p. 13.

En el *contenido* del documento presente, el CDR manifiesta una reflexión favorable a la división geográfica definida en el *Plan de Desarrollo del Espacio Comunitario de la Comunicación de la Comisión Europa 2000+*⁷⁸, y sugiere, paralelamente a esto, un refuerzo en el papel de participación de los entes locales y regionales en lo que al tema territorial se refiere⁷⁹.

Los *Anexos del Dictamen* que nos ocupa contienen informes de los trabajos de cada uno de los seminarios. Todos ellos son considerados de gran importancia, pero es ineludible hacer alusión a las conclusiones del *seminario de 4 de junio de 1996 celebrado en Limburgo para la zona geográfica Centro de las Capitales*, ya que desarrolla de manera más concreta los aspectos referentes a la Ordenación Territorial, con especial referencia a las ciudades y centros urbanos.

Después de hacer una breve introducción de las actuaciones de los entes locales y regionales de esta zona geográfica, este documento presenta una serie de necesidades comunes que estos organismos deberían de tener en cuenta, entre las que destacan: "hacer frente a una política urbana equilibrada y adaptada a las necesidades locales, resolver los problemas de exclusión, delincuencia, congestión, contaminación y envejecimiento del centro de las ciudades"⁸⁰.

Se proponen soluciones muy interesantes sin la exigencia de crear nuevos organismos o instituciones, sino intentando aprovechar y explotar los recursos que poseen, así se dice que "los espacios rurales deben valorizarse mejor para acabar con el fenómeno de desertización del campo, congestión de las ciudades y aumento del desempleo"⁸¹.

Como conclusión se solicita "la creación de una estructura común de control que permita coordinar las diferentes cooperaciones locales y dé la posibilidad a los entes regionales y locales de hablar con una sola voz"⁸².

Una opinión personal hacia todas estas reflexiones y propuestas es positiva, en el sentido de que es verdad que nadie mejor que los organismos regionales o locales conocen los problemas que amenazan su zona geográfica, y

⁷⁸. *Europa 2000 +: Cooperación para el Desarrollo del Territorio Europeo*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales, 1994, Luxemburgo.

⁷⁹. *Cohesión económica y Social*, Bol. UE 1 -2 1997. Pto: 1.2.112.

⁸⁰. "Dictámenes e Informes CDR....*art. cit.*, (nota 72), p. 27.

⁸¹. "Dictámenes e Informes CDR....*art. cit.*, (nota 72), p. 27.

⁸². "Dictámenes e Informes CDR....*art. cit.*, (nota 72), p. 28.

que, por lo tanto, quizá sí que resultaría efectiva una mayor participación (en lo que a elaboración y aplicación se refiere) de los mismos en los proyectos europeos de ordenación espacial, siempre y cuando estén respaldados por la representación del Comité de las Regiones.

2.4. *Hacia una Política Urbana de la Unión Europea*

La Comunicación de la Comisión *Hacia una Política Urbana de la Unión Europea*⁸³ (publicada el 6 de mayo de 1997) se trata de uno de los documentos más interesantes sobre la necesidad de una *política urbana común* puesto que recoge, de manera muy completa, todo el planteamiento relacionado con el tema⁸⁴.

Este documento se divide en cuatro partes, además de Introducción y Anexos. En la *Introducción* se pone de relieve el importante papel que representan las ciudades, donde viven la mayoría de los ciudadanos europeos, y los problemas que las amenazan; se considera que los aspectos urbanos han sido tratados en el seno de diferentes políticas comunes de la UE pero se reconoce que los esfuerzos realizados en este sentido han sido a menudo esporádicos, se han limitado a reaccionar ante situaciones concretas y han mostrado poca visión de futuro y se reflexiona sobre la necesidad de la creación de una política urbana europea común⁸⁵.

La primera parte de la Comunicación titulada *Retos que se plantean a las ciudades europeas* expone el contexto de cambio y evolución de las mismas y asegura que éste se ve influenciado por el intento de dar soluciones a problemas que las amenazan, tales como el desempleo, la exclusión social, la mala calidad de aire, el ruido, congestiones de tráfico, barrios discriminados, delincuencia, etc, así como por la importancia de las nuevas actividades que cooperan al desarrollo como son las nuevas tecnologías, evolución de la sociedad de la información, telecomunicaciones...

La segunda parte, titulada *Políticas de la Unión Europea en materia de desarrollo urbano*, explica las políticas de la UE a través de las que se aplica la

⁸³ "Hacia una Política Urbana de la Unión Europea", *Documento COM (97) 197*, 06.05.97.

⁸⁴ La Comunicación de la Comisión *COM (97) 197* fue acogida favorablemente por el Comité Económico y Social y así lo declaró en su Dictamen publicado en el DOCE el 30.03.98.

⁸⁵ "Hacia una Política Urbana...*art. cit* (nota 83), p. 3.

*política urbanística: Las políticas que fomentan la competitividad económica y el empleo. La política en favor de la cohesión económica y social. Políticas que contribuyen a la inserción de las ciudades en las Redes Transeuropeas. Políticas que favorecen un desarrollo sostenible y una mayor calidad de vida en las ciudades*⁸⁶.

Es en esta parte donde se da especial importancia a la Política Medio Ambiental, considerándola como la que más actúa en favor de problemas urbanos, favoreciendo el desarrollo sostenible en temas como el tratamiento de aguas residuales, residuos sólidos, protección del patrimonio cultural, mejora de la calidad del aire en las ciudades y de sus efectos en la salud humana⁸⁷.

En la tercera parte, *Orientaciones para el futuro*, la Comisión propone una serie de actuaciones para el futuro en relación con el tema, considerando las ciudades y el papel que desempeñan como el centro de su campo de ejecución. Así define las ciudades como el motor de progreso económico regional, nacional y europeo; y añade que son las zonas urbanas, y especialmente los barrios deprimidos de las ciudades grandes y medianas, los que han sufrido gran parte de los costes sociales de los cambios acaecidos en los últimos tiempos, como por ejemplo los ajustes industriales, el abandono de fábricas, la precariedad de las viviendas, el paro de larga duración, la criminalidad y exclusión social⁸⁸.

Como conclusión, la Comisión es consciente de la necesidad de reaccionar ante los problemas urbanos y la solución que propone es la creación de una *política urbana común* o ajustar las políticas europeas que se encargan del tema a las situaciones concretas. Según esto, puntualiza los aspectos que requieren más atención:

- *El establecimiento de unos objetivos claros para la mejora del medio ambiente urbano y el ajuste de las políticas sectoriales de la Unión Europea desde el punto de vista de la sostenibilidad, mediante unos calendarios precisos.*
- *El desarrollo de las Redes Transeuropeas de Transportes de forma que garantice un buen acceso a ellas desde los sistemas regionales y locales y una utilización de los recursos que permita avanzar lo máximo posible en la consecución de los objetivos medioambientales, de empleo e industriales.*

⁸⁶. "Hacia una Política Urbana...*art. cit.*, (nota 83), p. 9.

⁸⁷. "Hacia una Política Urbana...*art. cit.*, (nota 83), p. 14.

⁸⁸. "Hacia una Política Urbana...*art. cit.*, (nota 83), p. 15.

- *El fortalecimiento del transporte intermodal de mercancías y pasajeros con objeto de facilitar tanto el acceso a las ciudades como la movilidad dentro de ellas; debería hacerse especial hincapié en el fomento de transporte público de pasajeros.*
- *La dedicación de las actividades de I + D a los principales problemas a los que se enfrentarán las ciudades del futuro, principalmente el transporte integrado, la energía, la tecnología de la construcción sostenible, las redes de información, la tecnología para la protección del patrimonio cultural, el desarrollo urbano sostenible, las tecnologías medioambientales y los nuevos vehículos urbanos.*
- *El desarrollo de las Políticas de Telecomunicación, incluidas las obligaciones de Servicio Universal, con objeto de que los barrios deprimidos de las ciudades y las pequeñas zonas urbanas queden enlazados lo antes posible con las autopistas de la información.*
- *El fortalecimiento de la función comercial de las ciudades y barrios y de su papel en el desarrollo del turismo.*
- *Los asuntos de migración, cooperación policial, judicial y criminalidad.*
- *La lucha contra la exclusión social y económica, y la lucha contra la segregación racial en el marco del año europeo contra el racismo (1997); asimismo sería conveniente, que las reflexiones del Foro de Política Social sobre los derechos sociales fundamentales prestaran mayor atención a la vertiente social de los problemas del desarrollo urbano.*
- *La política de sanidad pública y los problemas sanitarios en los segmentos de indigencia y pobreza de las ciudades (abuso de drogas, condiciones de alojamiento insatisfactorios, etc...).*
- *La necesidad de crear entre los agentes e interlocutores locales unas relaciones de confianza que permitan fomentar la asunción local de competencias, la responsabilidad y la iniciativa”⁸⁹.*

En la última parte del documento: *Seguimiento de esta Comunicación*, éste concluye con un sentimiento positivo; considera que la presente comuni-

⁸⁹. “Hacia una Política Urbana...art. cit., (nota 83), pp. 16 y 17.

cación puede constituir el nacimiento de una nueva visión de la importancia de los temas urbanos en la ciudad. Es consciente de que será un proceso lento y difícil y pide la colaboración, el diálogo y la toma de conciencia de todos.

Como conclusión personal, hay que añadir que este documento presenta gran interés y podría ser considerado muy fructífero en un futuro, si en realidad se empezasen a llevar a cabo las actuaciones de las que habla la Comisión. Se trata de un estudio muy completo de todos los problemas que sufre la ciudad, de sus posibles soluciones y sobre todo, de la concienciación de la necesidad del nacimiento de una *política urbana europea* o de la adaptación de las ya existentes para tratar todos los temas urbanos de las ciudades. Es posible que dentro de unos años recordemos este documento como el que marcó el inicio de la tan esperada *política urbana europea*.

2.5 Propuesta del V Programa Marco

Hay que hablar de otras actividades relacionadas con el entorno urbano que se llevan a cabo en el año 1997, puntualizando el hecho de que se trata de actuaciones de Instituciones de la UE a través de distintas políticas o proyectos que en sí mismas no hacen mención explícita a la política urbana, pero que influyen en ella directamente.

El 30 de abril de 1997 la Comisión Europea aprobó la *Propuesta de un V Programa Marco*⁹⁰ que propone seis programas de actuación, de acuerdo con las Comunicaciones *Inventar el mañana: la investigación europea al servicio del ciudadano*⁹¹, *Hacia el V Programa Marco: complemento para el debate sobre las orientaciones*⁹² y *Hacia el V Programa Marco: objetivos científicos y tecnológicos*⁹³,

⁹⁰. "Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativas al V Programa Marco de la Comisión Europea relativo a la investigación, desarrollo tecnológico y demostración (1998-2002); Propuesta de Decisión del Consejo relativa al V Programa Marco de investigación y enseñanza de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) (1998-2002)", *Documento COM (97) 142*, 30.04.97.

⁹¹. "Inventar el mañana: la investigación europea al servicio del ciudadano", *Documento COM (96) 33*, 1996.

⁹². "Hacia el V Programa Marco: complemento para el debate sobre las orientaciones", *Documento COM. (96) 595*, 1996.

⁹³. "Hacia el V Programa Marco: objetivos científicos y tecnológicos", *Documento COM. (97) 47*, 1997.

De entre los seis programas que se proponen, la Comisión distingue entre *temáticos* y *horizontales*. Así, en los *temáticos* incluyó tres temas fundamentales para la Unión Europea, tales como *salud y alimentación, gestión y calidad del agua y la ciudad del mañana*; en este último se tiene en cuenta que más del 80 % de la población vive en ciudades y que es necesario superar los problemas urbanos y conseguir un desarrollo armonioso basándose en modelos avanzados de urbanización urbana que compaginen la herencia del pasado⁹⁴.

El subcapítulo dedicado al *Crecimiento sostenible y competitivo*, además de la preocupación por la protección del patrimonio cultural, expone los objetivos en que se centrarán las actuaciones de este V Programa Marco:

- *Nuevos modelos de desarrollo sostenible de las ciudades europeas, elaboración de estudios socioeconómicos a corto y a largo plazo y actividades de investigación y demostración, centradas en problemas de urbanismo y arquitectura, de integración social, seguridad, eficiencia energética y ahorro de energía (sobre todo en los edificios y en la gestión integrada de los transportes), así como en el desarrollo de redes democráticas de información (concepto de ciudades digitales).*
- *Diseño y demostración de tecnologías de recuperación, renovación y construcción económicas, limpias, eficaces y sostenibles, especialmente para los polígonos de vivienda y la protección del patrimonio cultural.*
- *Diseño y demostración en el entorno urbano de tecnologías para vehículos económicos, limpios, seguros e inteligentes (por ejemplo vehículos cuyas emisiones sean nulas) de acuerdo con un contexto de movilidad sostenible*⁹⁵.

2.6. *Otras actividades de interés desde entonces hasta nuestros días*

El 16 y 17 de mayo de 1997 tuvo lugar en Amsterdam la *Cumbre Europea de las regiones y ciudades*, organizada por el Comité de las Regiones y presidida por el Sr. Maragall, Presidente del Comité, donde se reunieron representantes de trescientas regiones, ciudades y municipios de Europa. En el acto estuvo presente la Sra. Wulf-Mathies, miembro de la Comisión y el Sr. Kok (Presidente en ejercicio del Consejo).

⁹⁴. “Hacia el V Programa Marco...*art. cit.*, (nota 92).

⁹⁵. “Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo...*art. cit.*, (nota 90).

Como resultado del diálogo, se aprobó una declaración en la que se pone de relieve la necesidad de que la UE se base en las regiones y ciudades de Europa para afrontar los desafíos económicos, sociales y medioambientales que se le presentan. También se destaca la necesidad de que exista una mayor participación de las autoridades locales y regionales, a través del refuerzo de la función consultiva obligatoria del Comité de las Regiones.

En una reunión informal de los Ministros de Ordenación del Territorio de los países miembros, celebrada los días 9 y 10 de junio de 1997 en Noorwijk, se presentó el *Primer Borrador Oficial sobre la Política Europea de Ordenación del Territorio*⁹⁶ (*PEOT en adelante*) elaborado por un grupo de trabajo intergubernamental denominado Comité de Ordenación del Territorio (COT en adelante) del que formaban parte representantes de los Estados Miembros.

Durante el transcurso de este suceso se puso de relieve la necesidad de constituir un marco de actuación política territorial de la Unión Europea, con el fin de desempeñar un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo.

En lo que se refiere al año 1998 hay que destacar algunas actuaciones de las Instituciones de la Unión Europea en materia de *política urbana*, no sin aclarar que las mismas no gozan de merecido interés. En el *Programa de Trabajo de la Comisión para 1998*, se introdujo un apartado titulado *Al servicio de los ciudadanos por un mejor marco de vida*, en el que se especifica que: “actuar en favor de una mayor calidad de vida de los europeos sigue siendo una prioridad de la Comisión”⁹⁷.

En este *Programa* ocurre lo que ya se ha puesto de relieve en documentos anteriores, no se mencionan explícitamente las medidas para llevar a cabo este objetivo desde el punto de vista urbanístico, pero sí aparecen referencias a actuaciones a través de las cuáles se intentará mejorar el entorno urbano y la

⁹⁶. La PEOT nace como consecuencia de una reunión informal de los Ministros de Ordenación del Territorio celebrada en Lieja en 1993. Su objetivo era el de servir de documento orientativo y de referencia para la posible *Política Europea de Ordenación del Territorio*. En 1994 otra reunión de las mismas características en Leipzig continúa con la deliberación de este tema y a raíz de ella se aprobó un documento titulado *Principios para una Política de Ordenación del Territorio europeo*, que completaría a la ya citada *Comunicación de la Comisión Europa 2000 +*, y que pretendía fijar una estrategia indicativa que incorporase aspectos territoriales a las distintas políticas comunitarias, así como la cooperación internacional en materia de ordenación territorial.

⁹⁷. “Al servicio de los ciudadanos por un mejor marco de vida”, *Programa de Trabajo de la Comisión 1998*, 1998, p.2.

calidad de vida de los ciudadanos europeos; así por ejemplo, este documento hace especial hincapié en la preocupación por el medio ambiente infiltrando cuestiones urbanas: “el desarrollo de la UE debe poder efectuarse en el marco de un medio ambiente de calidad”⁹⁸.

En este mismo año 1998, como acciones concretas de la UE en el ámbito urbano, hay que destacar que, en julio, el Parlamento Europeo, y meses más tarde, el Comité Económico y Social, aprobaron los *objetivos esenciales del Proyecto Perspectiva Europea de Ordenación Territorial*⁹⁹ (de la PEOT ya nombrada) presentado por la Comisión en 1997¹⁰⁰. Lo que se puede observar al leer estos documentos es, de nuevo, una clara intención, por parte de estas Instituciones, de llevar a cabo, y de manera definitiva, actuaciones a favor de una *política urbanística comunitaria*; pero en realidad poco tienen que ver con lo referente a ella y más bien se encuadrarían en temas de política social.

El 28 de octubre de 1998 la Comisión presentó la Comunicación *Plan de acción para un desarrollo urbano duradero en la Unión Europea*¹⁰¹, cuyo contenido se basa, de nuevo, y, tan sólo, en la intención de promover una mejor integración de las políticas comunitarias importantes para el desarrollo urbano, con el fin de reforzar el papel de las ciudades desde un punto de vista social y a través de actuaciones en relación con la mejora del medio ambiente urbano. El plan de actuación que propone este documento consta de 4 objetivos que se pueden resumir en *reforzar la prosperidad económica y el empleo de las ciudades, promover la igualdad de oportunidades y de integración social, cultural, ambiental y de transportes, proteger el entorno urbano y contribuir al buen gobierno aumentando la capacidad de los ciudadanos a intervenir y participar*¹⁰².

Con respecto al año 1999 poco hay que especificar. La única noticia de interés en virtud de las actuaciones de la Unión Europea en relación con este

⁹⁸. *Ib*, p. 2.

⁹⁹. “Aprobación, por el Parlamento Europeo de los objetivos esenciales del Proyecto Perspectiva Europea de Ordenación Territorial”, DOCE C 226, de 20.07.98 y “Aprobación, por el Comité Económico y Social de los objetivos esenciales del Proyecto Perspectiva Europea de Ordenación Territorial”, DOCE C 407 de 28.12.98.

¹⁰⁰. Ver nota al pie 96.

¹⁰¹. “Plan de acción para un desarrollo urbano duradero en la Unión Europea”, COM (98) 605, 1998.

¹⁰². El 4 de mayo de 1999 el Parlamento Europeo da su visto bueno a este Plan, aprobando la Comunicación de la Comisión. Un mes más tarde lo hará el Comité de las Regiones.

tema, es la publicación de unas monografías que recogen un estudio de los sistemas y políticas urbanas de cada uno de los 15 Estados Miembros individualmente, es decir, como países integrantes de la UE. Se está hablando de *The EU compendium of spatial planning systems and policies. Regional development studies*¹⁰³, publicadas por la Dirección General de Política Regional y Cohesión (DG XVI). El contenido de las mismas se limita a llevar a cabo un análisis del sistema administrativo urbano de cada país miembro (planes urbanos, legislación del suelo) sin hacer referencia alguna a cualquier aportación o posible adaptación de la misma a aspectos en relación con la posible política urbanística comunitaria, ni ninguna previsión de futuro.

En el mes de mayo de este mismo año 1999 el Parlamento Europeo, en su *Resolución sobre la Comunicación de la Comisión titulada Plan de acción para un Desarrollo Urbano duradero en la Unión Europea*¹⁰⁴, aprueba el Plan propuesto por la misma. Y no sólo lo aprueba sino que apoya en su totalidad las propuestas de esta Institución, añadiendo la necesidad del fortalecimiento de todo lo referente a contratos directos con las ciudades de la Unión Europea, y a herramientas de promoción de un desarrollo sostenible. De entre sus proposiciones hay que destacar la que le hace al Consejo, relativa a la consolidación de la participación de agentes locales urbanos en la preparación, supervisión y evaluación de acciones de cooperación para el desarrollo urbano de las ciudades. También son interesantes sus planteamientos acerca de cuatro programas de acción para proteger el medio ambiente urbano y contribuir a un buen gobierno urbano, y a la participación ciudadana, de entre otros objetivos¹⁰⁵.

El Comité de las Regiones acoge de igual modo que el Parlamento este Plan de actuación propuesto por la Comisión, y así lo refleja en su *Dictamen sobre la Comunicación Plan de acción para un Desarrollo Urbano duradero en la Unión Europea* de 3 de junio de 1999¹⁰⁶. El Comité de las Regiones, además de aprobar esta propuesta, expone su preocupación por estas cuestiones y

¹⁰³. The EU compendium of spatial planning systems and policies. Regional development studies, Regional Policy and cohesion, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo, 1999.

¹⁰⁴. "Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión titulada Plan de acción para un desarrollo urbano duradero en la Unión Europea", *Bol. UE 5-1999*, Pto. 1.2.90. Recordar en relación: "Plan de acción...art. cit (nota 101).

¹⁰⁵. "Resolución del Parlamento Europeo...art. cit (nota 104).

¹⁰⁶. "Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Comunicación de la Comisión Plan de acción para el Desarrollo Urbano duradero en la Unión Europea", *Bol. UE 6-1999*, Pto. 1.2.64, 03.06.99.

declara que sería muy interesante que la Comisión publicase un Libro Blanco en el que se concretasen todas las cuestiones referentes a este tema. Pide que se permita una mayor participación de las ciudades y que se trabaje para conseguir una distribución más equitativa de los Fondos Estructurales a favor de las zonas urbanas¹⁰⁷. Nada se ha especificado en el año 1999 desde entonces, sobre esta y otras actuaciones a favor de la posible *política urbanística comunitaria*.

II. LA INICIATIVA URBAN: REDENTORA DE LAS CIUDADES

1. Consideraciones Generales

En el mes de junio de 1993 la Comisión presenta un Libro Verde *El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos Estructurales*¹⁰⁸, dando preferencia a 5 temas comunitarios: *Cooperación y redes transfronterizas, transnacionales e interregionales. Desarrollo rural. Regiones ultraperiféricas. Empleo y desarrollo de recursos humanos y Gestión del cambio industrial*.

Se planteó y se reflexionó sobre la posibilidad de añadir a los 5 temas anteriores soluciones para los barrios en crisis y sobre una posible reestructuración de ese sector. La Comisión el día 16 de febrero de 1994 presentó un *Programa de Iniciativas Comunitarias para el período 1994-1999*, y así publicó en julio de ese mismo año, en el Diario Oficial, los nuevos enfoques traducidos en iniciativas comunitarias¹⁰⁹: *INTERREG II, LEADER II, REGIS II, EMPLEO: NOW, HORIZON- YOUTH START, ADAPT, RECHAR II, RESIDER II, KONVER, RETEX, TEXTIL-CONFECION en Portugal, PYME, URBAN Y PESCA*. Para estas 13 iniciativas se aprobó un presupuesto total de 13.450 mecus.

La Comisión Europea lanza la nueva iniciativa URBAN el 15 de junio de 1994 definiéndola como “una iniciativa comunitaria con la que se pretende solucionar el grave problema social que constituye la crisis de numerosos

¹⁰⁷. *Ib.*

¹⁰⁸. “El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos Estructurales”, *COM. (93) 282 final*, 1993.

¹⁰⁹. “Comunicación de la Comisión sobre un Programa de iniciativas comunitarias para el período 1994-1999”, *DOCE C 108*, 01.07.94.

barrios urbanos”¹¹⁰, y la saca a la luz, para los Estados Miembros, en la *Comunicación a los Estados Miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas*¹¹¹.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER en adelante) y el Fondo Social Europeo (FSE en adelante), que subvencionan esta iniciativa, hablan así de ella: “URBAN es la nueva iniciativa comunitaria de la Comisión de las Comunidades Europeas dedicada a zonas urbanas, cuyo fin principal es fomentar acciones innovadoras que traten de forma integrada los problemas urbanos más acuciantes como son: la mala calidad de vida en general, las tensiones de la sociedad europea traducidas en exclusión social de un número cada vez mayor de zonas de la periferia de las ciudades, el deterioro del tejido urbano, la imposibilidad de renovar o sustituir las infraestructuras obsoletas...”¹¹².

Es obvio que la *iniciativa URBAN* se presentó como la *iniciativa redentora* de las zonas marginadas, de los barrios discriminados de la ciudad, con una serie de actuaciones y expectativas que se desarrollaron a todos los niveles, desde el económico hasta el técnico puramente urbanístico, paseando también por el aspecto cultural y educacional y prometiendo una rehabilitación en temas de desarrollo económico, formación profesional, infraestructuras, medio ambiente, y, en general en la calidad de vida que cojea en esas zonas desfavorecidas.

Otro punto a tratar en el desarrollo de la *iniciativa URBAN* es el de las *zonas subvencionables*, es decir, el campo de actuación de la misma: “URBAN actuará en un número limitado de zonas urbanas del interior de las ciudades y las aglomeraciones urbanas con una población de más de 100.000 habitantes; aunque en casos excepcionales se tomarán en consideración zonas urbanas de ciudades más pequeñas”¹¹³. Pues bien, teniendo esto en cuenta y

¹¹⁰. Guía de las Iniciativas Comunitarias 1994-1999, Fondos Estructurales Comunitarios, Comisión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994, Luxemburgo.

¹¹¹. “Comunicación a los Estados Miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas”, *DOCE C 180/02*, 01.07.94.

¹¹². Iniciativa Comunitaria URBAN- España, FEDER, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, Ministerio de Economía y Hacienda, 1994, Madrid, p. 12.

¹¹³. “Comunicación a los Estados Miembros...*art. cit* (nota 111), p. 9.

recordando que más del 80% de la población europea vive en la ciudad, hay que recordar que en esta situación se encuentran entre 350 y 400 ciudades de este tipo en la Unión Europea¹¹⁴.

De todas maneras, la Comisión concreta “que tendrán prioridad de aplicabilidad de la iniciativa las zonas urbanas de las ciudades situadas en las regiones de objetivo número 1”, y no está de más recordar que las regiones incluidas en este objetivo son las caracterizadas por la necesidad de fomentar el desarrollo y ajuste estructural por considerarse menos desarrolladas; en España las regiones que están dentro del objetivo 1 son: Comunidad Autónoma de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia y Ceuta y Melilla¹¹⁵.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que no es requisito excepcional que una región pertenezca a un objetivo 1 para que en ella pueda actuar esta iniciativa, tan sólo es un criterio de prioridad. *URBAN* se propone una *renovación-rehabilitación* de zonas con las siguientes características: “zonas densamente pobladas, con un tamaño de población mínimo, con un elevado índice de desempleo, un tejido urbano deteriorado, malas condiciones de vivienda y falta de instalaciones sociales y excepcionalmente para zonas de ciudades de tamaño medio o más pequeñas que atraviesen una crisis económica general”¹¹⁶; es decir zonas difíciles de las ciudades, zonas cargadas de serios problemas urbanos sociales, como son la prostitución, la criminalidad, la drogadicción. Se está hablando generalmente de zonas de la periferia donde el valor del suelo se caracteriza por su bajo precio, zonas que presentan una clara situación desfavorable, en contraste con lo que puede ser la situación totalmente opuesta que se vive en el centro-ciudad.

Las actuaciones de la iniciativa *URBAN* en las zonas señaladas están subvencionadas por los Fondos Estructurales, y como apunta el artículo 18 de la Comunicación “se ha calculado, para el período 1994-1999, 600 millones de ecus, de los cuales 400 se aplicarán a regiones de objetivo 1 y 200 a regiones de objetivo 2”¹¹⁷. Concretamente intervienen en esto, como anteriormente

¹¹⁴. Iniciativa Comunitaria... *op. cit.* (nota 112), p. 12.

¹¹⁵. La iniciativa *URBAN* también tendrá aplicaciones, en España en las regiones de objetivo 2 que son las afectadas por el declive industrial. “Comunicación a los Estados Miembros...*art. cit.*, (nota 111), p. 11.

¹¹⁶. “Comunicación a los Estados Miembros...*art. cit.*, (nota 111), p.11.

¹¹⁷. “Comunicación a los Estados Miembros...*art. cit.*, (nota 111), p. 18.

se ha puntualizado, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional: FEDER¹¹⁸ y el Fondo Social Europeo: FSE.

En lo que respecta al tema de *ayudas financieras a esta iniciativa* hay que destacar dos puntualizaciones importantes. La primera de ellas es que puede accederse a la ayuda comunitaria en forma de préstamos o subvenciones, y la segunda es que la aplicación de la iniciativa será cofinanciada por la Comisión (a través de los Fondos Estructurales como se aclara anteriormente) y por las Administraciones Públicas de cada Estado Miembro. La tasa máxima de financiación comunitaria es del 75% en las regiones correspondientes al objetivo 1 y del 50% en las regiones correspondientes a restantes objetivos¹¹⁹. En relación con esto no hay que olvidar el curioso matiz de que el pago de esas subvenciones o ayudas comunitarias no se llevan a cabo *a priori* sino cuando se observa la consecución y ejecución de los objetivos pretendidos, pero este tema se concretará en páginas siguientes, en el procedimiento de gestión de la iniciativa.

Tras esta primera aproximación es necesario referirse a los *finés* que se pretenden con esta nueva iniciativa. Y así hay que hablar de: "1) *Lanzamiento de nuevas actividades económicas* <...>; 2) *Garantías de empleo para la población local* <...>; 3) *Mejora de los servicios sociales, sanitarios y de seguridad* <...>; 4) *Mejora de infraestructuras y condiciones medioambientales relacionadas con las medidas anteriormente enumeradas: renovación de edificios para la instalación de nuevas actividades económicas, rehabilitación de espacios públicos, incluyendo zonas verdes, mejora del suministro de energía, perfeccionamiento de los accesos a servicios telemáticos, recuperación de emplazamientos degradados y terrenos contaminados, servicios culturales, recreativos y deportivos, medidas que faciliten la movilidad de la población local*; 5) *Creación de talleres especiales que proporcionen incentivos, conocimientos y oportunidades a los residentes para la restauración, mantenimiento y mejora de la seguridad de las urbanizaciones*; 6) *Ayuda para*

¹¹⁸. Antes de la iniciativa URBAN, y en virtud del artículo 10 del FEDER, se habían desarrollado los llamados Proyectos Pilotos Urbanos, financiados por subvenciones comunitarias de apoyo. Sus objetivos más destacables fueron: el desarrollo económico de zonas con problemas sociales, acciones sobre el medio ambiente, revitalización de centros históricos y explotación de las ventajas tecnológicas de las ciudades. Se concedieron, generalmente a regiones dentro del objetivo número 2, otorgándoles una subvención del 50 %. En España, en 1993, se aprobaron Proyectos Piloto Urbanos para: Madrid, Bilbao y Valladolid; y en 1995 para: 18 municipios de Aragón, 470 municipios de Cataluña, 29 municipios en La Rioja y en Navarra, en donde el programa, en lo que respecta al desarrollo local y urbano, no aporta nada de interés. Los Fondos Estructurales y la reconversión de las regiones industriales españolas, Inforegio, Dirección General de Política Regional y Cohesión, Agosto de 1995.

¹¹⁹. Iniciativa Comunitaria... *op. cit.* (nota 112), p. 16.

aumentar la capacidad local de resolver problemas, incluyendo planes de intercambio y el establecimiento de una base para la cooperación de las organizaciones ciudadanas y los agentes interesados"¹²⁰. Es obvio el interés especial por la *promesa de URBAN* en lo que afecta a actuaciones con respecto al cuarto de los objetivos pretendidos por la iniciativa, pues es lo que realmente coopera con el enfoque que se le ha dado a este artículo.

La Comisión Europea el 8 de mayo de 1996 decidió establecer una extensión de la iniciativa comunitaria referente a las zonas urbanas publicando una *Comunicación a los Estados Miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas*¹²¹. En este nuevo documento se estipula una contribución comunitaria de financiación para el período 1996-1999 de "157 millones de ecus, de los cuales 61 irán a regiones del objetivo 1 y 96 a otras zonas"¹²², no planteándose ningún cambio en las demás disposiciones, con respecto a la Comunicación anterior.

2. Actuaciones de la iniciativa URBAN en España

2.1 Procedimiento de gestión

En el caso específico de la actuación de la iniciativa URBAN en España, es interesante referirse al *procedimiento de gestión* en cuanto a participación, selección de proyectos, control, coordinación... Hay que empezar diferenciando la aplicación de la *iniciativa URBAN I* y *URBAN II*. El 15 de marzo de 1994 nace la primera de ellas para el período 1994- 1999. Así la primera fase del procedimiento de gestión se consuma con la *Comunicación a los Estados Miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas*, y por la que invita a "los Estados Miembros que deseen acogerse a URBAN a que presenten programas operativos o solicitudes de subvenciones globales dentro de los cuatro meses siguientes a la publicación de la presente Comunicación, y, a más tardar a los seis meses de la misma"¹²³. Se deduce, por tanto que los Estados Miembros tendrán como límite de plazo hasta noviembre de ese año o enero del siguiente.

Inmediatamente después de la publicación de esta Comunicación, y de tener noticia de ella cada Estado Miembro, el siguiente paso es que el coordinador ofi-

¹²⁰. "Comunicación a los Estados Miembros...*art. cit.*, (nota 111), p. 17.

¹²¹. "Comunicación a los Estados Miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas", *DOCE C 200/04*, 10.07.96.

¹²². "Comunicación a los Estados Miembros...*art. cit.*, (nota 121), p. 18.

¹²³. "Comunicación a los Estados Miembros...*art. cit.*, (nota 111), p. 20.

cial de la iniciativa (que en España resultó ser la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, en la que se encuadra la Subdirección General de Administración y Gestión del FEDER) envíe un folleto informativo, de manera detallada, a todos los Ayuntamientos que reúnan las características requeridas para la previa elaboración y presentación de proyectos (a quién interese). En esta labor participarán las autoridades locales e interlocutores sociales que se considere necesario; igualmente cabe la posibilidad de solicitar por éstos asistencia técnica de la Comisión durante esta fase del procedimiento¹²⁴.

El 31 de octubre de 1996 fue la fecha definitiva para la presentación, por parte de los Ayuntamientos interesados, de las propuestas y proyectos elaborados, en la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda. Antes de la misma se presentaron 61 proyectos de los cuáles 17 fueron seleccionados para la intervención de la iniciativa URBAN¹²⁵.

¹²⁴. "Comunicación a los Estados Miembros...art. cit (nota 121), p. 20. Al respecto, en España aparecían muchas zonas que reunían las características exigidas para conseguir las subvenciones y aplicarse la iniciativa. Como estructuró el I Programa Operativo URBAN-España 1994- 1999, el modelo territorial del país se delimitaba de la siguiente manera:

-Áreas metropolitanas Internacionales: Madrid, Barcelona. -Áreas Metropolitanas Nacionales- Regionales: Valencia, Sevilla, Bilbao, Málaga, Zaragoza y Las Palmas de Gran Canaria.

-Áreas en período de metropolización, con influencia Regional- Local: Palma de Mallorca, Vigo- Pontevedra, Gijón- Oviedo- Avilés, Alicante- Elche, Murcia, La Coruña y Valladolid.

-Nivel de Áreas más Urbanas que Metropolitanas, caracterizadas por una población superior a 150.000 habitantes: Santa Cruz de Tenerife, Granada, Córdoba, Jerez- Cádiz, Vitoria, Santander, Pamplona, Salamanca, San Sebastián, Burgos, Almería, León, Santiago de Compostela, Badajoz, Toledo, Palencia.

¹²⁵. Esos 17 proyectos fueron: A) Dentro del Objetivo 1:

1. Andalucía: Málaga: actuación integral en el centro histórico de la ciudad. Sevilla: actuación en el casco antiguo San Luis- Alameda y Cádiz: actuación en los barrios de El Pópulo y Santa María.

2. Castilla- León: Salamanca: actuación en el barrio antiguo y Valladolid: actuación en el Barrio España y S. Pedro Regalado.

3. Castilla- La Mancha: Toledo: Barrio de Santa María Bienquerencia.

4. Extremadura: Badajoz: Barrio Plaza Alta.

5. Galicia: La Coruña: Barrio Sudeste y Vigo: Programa Casco Vello.

6. Valencia: Valencia: Barrio Velluters.

7. Murcia: Cartagena: Casco Histórico.

8. Asturias: Langreo: Corredor del Nalón.

B) Dentro del Objetivo 2:

1. Cataluña: Badalona: Proyecto "Serra d'en Mena" y Sabadell: centro de la ciudad.

2. País Vasco: Baracaldo: Galindo- Baracaldo.

C) Fuera de Objetivo:

1. Madrid: Madrid: Distrito de Carabanchel.

2. Baleares: Palma de Mallorca: barrio del Temple

Esta fase correspondiente a la selección de propuestas se lleva a cabo a través de unos criterios que garanticen la objetividad, transparencia e igualdad. Así se habla de *criterios globales* que son aquéllos que constituyen el punto de partida para la distribución de los recursos y responden básicamente a los principios de concentración y equilibrio en la distribución territorial. El segundo criterio a seguir es el *ajuste a los parámetros de elegibilidad de la iniciativa* tales como garantía de cofinanciación pública y ajuste a las características sociodemográficas del territorio contempladas en la iniciativa. Para su determinación se utilizarán una serie de indicadores que revelen una clara situación del deterioro socioeconómico: tasa de empleo, inseguridad ciudadana, nivel educativo de la población, porcentaje de beneficiarios de subsidios sociales, porcentaje de infraviviendas, problemas ambientales, carencia de infraestructuras, instalaciones locales deficientes y desarrollo de programas integrados. Y por último el tercer criterio hace referencia a la *valoración técnica de cada programa* a fin de determinar su calidad, impacto y ajuste a las prioridades establecidas. Esta valoración se realiza mediante el análisis de una serie de indicadores que den cuenta de la calidad del programa, su impacto socioeconómico y la variedad de la problemática que aborda¹²⁶.

Hay que destacar, en esta línea, y a pesar de que no se considera un criterio de elegibilidad, que el concepto de *innovador* inherente al proyecto gozará de preferencia en la selección, puesto que uno de los objetivos de la iniciativa es que las ciudades renovadas y rehabilitadas, con ayuda de URBAN, sirvan de ejemplo para otras ciudades de los Países Miembros de la Unión Europea¹²⁷.

Después de esta preselección de los proyectos por la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, el siguiente paso en el procedimiento fue la presentación, por parte de España, del Programa Operativo URBAN I a la Comisión de la Unión Europea el 3 de noviembre de 1994. El cuento tuvo un final feliz y el programa fue aprobado por decisión de esta Institución el 25 de julio de 1995¹²⁸. Posteriormente se procede a la fase de ejecución y las autoridades locales de cada municipio, donde se van a iniciar las obras, nombran un Comité de Seguimiento¹²⁹ que estará integrado por Orga-

¹²⁶ Iniciativa Comunitaria URBAN- España, FEDER, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria. Ministerio de Economía y Hacienda, 1994, pp. 19 y 20.

¹²⁷ "Comunicación a los Estados Miembros...*art. cit.*, (nota 111), p. 13.

¹²⁸ "Decisión de la Comisión por la que se aprueba el Programa Operativo URBAN I para España", *DOCE C 1659*, 28.07.95.

¹²⁹ El Reglamento CEE nº 2082/93, en su artículo 25 exigió "la existencia de un Comité de Seguimiento con funciones coordinadas, de evaluación y control" de la fase de ejecución.

nismos o Entidades que vayan a participar en el desarrollo del programa (normalmente suelen ser departamentos del Ayuntamiento, Colegio Oficial de Arquitectos, Instituto de Fomento, Gerencia de Urbanismo etc...) y por representantes de la Comisión Europea. Este Comité llevará a cabo un constante seguimiento y evaluación de los objetivos que se han pretendido conseguir y se reunirá por lo menos una vez al año y siempre que lo considere necesario, al final de cada año completo, proporcionando, en los seis meses siguientes, información a la Comisión de los avances realizados.

De entre las funciones más importantes del *Comité de Seguimiento*, cabe destacar la de velar por asesorar un buen funcionamiento del programa operativo a seguir, intentando que se adecue a los objetivos propuestos; controlar que las medidas financieras se adapten dentro de los objetivos previstos (y, no salirse así del presupuesto); facilitar información a la Comisión y velar por la no violación de la legislación comunitaria en lo que respecta a: actos en virtud de los Tratados, Políticas Comunitarias, normas de contratación pública y realizar, efectivamente, un seguimiento de la ejecución del programa, a través de informes de aprobación de los objetivos que hayan sido conseguidos (siempre en colaboración con los representantes de la Comisión, también parte del Comité), y evaluaciones financieras que analicen el estado de las obras y los progresos conseguidos¹³⁰.

La última de las fases del procedimiento es la de *la tramitación de las solicitudes de pago a la Comisión Europea*, de las que se encargará la Dirección General de Planificación Presupuestaria, en el caso de España. Estas solicitudes son expedidas por los órganos gestores competentes y estarán avaladas por la certificación del grado de ejecución del Programa Operativo¹³¹. La Administración Central recibirá los fondos correspondientes a las solicitudes aprobadas y, procederá a efectuar las transferencias a las administraciones locales que corresponda

El 10 de julio de 1996, la Comisión Europea decidió *extender* la iniciativa comunitaria URBAN¹³² y, en lo que respecta a España, se repite el mismo procedimiento en 12 nuevos proyectos¹³³.

¹³⁰. Programa Operativo Urban I-España, facilitado por el Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

¹³¹. Programa Operativo Urban I-España, facilitado por el Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid

¹³². "Comunicación a los Estados Miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas", *DOCE C 200/04*, 10.07.96.

¹³³. Estos 12 nuevos proyectos en España fueron: A) Dentro del Objetivo 1:

La dotación o apoyo financiero a España con la ampliación de la iniciativa URBAN, es menor que la anterior y se decide un ajuste económico, una consideración en conjunto, global, es decir, aplicable indistintamente al programa URBAN I como al II, así en las regiones objetivo 1 se incrementó la ayuda comunitaria de cada proyecto en 134.180 ecus y en regiones fuera de objetivo como es Madrid, se pasó a tener una ayuda comunitaria de 11.902 mecus¹³⁴. En lo que se refiere a las características de selección, requisitos de participación y otros aspectos del procedimiento de gestión, hay que puntualizar que se sigue el mismo proceso que se aplicó para el Programa URBAN I.

2.2 *Programas Operativos de España*

Comienzan, tanto el Programa Operativo I como el II, con una introducción o presentación en la que dan un ligero paseo por las fechas del nacimiento de la iniciativa, el planteamiento de la ampliación, y tocan el tema de la decisión de España en lo que respecta al proyecto económico, fruto de la misma¹³⁵. A continuación se recoge un estudio sobre el territorio del país y de los problemas más acuciantes que amenazan a las ciudades objetivo de aplicación de la iniciativa. Continúa con comentarios sobre los proyectos presentados por los Ayuntamientos y aquéllos que han sido seleccionados, así como de los criterios que se siguen para esta selección, para la gestión del procedimiento en

-
1. Andalucía: Córdoba: barrio Ribera.
 2. Aragón: Zaragoza: barrio de la Magdalena- Tenerías.
 3. Asturias: Avilés y Corvera: barrios originados por la industrialización de los años 50.
 4. Canarias: Las Palmas de G. C.: Valle de Jinámar.
 5. Cantabria: Santander: barrio pesquero, cabildo, alta y hermanos Hermida.
 6. Castilla- La Mancha: Albacete: barrios de estrella, milagrosa y Hermanos Falcó.
 7. Castilla- León: León: barrio ferroviario.
 8. Cataluña: Barcelona: Santa Coloma de Gramenet: barrio sur.
 9. Comunidad Valenciana: Castellón: barrio de San Lorenzo, Santa Cruz de Tenerife y Tombatossels.
 10. Galicia: Pontevedra: casco antiguo.

B) Fuera de Objetivo:

1. Baleares: Palma de Mallorca: barrio del Temple.
2. Madrid: Madrid: Barrio de Carabanchel.

¹³⁴ Programa Operativo URBAN II-España, facilitado por el Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

¹³⁵ La decisión del ajuste económico, consecuencia de la ampliación URBAN II, surge como consecuencia de reuniones del Comité de Seguimiento asesorado por responsables de cada uno de los proyectos el 10 de enero de 1997.

general, subvención etc... Todo esto se desarrolla con la presentación y exposición de todo ello en cada proyecto seleccionado. En los anexos incluye los cuadros financieros de los fondos y anualidades para el objetivo 1, objetivo 2, regiones fuera de objetivo y para el total del programa.

Los Programas Operativos URBAN I y II se constituyen en 7 subprogramas¹³⁶, juzgándolos todos ellos de gran importancia, pero destacando el *subprograma 1*, que está titulado: *Mejora del Medio Ambiente Urbano*, y dedicado a temas urbanos como rehabilitación y renovación de espacios verdes y públicos; aspectos que se adecúan al interés de este artículo¹³⁷.

Todos estos subprogramas siguen el mismo esquema estructural: concepción, definición, objetivos específicos y actuaciones que se incluyen en el programa, pero, al centrarnos en el 1 se especifican tan sólo dos: *dotar a las zonas afectadas de los equipamientos adecuados para que contribuyan a mejorar la calidad de vida de sus habitantes y a la activación económica del barrio y contribuir a la integración de los barrios afectados dentro de la dinámica social y económica de la ciudad*¹³⁸.

Es importante destacar que la intervención de la iniciativa URBAN para cada zona urbana se decide, por las instituciones competentes, por medio de un reparto porcentual por medidas, y que en la mayoría de los campos de actuación en España, en lo que respecta a actuaciones que se engloban en el Subprograma 1 (es decir, actividades propiamente urbanísticas), existe una referencia porcentual notable con respecto al resto. Así por ejemplo, se deci-

¹³⁶. Subprograma 1: Mejora del Medio Ambiente Urbano: Renovación de edificios para la instalación de nuevas actividades. Rehabilitación de espacios verdes. Rehabilitación de espacios públicos. Recuperación de emplazamientos degradados. Mejora de las infraestructuras urbanas. Mejora de suministro de energía. Mejora de la movilidad de la población local. Mejora de la conectividad de barrios. Mejora del acceso a los servicios telemáticos. Reordenación de espacios industriales obsoletos.

Subprograma 2: Desarrollo del Tejido Económico.

Subprograma 3: Dotación de Equipamientos Sociales y Culturales.

Subprograma 4: Dotación de Centros de Formación.

Subprograma 5: Evaluación y Gestión.

Subprograma 6: Programas Sociales.

Subprograma 7: Programas de Formación Profesional.

¹³⁷. Programas Operativos URBAN I y II-España, facilitados por el Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

¹³⁸. Programas Operativos URBAN I y II- España, facilitados por el Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

dió que en la Comunidad de Madrid la iniciativa URBAN interviniese en un porcentaje superior que en Extremadura¹³⁹.

Como conclusión final, es interesante añadir que las actuaciones de la iniciativa URBAN, y su ampliación URBAN II, constituyeron uno de los programas más completos de rehabilitación urbana y una magnífica aportación para las ciudades, siendo España el país miembro al que mayor número de proyectos operativos han dado aprobación¹⁴⁰ (destacando las ejecuciones en ciudades como Málaga y La Coruña). Se trató de un Programa muy completo de actuación en las ciudades (en muchas de ellas continúan con la fase de ejecución final), y, sobre todo en lo que respecta a técnicas urbanísticas; sin embargo, opiniones de profesionales en el tema critican la existencia de una mínima actuación en lo que se refiere a aspectos arquitectónicos propiamente dichos, ya que la iniciativa sólo permite la ejecución de obras en lo referente a *arquitectura exterior*, es decir: fachadas y similares de viviendas en condiciones precarias, situadas en barrios marginados o degradados. Por lo demás, constituyó un procedimiento a través del cuál no sólo se llevan a cabo proyec-

¹³⁹. Estos porcentajes son los siguientes: Albacete- Castilla- La Mancha: 37,27 %. Avilés (y Corvera)- Asturias: 28,42 %. Baracaldo- País Vasco: 32 %. Badajoz- Extremadura: 26,99 %. Badalona- Cataluña: 32 %. Cádiz- Andalucía: 34,40 %. Cartagena- Murcia: 25,1 %. Castellón de la Plana- Comunidad Valenciana: 49,88 %. Córdoba- Andalucía: 38,40 %. Coruña La- Galicia: 51,8 %. Huelva- Andalucía: 30,66 %. Langreo- Asturias: 58,95 %. León- Castilla- León: 44,1 %. Madrid- Comunidad de Madrid: 54,40 %. Málaga- Andalucía: 81,35 %. Murcia- Murcia: 26,40 %. Palma de Mallorca- Baleares: 20,11 %. Pontevedra- Galicia: 19,56 %. Sabadell- Cataluña: 46,42 %. Salamanca- Castilla- León: 47,7 %. Santander- Cantabria: 37,21 %. Santa Coloma de Gramenet- Cataluña: 58 %. Toledo- Castilla- La Mancha: 8 %. Telde- Gran Canaria: 22,44 %. Valladolid- Castilla- León: 50,28 %. Vigo- Galicia: 46,87 %. Zaragoza- Aragón: 31,15 %.

¹⁴⁰. Para Austria se aprobaron dos proyectos operativos: Graz y Viena; en Bélgica: Antwerp, Bruselas y Charleroi; Dinamarca: Aalborg; Finlandia: Joensuu; Francia: Amiens, Aulnays Bois, Les Mureaux, Lyon, Marseille, Mulhouse, Roubaix- Tourcoing y Valenciennes; Alemania: Berlin, Brandenburg, Bremen, Chemnitz, Duisburg- Marxloh, Erfurt- Ost, Halle, Magdeburg- Cracau, Rostock, Saarbrücken y Ermoupolis; Grecia: Keratsini, Patras, Peristeri, Thessaloniki y Volos; Irlanda: Cork y Dublin; Italia: Bari, Cagliari, Catania, Cosenza, Foggia, Genova, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Siracusa y Venecia; Luxemburgo: Dudelange- Differdange; Portugal: Amadora, Lisboa, Loures, Oeiras, Porto y Gondomar; Suecia: Malmö; Holanda: Amsterdam y Hague; Reino Unido: Birmingham, London, Manchester, Merseyside- North Huyton, Nottingham, Sheffield, Glasgow North, Paisley, Swansea, Belfast y Derry. Fuente: Community Initiative URBAN: Summary Sheets on the operational programmes adopted: in the framework of the first wave, before 31/12/96 for the second wave, facilitado por La Dirección General XVI para Política Regional y Cohesión, 18.05.98, Bruselas.

tos urbanísticos, sociales, de mejoras medioambientales y otros para intentar por todos los medios contribuir al bienestar de los ciudadanos y de su calidad de vida, sino que las actuaciones de esta iniciativa pretender servir de modelo y ejemplo a otras ciudades de la Unión Europea, con el fin de fomentar un sistema de aprendizaje y contribuyendo siempre a mejorar situaciones difíciles.

A modo de conclusión personal que invita a una reflexión, se me plantean las siguientes preguntas: ¿Qué pasará ahora?, ¿Se aprobará de nuevo otra iniciativa en favor de zonas urbanas desfavorecidas? ¿Nacerá de nuevo otra iniciativa *redentora* de las ciudades o cambiará la situación de las mismas con nuevas actuaciones a su favor?.

III. CONCLUSIONES

Para llegar a las conclusiones a las que llego, he partido de la idea de que la ciudad es un conjunto de un sin fin de instrumentos, donde se integran los elementos materiales esenciales: calles, plazas, parques, edificios públicos, viviendas, pero donde también, y por encima de todo son protagonistas: el hombre, su vida, la historia, la tradición, la cultura y sus recuerdos. Hay quien dice que la ciudad hace al hombre y sobre esta concepción hay muchas interpretaciones, así se podría enlazar la idea de Aristóteles que dice que la ciudad es el instrumento para conseguir la perfección de la existencia humana; desde una visión personal añadiría que también es el hombre el que da vida a la ciudad; con esto intento decir que es el hombre el que construye su ciudad, el que deja las huellas de la historia en las plazas, en los monumentos, el que crea costumbres y transfiere las tradiciones, la cultura. Pienso que los dos conceptos *ciudad* y *hombre* viven interrelacionados de manera indeleble.

La mayoría de los países miembros son conscientes de que las regiones y los municipios pueden llegar a conocer y captar mejor que nadie esos problemas que afectan a sus ciudades y por tanto el poder central delega sus competencias en las regiones o comunidades autónomas para conseguir un sistema de aplicación de soluciones prácticas a través del planeamiento (excepto el *sistema alemán* que es diferente y se caracteriza de complejo por la existencia de un sistema de planificación general para todo el territorio, que se va aplicando según los casos, y la excepción de Inglaterra donde el poder está centralizado en el gobierno en lo que el tema se refiere)¹⁴¹.

¹⁴¹. Ordenación del Territorio. Normativa general en el derecho comparado, Centro de estudios de Ordenación del territorio, Servicio de Publicaciones Oficiales, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1990, Madrid.

De todas las reflexiones y actuaciones de la Unión Europea respecto al tema de urbanismo, es muy interesante el papel de *La Carta de Aalborg* de 1994, puesto que se trató de uno de los pocos documentos que no solo plantea la existencia de dificultades en las ciudades con propósito de solucionarlas, si no que constituye el inicio de un proyecto de actuación a llevar a cabo desde el mismo momento en que se concibe. En esta misma línea hay que hablar del *Dictamen sobre desarrollo urbano y la Unión Europea* del Comité de las Regiones de 1995, ya que recopiló una serie de reflexiones muy concretas sobre la aplicación de legislación comunitaria en las ciudades. Se trata de un documento muy interesante, del que sin embargo no se obtuvo respuesta. Igualmente es de notable importancia la comunicación de la Comisión Europea de 1997 titulada *Hacia una política urbana de la Unión Europea* en el que, a pesar de no proponer actuaciones inmediatas en sentido literal, se analizan todos los problemas de las ciudades y se propone la necesidad de creación de un campo legislativo más amplio para tratar esta situación, bien mediante la adaptación del sistema ya existente, bien a través de la creación de una *política urbana común*.

Sin duda la iniciativa URBAN es la actuación más importante de la Unión Europea respecto a la solución de problemas en las ciudades, no sólo urbanísticos (que es lo que aquí interesa) sino también sociales y económicos. Con esta iniciativa la Unión Europea contribuye a la consecución del bienestar social y a la mejora de la calidad de vida del ciudadano europeo, a través de un saneamiento de zonas urbanas degradadas y problemáticas, con el objetivo de construir modelos de ciudades a seguir por otras de los demás países miembros, instaurando un sistema de aprendizaje.

Y como conclusión hay que añadir que está claro que la Unión Europea está llevando a cabo, desde hace tiempo, *intentos para solucionar* estas situaciones, pero el ámbito de actuación es escaso. Sí es verdad que la UE es consciente de estos problemas y parece reconocer tener la intención de contribuir a una mejora, como ha dicho en multitud de comunicaciones, cartas y conclusiones de reuniones, en los que reflexiona sobre el tema y *propone* soluciones, que comparto. Sin embargo, las actuaciones concretas han sido pocas y siempre de manera fragmentada y a través de políticas comunes que afectan indirectamente a cuestiones urbanas. Por todo ello cabe preguntarse ¿es necesaria la creación de una *política de urbanismo*?; tal vez estamos viviendo el procedimiento de gestación de una *política de urbanismo común* en la Unión Europea, quizá, por el contrario, las actuaciones en relación con ella han sido meras intenciones de mantener tranquilos a aquellos Organismos e Instituciones que consideran la importancia del problema, sabiendo que el campo de actuación

puede ser mucho más amplio y generoso. Contestando sin más rodeos a la pregunta y teniendo en cuenta que se trataría de un procedimiento lento, considero que, si bien la creación de esta política no es en sí una cuestión esencial en sentido estricto, sí parece *conveniente*, para, de una vez por todas, reconocer la existencia de un problema grave y poder centrarse en soluciones prácticas e inmediatas de forma seria.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS COMA, Martín, *Obras Públicas y urbanismo: Actos del uso del suelo y ejecución de obras promovidas por la administración del Estado*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1994, Madrid.
- BRAUDEL, Francisco, *Atlas histórico de las ciudades europeas*, Ayuntamiento de Barcelona, 1995, Barcelona.
- CHESHIRE, Paul, *Informe sobre problemas urbanos y política regional en la Comunidad Europea de los 12. Análisis y recomendaciones para la acción comunitaria*, Facultad de Estudios Urbanos y Territoriales, 1987, UK.
- CHESHIRE, Paul, *Regiones Urbanas y Regiones Rurales en la Comunidad Europea: La evolución de las ventajas de tipo espacial*, Revista de Estudios Territoriales (26), 1988, Madrid.
- CHUECA GOITIA, Fernando, *Breve historia del Urbanismo*, Alianza Editorial, 1993, Madrid.
- Community involvement in urban regeneration: added value and changing values*, Directorate General XVI, Regional development studies, Regional Policy and Cohesion, 1997, Brussels.
- Documento Europa 2000: Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, Comisión Europea Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1991, Luxemburgo.
- Documento Europa 2000+: Cooperación para el desarrollo territorial europeo*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994, Luxemburgo.
- Documentos sobre Política Territorial: Carta Europea del Territorio*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Urbanismo, Secretaría General Técnica. Servicio de Publicaciones, 1982, Madrid.
- GARCÍA BELLIDO, Javier. GONZÁLEZ TAMARIT, Luis, *Para comprender la ciudad: claves sobre los procesos de producción del espacio*, Editorial Nuestra Cultura, 1979, Madrid.
- Guía de las Iniciativas Comunitarias 1994-1999*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994, Luxemburgo.
- Guía de las medidas innovadoras de desarrollo regional 1994-1999. Artículo 10 del FEDER*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994, Luxemburgo.

- HERRERA, Francisco, *Las grandes ciudades en la década de los 90*, Editorial Ala Delta, 1994, Madrid.
- Informe Anual sobre las actuaciones de la Unión Europea 1995*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995, Luxemburgo.
- Informe Anual sobre las actuaciones de la Unión Europea 1996*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1996, Luxemburgo.
- Informe Anual sobre actuaciones de la Unión Europea 1997*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997, Luxemburgo.
- Iniciativa Comunitaria URBAN I. España. Madrid: El corazón del problema*, Ayuntamiento de Madrid. Dirección de Gestión de Vivienda y Patrimonio, 1997, Madrid.
- Iniciativa Comunitaria URBAN II. España. Madrid: El corazón del problema*, Ayuntamiento de Madrid. Dirección de Gestión de Vivienda y Patrimonio, 1998, Madrid.
- La Europa de las Ciudades. Actuaciones comunitarias en el medio urbano*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997, Luxemburgo.
- Las medidas comunitarias de interés para las ciudades. Programas, acciones y proyectos adoptados por las instituciones comunitarias. Eurociudades*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992, Luxemburgo.
- Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1990, Luxemburgo.
- Los Fondos Estructurales y la reconversión de las regiones industriales españolas 1994-1999*, Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Cohesión, Inforegio, Agosto, 1995, Bruselas.
- Los Fondos Estructurales 1995: resumen del Informe Anual*, Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Cohesión, Inforegio, Ficha informativa, Octubre, 1995, Bruselas.
- MENÉNDEZ RESACH, Angel, *La Política del suelo en Europa*, Temas de la Administración Local. Oficina de Publicaciones, 1995, Madrid.
- MITSCHERLICH Alexander, *Tesis sobre la ciudad del futuro*, Alianza Universidad, 1997, Madrid.
- Ordenación del Territorio. Normativa General en el Derecho Comparado*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio ambiente, 1980, Madrid.
- PRECEDO LEDO, Andrés, "Las políticas de desarrollo y renovación urbana en Europa", *Revista Ciudad y Territorio* (98), Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1993, Madrid.
- Primer Informe sobre las Ciudades Europeas Sostenibles*, Comisión Europea, 1994, Bruselas.
- Programa Operativo URBAN. España. 1994-1999*, Ministerio de Economía y Hacienda, 1998, Madrid.
- Programa Operativo URBAN II. España. Ampliación 1997-1999*, Ministerio de Economía y Hacienda, 1998, Madrid.
- Projects Pilotes Urbains. Rapport Annuel*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1996, Luxemburgo.

- RAMÓN FERÁNDEZ, Tomás, *Manual de Derecho Urbanístico*, Publicaciones Abella el Consultor, 1995, Madrid.
- ROCA CLADERA, Juana. GARCÍA NART, Marta, *Análisis comparado de algunos países de la Unión Europea*, Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Centro de Publicaciones, 1995, Madrid.
- SERRANO RODRÍGUEZ, Antonio, "El transporte urbano en el urbanismo del siglo XX: Insuficiencias legislativas", *Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos* (39), 1997, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura y Baleares.
- The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Directorate General XVI, Regional development studies, Regional Policy and Cohesion, 1997, Brussels.
- "Una política para las ciudades", *Revista de Estudios Territoriales* (39), Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Mayo-Agosto, 1992, Madrid.
- Urban Pilot Projects Newsletter*, Directorate General XVI of the European Commission, Regional Policy and Cohesion, Winter 1997, Brussels.
- Urbanización y las funciones de las ciudades en la Unión Europea*, Comisión Europea, Economía Regional Policial, Bruselas, 1992, Luxemburgo.
- WILLIAMS, Amancio, *La Carta de Atenas. Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna*, Colección de documentos del siglo XX, Editorial Contemporánea, 1957, Madrid.