

**REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS
DE DESARROLLO URBANO
DECLARACIÓN**

Toledo, 22 de Junio de 2010.

PREÁMBULO

El día 22 de junio de 2010, en Toledo (España), respondiendo a la invitación de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea (UE), y en el marco de la Reunión Informal de Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano (21 y 22 de junio), ha tenido lugar la sesión de la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de los países miembros de la UE, cuyo tema central ha sido “la regeneración urbana integrada”. A dicha reunión han asistido también el Comisario Europeo de Política Regional, representantes del Parlamento Europeo (PE), del Comité de las Regiones (CdR), del Consejo Económico y Social Europeo (CESE), del Banco Europeo de Inversiones (BEI), así como los representantes de los tres países candidatos a la adhesión a la UE, además de Noruega y Suiza, y varios observadores de distintas organizaciones relacionadas con el desarrollo urbano.

Esta reunión ha tenido lugar en el contexto de una crisis financiera, económica y social global, que está provocando un fuerte impacto en la economía europea y también en la calidad de vida de sus ciudadanos. A corto y medio plazo, las ciudades europeas se enfrentan al gran reto de sobreponerse a esta crisis y de emerger reforzadas de la misma; pero también se enfrentan a otros retos estructurales a largo plazo –la globalización, el cambio climático, la presión sobre los recursos naturales, las migraciones, el envejecimiento y el cambio demográfico, etc.- que tienen una fuerte dimensión urbana –impacto en la economía urbana, deterioro del medioambiente urbano, incremento del riesgo de exclusión y polarización social, etc.- y que deben ser abordados al mismo tiempo. Estos retos son una llamada de atención, una oportunidad para mantener un rumbo firme basado en los principios del desarrollo urbano integrado, inteligente, cohesivo, e inclusivo, como el único modo de conseguir una mayor competitividad económica, ecoeficiencia, cohesión social y progreso cívico en las ciudades europeas, así como de garantizar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos en el presente y en el futuro.

Habiendo considerado:

-El Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009¹.

-La estrategia “Europa 2020”, aprobada por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 tras la Comunicación de la Comisión “EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” de 3 de marzo de 2010 (COM(2010) 2020)², y la “Estrategia Revisada de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible”³, adoptada por el Consejo Europeo de 15/16 de junio de 2006.

- El documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional “Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (2007-2013)”⁴, de noviembre de 2008, y la Guía de la Comisión sobre “La dimensión urbana en las políticas de la Unión Europea en el período 2007-2013”⁵ actualizado en diciembre de 2009.

-La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo titulada “Libro Verde sobre la cohesión territorial: Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte” de 6 de octubre de 2008 (COM (2008) 0616)⁶.

-La Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de marzo de 2009, sobre el Libro Verde sobre la cohesión territorial y el estado del debate sobre la futura reforma de la política de cohesión (2008/2174(INI))⁷, la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de marzo de 2009, sobre la dimensión urbana de la política de cohesión en el nuevo periodo de programación (2008/2130(INI))⁸.

-El dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre “la necesidad de aplicar un enfoque integrado de regeneración urbana” (CESE 760/2010)⁹, aprobado el 26 de mayo de 2010.

-El dictamen del Comité de las Regiones sobre “el papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa”, aprobado en su sesión plenaria de 9 y 10 de junio de 2010.

¹ Nota del Traductor (NT): <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML>. Además, a través del siguiente enlace se puede acceder a una versión consolidada del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:ES:HTML>.

² NT: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf.

³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/06/st10/st10117.es06.pdf>.

⁴ NT: Versión en inglés: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_en.pdf.

⁵ NT: Versión en inglés: parte 1, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/pdf/urbanguide1_en.pdf; parte 2, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/pdf/urbanguide2_en.pdf.

⁶ NT: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:ES:PDF>.

⁷ NT: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:117E:0065:0072:ES:PDF>.

⁸ NT: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:117E:0073:0078:ES:PDF>.

⁹ NT: Versión en inglés: http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\eco\eco273\ces760-2010_ac.doc&language=EN.

-La Agenda de Barcelona “*Hacia una Agenda Local Europea*”¹⁰, aprobada en la Cumbre Europea de Gobiernos Locales que se celebró del 22 al 24 de febrero de 2010.

-La Comunicación de la Comisión “*Plan de acción sobre movilidad urbana*” (COM (2009) 490 final)¹¹, aprobado el 30 de septiembre de 2009 sobre la base del Libro Verde de la Comisión titulado “*Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*” (COM (2007) 551 final)¹².

-Las Conclusiones de la Reunión Informal de Ministros sobre Política Regional, celebrada en Zaragoza el 19 de febrero de 2010¹³; las Conclusiones sobre Gobernanza Multinivel de la Reunión Informal de Ministros sobre Política Territorial¹⁴, celebrada en Málaga el 16 de marzo de 2010, y la Declaración Final de la 18ª Reunión Informal de Ministros de Vivienda celebrada en Toledo el 21 de junio de 2010.

-Los documentos de las últimas Reuniones Informales de Ministros sobre Desarrollo Urbano, en particular: el “*Programa de Acción de Lille*”¹⁵, aprobado en el Consejo Informal de Ministros sobre Asuntos Urbanos, celebrado en Lille el 3 de noviembre de 2000; el “*Urban Acquis*”¹⁶ adoptado en el Consejo informal de Ministros sobre Políticas Urbanas, celebrado en Rotterdam el 30 de noviembre de 2004; el “*Acuerdo de Bristol*”¹⁷, aprobado en el Consejo Informal de Ministros sobre Comunidades Sostenibles, celebrada en Bristol los días 6 y 7 de diciembre de 2005; la “*Agenda Territorial de la UE - Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*”¹⁸ y la “*Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*”¹⁹, aprobadas en las Reuniones Informales de Ministros sobre Cohesión Territorial y Desarrollo Urbano, celebradas en Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007; la “*Declaración de Marsella*”²⁰ adoptada en la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano, celebrada el 25 de noviembre de 2008.

los Ministros responsables del Desarrollo Urbano acordaron y aprobaron los siguientes enunciados de la:

¹⁰ NT:

http://www.europeansummit2010.eu/documentacio_i_fitxers/documents%20de%20referencia/AGENDA%20BARCELONA_cast.pdf.

¹¹ NT: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0490:FIN:ES:PDF>.

¹² NT: http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/doc/2007_09_25_gp_urban_mobility_es.pdf.

¹³ NT: Información sobre la Reunión Informal de Ministros de Política Regional: <http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/tudela.pdf>.

¹⁴ NT: Información sobre la Reunión Informal de Ministros de Política Territorial: http://www.mpt.es/prensa/notas_de_prensa/notas/2010/03/20100317.html.

¹⁵ NT: Versión en inglés: <http://www.eukn.org/binaries/eukn/netherlands/policy/2006/3/lille-action-programme1.pdf>. Conclusiones de la Reunión Informal de Ministros sobre Asuntos Urbanos celebrada en Lille el 2 de noviembre de 2000 (versión en inglés): <http://www.eukn.org/binaries/eukn/netherlands/policy/2006/3/lille-action-programme2.pdf>.

¹⁶ NT: Versión en inglés: http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/pdf/112004_rotterdam_conclusion.pdf.

¹⁷ NT: Versión en inglés: http://www.rfsustainablecities.eu/IMG/pdf/Bristol_accord_cle55c32d.pdf.

¹⁸ NT: http://www.mma.es/secciones/desarrollo_territorial/ambito_europeo_dt/ete/pdf/ATUE_final_castellano.pdf.

¹⁹ NT: http://www.rfsustainablecities.eu/IMG/pdf/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf.

²⁰ NT: http://www.vivienda.es/es/pdf/AGENDA_URBANA/AUE_ENE09_01.pdf.

DECLARACIÓN DE TOLEDO

A. Sobre el modo de afrontar los retos urbanos actuales y aplicar la estrategia Europa 2020 mediante la consecución de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo.

Teniendo en cuenta la dimensión urbana de la presente crisis y los retos futuros a que se enfrentan las ciudades europeas, los Ministros examinaron en detalle la estrategia Europa 2020 y en consecuencia destacaron la necesidad de promover un desarrollo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusivo en las ciudades y áreas urbanas europeas.

A.1. La idoneidad del enfoque integrado en las políticas de desarrollo urbano y la necesidad de un entendimiento común del mismo.

Para conseguir este desarrollo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusivo, los Ministros reafirmaron la validez de los compromisos alcanzados y de los principios establecidos durante las Reuniones Ministeriales previas y destacaron en particular el enfoque integrado en las políticas urbanas como una de las principales herramientas para avanzar en la dirección señalada por la estrategia Europa 2020, especialmente en el actual escenario de escasez de recursos, en el cual parece necesario conseguir más con menos. Con este fin, también reconocieron el papel que las ciudades pueden jugar en la consecución de estos objetivos y propusieron una colaboración real con las ciudades en la aplicación de la estrategia Europa 2020.

No obstante, los Ministros consideraron que para afrontar estos importantes retos urbanos, los principios acordados en las pasadas reuniones mantenidas en Leipzig y en Marsella deben ser plenamente desarrollados, aplicados y puestos en práctica. Con el fin de seguir haciéndolo, los Ministros acordaron que sería conveniente establecer en profundidad un entendimiento común del enfoque integrado en el desarrollo urbano. En este sentido, los Ministros tomaron nota de sus principales características, descritas en el *“Documento de Referencia de Toledo sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa”*, y agradecieron a la Presidencia española la preparación de este valioso documento. A partir de este entendimiento común, los Ministros expresaron su compromiso de promoverlo dentro de sus respectivas competencias; y además acordaron su interés por explorar la posibilidad de desarrollar una batería común mínima de indicadores traduciendo este común entendimiento del enfoque integrado, e incluyendo indicadores de sostenibilidad urbana.

A.2. La importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible, y socialmente inclusivo en Europa.

Con el fin de hacer realidad el modelo de ciudad más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusiva, los Ministros enfatizaron la importancia de:

- aplicar estrategias de desarrollo urbano integrado, con una visión global y exhaustiva de la ciudad, convenientemente enmarcadas dentro de una perspectiva territorial, que promuevan armoniosamente todas las dimensiones de la sostenibilidad de un modo integrado, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad existente;
- tener en cuenta la necesidad de mejorar el desempeño económico, la ecoeficiencia y la cohesión social de la ciudad consolidada, con el fin de conseguir las metas generales y los

principales objetivos específicos²¹ indicados en la estrategia Europa 2020 y con el de aplicar y desplegar realmente este modelo más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en todos los tejidos urbanos y sociales de la ciudad consolidada;

- asegurar la calidad de vida de los ciudadanos y su bienestar en todas las comunidades y barrios de la ciudad, subrayando la necesidad de su intervención en el desarrollo urbano a través de la participación ciudadana, y de reconocer la importancia de la alianza y la implicación del resto de los agentes (sector privado, sociedad civil, etc.) como una herramienta crucial para un enfoque integrado;
- recordar la recomendación de reflexionar y tener en cuenta el cambio climático tal como se expresa en la propia estrategia Europa 2020 y en la Declaración de Marsella
- apoyar el reconocimiento de la importancia de la renovación y rehabilitación del parque de vivienda existente desde diferentes perspectivas, tal y como se subraya en el Comunicado Final del 18º Encuentro Informal de Ministros de Vivienda, celebrado en Toledo el 21 de Junio de 2010;
- tener en cuenta los compromisos establecidos en la Carta de Leipzig en relación a prestar especial atención a los *“barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad”*, y más particularmente, sobre la conveniencia de alinear entre sí cada uno de sus objetivos concretos²² con el fin de reducir la polarización social;
- recordar que la calidad urbana general, determinada por la calidad de los espacios públicos así como de los paisajes modelados por el hombre y de la arquitectura, es un requerimiento esencial para el establecimiento de un entorno agradable para la población urbana, y también para el atractivo y la competitividad global de la ciudad;
- recalcar la conveniencia y efectividad del planeamiento territorial y urbano como uno de los instrumentos más destacados para integrar los objetivos ambientales, sociales y económicos;
- considerar la idoneidad del reciclaje urbano y/o del planeamiento urbano compacto²³, donde sean apropiados, como estrategias para minimizar el consumo de suelo, previniendo la transformación innecesaria de suelo virgen o de zonas naturales en suelo urbanizado, y por tanto controlando y limitando la dispersión urbana.

Sobre esta base, los Ministros acordaron destacar el carácter estratégico de la Regeneración Urbana Integrada, enmarcada dentro del concepto más amplio de Desarrollo Urbano Integrado, como una importante perspectiva para conseguir estos objetivos arriba mencionados.

En consecuencia, los Ministros tomaron nota de las recomendaciones al respecto recogidas en el ya mencionado *“Documento de Referencia de Toledo”*, reconociendo el valor de éste para un

²¹ Que son: el 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada; el 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D; debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello); la reducción del porcentaje de abandono escolar por debajo del 10 %; y la reducción de las personas en riesgo de pobreza a 20 millones de personas menos.

²² Que eran: *“la búsqueda de estrategias para la mejora del medio ambiente físico, incluyendo la inversión en vivienda”*, *“el fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral”*, la promoción de una *“educación proactiva y de políticas de formación para niños y jóvenes”*, y el *“fomento de un transporte urbano eficiente y asequible”*.

²³ De acuerdo con la comunicación de la Comisión sobre *“una estrategia temática sobre el Medio Ambiente Urbano”*, COM (2005) 718 final.

entendimiento común de este concepto y para el futuro desarrollo de la cooperación entre los Estados Miembros y con la Comisión Europea, y el resto de instituciones de la UE y otras organizaciones. Sobre esta base, los Ministros acordaron promover -en el marco de sus respectivas competencias, en estrecha cooperación con las ciudades de sus países y, cuando resulte pertinente según el contexto de cada Estado Miembro- la Regeneración Urbana Integrada como un instrumento estratégico para lograr un modelo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusivo, y en particular para hacer frente a los retos urbanos actuales y poner en práctica los objetivos de la estrategia Europa 2020 en el entorno construido y en los tejidos urbanos ya consolidados.

B. SOBRE EL APOYO A LA CONTINUACIÓN DEL PROCESO DE MARSELLA Y EL DESARROLLO DEL MARCO EUROPEO DE REFERENCIA DE LA CIUDAD SOSTENIBLE (RFSC).

Siguiendo la Declaración de Marsella sobre la necesidad de continuar apoyando el desarrollo urbano sostenible y el enfoque integrado, y de poner en práctica en la escala local los principios de la Carta de Leipzig, un grupo de alto nivel (MS/I WG) liderado por Francia ha desarrollado un prototipo del Marco común Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC)²⁴.

Con esta perspectiva, los Ministros:

- agradecieron a todos los participantes implicados, y especialmente a Francia, su contribución y compromiso durante este proceso;
- dieron la bienvenida y celebraron del trabajo desarrollado hasta la fecha, reconociendo el valor añadido del Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC) como una herramienta operativa para las ciudades, y más particularmente para las de tamaño mediano y pequeño, ayudándolas –de modo voluntario- a desarrollar de modo más integrado sus estrategias, políticas y proyectos de sostenibilidad urbana;
- reafirmaron, de acuerdo con lo establecido en la Declaración de Marsella, que este Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC) está basado en un proceso colectivo y abierto, y que debe ser una herramienta de amplio espectro, adaptable, abierta y no vinculante para la ciudades, basada en el principio de subsidiariedad;

Considerando que el prototipo presentado en la Reunión Informal de Ministros de Toledo debe ser plenamente desarrollado y probado en una nueva fase, los Ministros:

- reafirmaron su compromiso de continuar el proceso para la próxima segunda fase, que está prevista a partir de ahora para tener el prototipo probado por un conjunto de ciudades piloto seleccionadas, así como de mejorar y finalizar el Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC) sobre la base de este texto y también como se describe en el documento de Conclusiones del grupo de trabajo MS/I WG, proponiendo que la herramienta final completa y plenamente operativa debería estar concluida a finales de 2011 (bajo la Presidencia de Polonia);
- subrayaron la necesidad de darle un apoyo compartido por parte de los Estados Miembros y de la Comisión Europea, y por tanto solicitaron a la Comisión Europea que asuma un papel significativo en este proceso, co-liderando la fase de ensayo conjuntamente con Francia y otros países voluntarios, incluyendo a las respectivas Presidencias del Consejo de la UE;

²⁴ <http://www.rfsustainablecities.eu/>

- afirmaron su compromiso, en el marco de sus competencias y dentro de sus posibilidades, de continuar y reforzar el proceso en el nivel nacional, a través de la continuación de los Grupos Nacionales de Apoyo (NSG) existentes o del lanzamiento voluntario de nuevos NSG; de hacer un esfuerzo adecuado para difundir, promover y utilizar el Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC) en el contexto nacional; y de traducir el prototipo del RFSC y / o la herramienta final del RFSC a su idioma nacional, con el fin de hacerla accesible y de permitir una amplia participación de las ciudades; y
- consideraron que una amplia participación e implicación de las ciudades europeas es clave para el éxito del desarrollo y la aplicación futura de esta herramienta, y por lo tanto, propusieron, con carácter voluntario, un número de ciudades para la fase de ensayo, así como facilitar en el contexto nacional su testado por parte de estas ciudades, y la comunicación a escala europea si fuera necesario.

Teniendo presentes todas estas recomendaciones, los Ministros:

- animaron a las próximas Presidencias a participar en la fase de seguimiento del proceso;
- invitaron a las autoridades locales y a otras organizaciones, particularmente las profesionales, el sector privado, las ONG, etc. a ser participantes activos en este proceso;
- animaron a todos los agentes relevantes en el nivel europeo, nacional, regional y local a considerar esta oportunidad y a apoyar la difusión de esta herramienta;
- recalcaron la potencial contribución del Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC) a la buena gobernanza, y al diálogo europeo multinivel, sobre la base de un entendimiento y de un formato común; y
- subrayaron su potencial valor añadido desde la perspectiva de la nueva Agenda Urbana Europea y de los objetivos de la estrategia Europa 2020.

C. SOBRE LA NECESIDAD DE CONSOLIDAR EN EL FUTURO UNA AGENDA URBANA EUROPEA.

Reconociendo el trabajo sobre las cuestiones urbanas llevado a cabo por las sucesivas presidencias rotatorias de la UE y, especialmente los resultados de los más recientes hitos de las últimas Reuniones Informales Ministeriales mencionadas en el Preámbulo, los Ministros consideraron que el nuevo marco derivado de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa acentúa la necesidad de coordinación entre el Trío de sucesivas presidencias. De este modo, parece adecuado comenzar a establecer líneas estratégicas de continuidad y de coordinación entre las sucesivas presidencias, caminando hacia la elaboración futura de un programa de trabajo conjunto o “Agenda Urbana Europea” que habrá de irse madurando progresivamente hasta tomar su forma definitiva.

Además del apoyo intergubernamental, los Ministros también reconocieron los continuos esfuerzos y contribuciones a la agenda urbana realizados por la Comisión Europea, particularmente a través de la dimensión urbana de la Política de Cohesión. En este sentido, los Ministros invitaron a la Comisión Europea a seguir desempeñando un papel pro-activo, sobre todo en aquellas áreas del proceso intergubernamental que fomenten el Acervo Urbano europeo.

Los Ministros también subrayaron la necesidad de reforzar la cooperación y coordinación con el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, el Banco Europeo de Inversiones, y otras instituciones y organizaciones relevantes que trabajan en el campo del desarrollo urbano en Europa.

A modo de primera aproximación a este programa de trabajo conjunto, los Ministros se comprometieron a fomentar e impulsar las siguientes acciones conjuntas:

C.1. Fortalecer la dimensión urbana en la Política de Cohesión.

Los Ministros consideraron que las ciudades son los lugares donde se concentran la mayoría de los riesgos y de los potenciales presentes y futuros, y que por tanto son claves para alcanzar las metas de la estrategia Europa 2020, haciendo más inteligente, competitiva, sostenible y socialmente inclusiva la economía de Europa. Por ello, recalcaron que debe ser una prioridad política el empoderamiento de las ciudades europeas para afrontar estos retos futuros y desbloquear su potencial, así como continuar y reforzar el apoyo público a las políticas urbanas sostenibles en toda la UE, particularmente a través de la Política de Cohesión.

Para ello, los Ministros coincidieron en su deseo de colaborar con la Comisión Europea en el debate sobre la consideración y la elaboración de un marco reforzado para la dimensión urbana en la Política de Cohesión en el próximo período de programación

Los Ministros acordaron que las bases comunes del nuevo marco de la dimensión urbana en la Política de Cohesión deben ser los principios siguientes: la implicación de las autoridades locales y las ciudades en el diseño y aplicación de los Programas Operativos, un mayor énfasis en el enfoque integrado y en el desarrollo urbano sostenible, una focalización más fuerte sobre la cohesión territorial y social, y un procedimiento de atribución y gestión de los fondos más simplificado.

C.2. Apoyar una mayor coherencia entre los temas territoriales y urbanos y sus respectivas Agendas, y fomentar la dimensión urbana en el contexto de la cohesión territorial.

Los Ministros recalcaron la importancia de la coordinación y coherencia entre las políticas territoriales y urbana, tomando nota del documento *“El territorio importa para hacer de la estrategia Europa 2020 un éxito”*²⁵, reconociendo que Europa como totalidad sería más inteligente, más sostenible y socialmente inclusiva si se hiciera un mejor uso de su rica diversidad geográfica y del potencial territorial de todas sus regiones y ciudades, prestando una particular atención a los mecanismos de gobernanza multinivel con el objeto de asegurar una mayor consistencia en el territorio entre las diferentes políticas sectoriales y entre los diferentes niveles de gobierno.

En este sentido, los Ministros acordaron explorar las posibilidades de establecer una mayor coordinación entre los temas urbanos y territoriales y sus respectivas Agendas, trabajando de manera coordinada sobre ello en el proceso de revisión de la Agenda Territorial Europea que se espera sea aprobada durante la presidencia de Hungría en la primera mitad de 2011.

Los Ministros también consideraron crucial contemplar la dimensión urbana en el contexto más amplio de la cohesión territorial. Las ciudades europeas y la relación entre ciudades y comunidades vecinas -incluyendo las relaciones y partenariados metropolitanos y urbano-rurales, y considerando la amplia diversidad territorial- son claves en la consecución de este nuevo objetivo horizontal de la UE. Por tanto, la dimensión urbana debería ser una parte integrante del concepto de cohesión territorial.

²⁵ *“Territory matters to make Europe 2020 a success”*. Contribución conjunta de los Directores Generales de los departamentos ministeriales responsables de las políticas de desarrollo territorial en la UE, aprobado en Sevilla el 10 de mayo de 2010.

C.3. Continuar promoviendo la investigación, los estudios comparativos y las estadísticas, el intercambio de Buenas Prácticas y la difusión del conocimiento sobre temas urbanos, y fortalecer la coordinación entre todos ellos.

Los Ministros consideraron que es fundamental continuar impulsando la investigación, los estudios comparativos y las estadísticas sobre los temas urbanos, así como el intercambio de buenas prácticas y la difusión del conocimiento.

Para ello será necesario coordinar e impulsar más decididamente los programas de investigación a escala nacional, y también los proyectos transnacionales a escala europea. En este sentido, se agradece a la Comisión Europea (CE) su impulso al Espacio Europeo de Investigación en los temas urbanos mediante el considerable apoyo a la investigación urbana a través de los Programas Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico y especialmente mediante la financiación de la red URBAN-NET²⁶. Sería muy conveniente continuar más allá de 2010 esta senda iniciada por URBAN-NET en cuanto a coordinación de los programas transnacionales de investigación sobre temas urbanos y financiación intergubernamental de convocatorias de proyectos transnacionales, ampliando también el número de países participantes. Los Ministros también pidieron a la Comisión que considere la dimensión urbana dentro del Séptimo Programa Marco actualmente vigente, e insistieron en la importancia de continuar apoyándola en el futuro. Finalmente, pidieron también a la Comisión y las autoridades nacionales implicadas que se refuerce dentro del Programa ESPON el análisis de la dimensión territorial de las dinámicas urbanas.

Al hilo de las recomendaciones del Informe presentado por Portugal en Leipzig sobre la necesidad de una cooperación más fuerte entre los proveedores de conocimiento, los Ministros tomaron nota del progreso realizado hasta la fecha en la cooperación entre las redes urbanas europeas, y también entre las iniciativas intergubernamentales y las de la Comisión, dando la bienvenida particularmente a la creación prevista de un motor común de búsqueda entre EUKN²⁷ y el Programa URBACT²⁸. Los Ministros también dieron la bienvenida al compromiso de varios Estados Miembros de continuar su participación en EUKN para el período 2011-2015 y valoraron sus esfuerzos para establecer EUKN como una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

Finalmente, los Ministros enfatizaron la necesidad de reforzar todas estas iniciativas y celebraron la iniciativa de Suecia, España y Bélgica de crear un grupo de trabajo asociado al UDG para examinar las posibilidades y definir las estrategias para reforzar la coordinación y la reflexión en los temas relacionados con la investigación y el conocimiento urbano.

C.4. Promover el desarrollo urbano sostenible y los enfoques integrados mediante el refuerzo y el desarrollo de instrumentos para poner en práctica la Carta de Leipzig a todos los niveles.

Los Ministros reafirmaron que una política multinivel como se describe en la Carta de Leipzig es un requisito previo para la puesta en práctica de una política de desarrollo urbano integrado. Un enfoque de este tipo no sólo facilitará una política integrada de desarrollo urbano, sino también ayudará a conseguir los objetivos de la estrategia Europa 2020 y de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE. En este sentido, está claro que la Carta de Leipzig necesita llegar a ser más que un conjunto de principios, y aspirar a convertirse en un documento vivo sobre la base del cual se puedan elaborar estrategias concretas con el fin de poner en práctica todas sus recomendaciones.

²⁶ <http://www.urban-net.org/>

²⁷ <http://www.eukn.org/>

²⁸ <http://urbact.eu/>

Los Ministros consideraron que los actuales instrumentos de coordinación tienen que ser reforzados y que debe explorarse el desarrollo de nuevos instrumentos para las políticas de desarrollo urbano sostenible e integrado en todos los niveles de gobierno: local, regional, nacional y europeo. A nivel urbano, el Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC) ofrecerá una herramienta útil para apoyar el enfoque integrado. A nivel regional y nacional, deben usarse más intensamente las actuales estructuras de coordinación y explorarse las posibilidades de nuevos instrumentos de coordinación, con el fin de avanzar hacia el enfoque integrado en las políticas urbanas. Como se mencionó anteriormente, a nivel europeo, debería también reforzarse la cooperación entre los Estados Miembros, las instituciones europeas, y las redes y asociaciones de ciudades.

En relación con ello, es bienvenida la iniciativa llevada a cabo por la Presidencia checa de la UE para el seguimiento de la aplicación de los principios de la Carta de Leipzig en la escala nacional. Las conclusiones de este estudio mostraron la necesidad de continuar impulsando el desarrollo urbano sostenible y los enfoques urbanos integrados, especialmente en las políticas nacionales de las cuales somos responsables. Con este fin, a iniciativa de España, Bélgica y Hungría, a partir de la segunda mitad de 2010 se explorará la posibilidad de desarrollar métodos para la puesta en práctica y el seguimiento de la aplicación de la Carta de Leipzig en todos los niveles de gobierno.

C.5. Considerar los retos más importantes que las ciudades europeas habrán de afrontar en el futuro.

Los Ministros acogieron con beneplácito la iniciativa de la Comisión Europea de comenzar un proceso de reflexión sobre los retos y los modelos para las ciudades del mañana.

Los Ministros también apoyaron la iniciativa de Hungría de abrir un debate temático sobre dos de los principales retos a los cuales se enfrentarán en el futuro las ciudades de Europa: el cambio climático –continuando las reflexiones llevadas a cabo durante las Presidencias eslovena, francesa y sueca- y el impacto de los cambios demográficos.

DOCUMENTO DE REFERENCIA DE TOLEDO SOBRE LA REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA Y SU POTENCIAL ESTRATÉGICO PARA UN DESARROLLO URBANO MÁS INTELIGENTE, SOSTENIBLE Y SOCIALMENTE INCLUSIVO EN EUROPA.

1. La importancia estratégica de la Regeneración Urbana Integrada para alcanzar un desarrollo urbano más inteligente, sostenible e inclusivo.

Como recoge la estrategia Europa 2020 aprobada en el reciente Consejo de junio, la Unión Europea se enfrenta a una serie de grandes retos, tanto desde el punto de vista económico (crisis financiera y económica, globalización, etc.), como social (desempleo, integración social, estructura demográfica, desigualdad, etc.) y ambiental (cambio climático, preservación de los recursos naturales, etc.), sosteniendo que *“nuestra salida de la crisis debe constituir la puerta de entrada en una nueva economía. Debemos tomar medidas si queremos que nuestra generación y las generaciones venideras puedan seguir disfrutando de una vida de alta calidad y sana, sostenida por el modelo social único de Europa. Precisamos una estrategia para convertir a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora caracterizada por unos altos niveles de empleo, productividad y cohesión social”*. Para ello, la estrategia Europa 2020 propone tres prioridades que se refuerzan mutuamente: un crecimiento inteligente mediante el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; un crecimiento sostenible mediante la promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva; y, un crecimiento integrador mediante el fomento de una economía con alto nivel de empleo que promueva la cohesión social y territorial.

En este sentido, las áreas urbanas y las ciudades son clave para conseguir alcanzar los objetivos generales y los principales objetivos específicos de la estrategia Europa 2020. Si consideramos el impacto en las ciudades europeas de estos retos, y los analizamos desde la clásica perspectiva de la múltiple dimensión de la sostenibilidad (económica, social, ambiental, cultural y gobernanza), resulta que la ‘regeneración urbana’ puede jugar un papel verdaderamente estratégico en el futuro del desarrollo urbano en Europa y convertirse en una oportunidad para ayudarnos a hacer frente a los retos de las ciudades desde esta múltiple perspectiva, y particularmente para afrontarlos en los tejidos urbanos ya consolidados.

Desde el punto de vista medioambiental...

Comenzando por la dimensión ambiental, las áreas metropolitanas, urbanas y las ciudades resultan actores clave en la sostenibilidad global y más específicamente en la lucha contra el cambio climático, pues son los lugares donde se concentra principalmente el consumo de recursos (tanto materiales como energéticos) y la producción de residuos y emisiones (entre ellas, y muy significativamente las de Gases de Efecto Invernadero). Para resolver la ecuación de la sostenibilidad urbana, y teniendo en cuenta que entre los objetivos de la estrategia Europa 2020 se encuentra reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 % en comparación con los niveles de 1990 (o en un 30 % si se dan las condiciones al efecto), incrementar

el porcentaje de las fuentes de energía renovables en el consumo final de energía hasta un 20 % y en un 20 % la eficacia energética; la ecoeficiencia de los nuevos desarrollos urbanísticos (por ejemplo, mediante los denominados ‘Ecobarrios’) es una condición necesaria, pero no suficiente. La batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada.

Para conseguirlo, ha de abordarse una verdadera regeneración “verde, ecológica o ambiental” de las ciudades que incluya cuestiones claves como:

-la reducción de las necesidades de transporte mediante la promoción de la proximidad y de la variedad de usos, impulsando al mismo tiempo una movilidad más sostenible (a escala urbana, metropolitana e interurbana) mediante: la apuesta por la prioridad de los modos de transporte no motorizados (ciudades ‘paseables’ o ‘ciclables’)²⁹, de los modos menos contaminantes y el apoyo a un transporte público accesible, asequible y eficiente para todos –notablemente para los barrios más desfavorecidos, donde éste puede jugar un importante papel en romper su aislamiento espacial-; las redes multimodales de transporte, y la optimización de la logística urbana;

- el impulso de la eficiencia energética en las edificaciones existentes (mediante la mejora del aislamiento térmico de su envolvente, cerramientos y huecos y de la eficiencia de las instalaciones de acondicionamiento y otras), teniendo en cuenta las condiciones físicas del parque construido;

-la mejora de la gestión de los flujos de energía y recursos materiales en la ciudad (metabolismo urbano), incluyendo la gestión del ciclo integral del agua, los residuos, etc., procurando cerrar los ciclos metabólicos en la escala local y reducir la huella ecológica;

-el impulso de las energías renovables y de su implantación y uso en las ciudades;

-el reciclaje de suelo (mediante la regeneración urbana integrada, la reurbanización o la reutilización de áreas abandonadas, degradadas o sin uso, etc.), como estrategia clave para contribuir a la reducción del consumo de suelo y por tanto a la lucha contra la dispersión urbana³⁰;

-la promoción del consumo de productos ‘verdes’ locales para acortar los circuitos de consumo y reforzar al mismo tiempo la economía local;

-la protección de los recursos naturales, paisajísticos, forestales, hídricos, agrícolas, etc. en el entorno de la ciudad y el refuerzo de sus conexiones o articulaciones con la misma (por ejemplo, mediante cinturones y/o cuñas verdes conectados y en continuidad con la red de parques y espacios públicos), el ‘reverdecimiento’ de la ciudad existente, etc.

Finalmente, no hay que olvidar que además de las estrategias de mitigación del cambio climático es necesario comenzar a impulsar estrategias de adaptación al mismo, especialmente en las zonas costeras o riberas fluviales potencialmente afectadas por los cambios de nivel del mar o las inundaciones, o aquellas donde previsiblemente los efectos derivados del calentamiento sean mayores. Los nuevos escenarios que se plantean, implican la necesidad de que las ciudades desarrollen estrategias proactivas de resistencia ante los cambios (‘ciudades resilientes’³¹) y de prevención para hacer frente a los desastres naturales o al calentamiento y de mejorar la gestión del agua en régimen de escasez.

²⁹ Como se establece en la Comunicación de la Comisión “*Plan de Acción sobre movilidad urbana*” (COM (2009) 490 final).

³⁰ NT. En el original: ‘urban sprawl’.

³¹ NT. En el original: ‘resilient cities’.

Desde el punto de vista social...

Desde el **punto de vista social**, las ciudades -al concentrar la mayor parte de la población europea- resultan ser también los lugares donde se manifiestan más intensamente los retos demográficos, los de la inclusión y la cohesión social, la integración de los inmigrantes, el desempleo, la educación, la pobreza, los retos de la multiculturalidad, etc. Estos problemas, agravados por los efectos de la reciente crisis económica, amenazan con mayor intensidad determinados “*barrios desfavorecidos dentro del contexto global de la ciudad*”³² profundizando la polarización social y provocando por tanto un mayor riesgo de potencial fractura social. El impulso del empleo, la reducción del abandono escolar y la reducción del riesgo de pobreza son los principales objetivos sociales de la estrategia Europa 2020. Además, la Comisión Europea ha recomendado³³ que las políticas de inclusión social activa faciliten la integración a un empleo duradero y de calidad para aquellos capaces de trabajar y proporcionen unos recursos suficientes para vivir en dignidad -junto con ayuda para su participación social- para aquellos que no pueden trabajar, combinando apoyo adecuado a la renta, mercados de trabajo inclusivos y acceso a unos servicios de calidad. Estos objetivos, junto con la puesta en práctica de un conjunto de otras medidas interconectadas -por ejemplo: la integración de los inmigrantes, la igualdad de oportunidades en la educación, la formación orientada a la demanda, la inclusión, la garantía de unos servicios accesibles y asequibles, etc.; así como de otras acciones de corte económico o medioambiental, como la mejora material del entorno construido- son acciones clave para estimular una mayor integración y cohesión social que permitan combatir la segregación espacial y la marginación social. En este sentido, las políticas de vivienda son particularmente importantes: por un lado, una vivienda digna y asequible puede ser considerada como uno de los pilares de las estrategias de inclusión social, especialmente para aquellos con mayor riesgo de exclusión; mientras que, por otro, la renovación, la rehabilitación y modernización de las viviendas y edificios puede ofrecer mejoras considerables y tangibles en la calidad de vida diaria de los ciudadanos³⁴; y, por último, pero no menos importante, una política de vivienda socialmente equilibrada puede ayudar también a reducir la polarización social a nivel de barrio. Como se recomendó en el Encuentro Informal de Ministros en Róterdam³⁵ en 2004, la consideración de este tipo de acciones en programas o en planes urbanos integrados resulta particularmente efectiva cuando se interviene en los barrios más desfavorecidos.

Desde el punto de vista económico...

Finalmente, desde el **punto de vista económico**, las ciudades concentran buena parte del capital humano, social, cultural, económico, etc. de Europa, de modo que su optimización y puesta en valor resultan también claves en una estrategia de competitividad global, en la que precisamente el ‘modelo tradicional de ciudad europea’ es uno de los principales activos con que cuenta la UE.

Los objetivos económicos de la estrategia Europa 2020 proponen incrementar el empleo y la inversión en I+D+I. Para conseguir esto, parece necesario desarrollar estrategias de ‘regeneración de la economía urbana’ que, atendiendo a los distintos contextos locales, apuesten por una economía más competitiva, en la que progresivamente se produzca el desacoplamiento entre progreso económico y consumo de recursos, impulsando la economía del conocimiento, la creatividad, la excelencia y la innovación, reforzando el desarrollo endógeno y diversificando el

³² Carta de Leipzig.

³³ Recomendación de la Comisión del 3 de Octubre de 2008 sobre inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (notificada en el documento C(2008) 5737) (2008/867/EC)).

³⁴ Por ejemplo: la mejora de la accesibilidad física es crucial para la promoción de la autonomía y la participación en la sociedad de las personas discapacitadas y de los ancianos.

³⁵ Conclusión 3.6 sobre Inclusión Social.

tejido productivo de base local, articulando al mismo tiempo convenientemente el mercado laboral con la educación y formación continua de los trabajadores.

La rehabilitación edificatoria, la mejora física y la modernización de las infraestructuras son no solamente algunos de los requerimientos esenciales para el atractivo de las ciudades, sino también sectores bastante intensivos en mano de obra, que por tanto pueden convertirse en nuevos yacimientos de empleo capaces de ayudar a absorber parte de la mano de obra desempleada, especialmente la del sector de la construcción de obra nueva (que atraviesa una profunda crisis en varios Estados Miembros). Se trata además de un sector más especializado, bastante adecuado a la formación de pequeñas y medianas empresas de base local y con un cierto arrastre sobre la innovación y la industria. Estas oportunidades resultan aún más significativas en el caso de la 'regeneración verde, ecológica o ambiental', basada en el impulso de la eficiencia energética en la edificación y las instalaciones, en la movilidad sostenible, en la implantación en la ciudad de energías renovables, etc. Como expresa la estrategia Europa 2020³⁶, este campo ofrece excelentes oportunidades no sólo para la creación de nuevas empresas y empleos cualificados, sino también para la innovación y la consolidación del liderazgo europeo en este sector.

Por último, pero no menos importante, la actual crisis económica tiene además una dimensión individual y familiar cuyas repercusiones inciden con especial virulencia en los ciudadanos más vulnerables y en los barrios más desfavorecidos, sobre los cuales un enfoque integrado tendría también un efecto muy positivo, al permeabilizar y canalizar más directamente las políticas de apoyo económico y social a las personas más seriamente afectadas. En este sentido, el refuerzo del bienestar y los servicios sociales no sólo contribuyen a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, sino también al desarrollo económico de la ciudad en su conjunto, repositorios de la rica y variada historia y cultura europeas. Afortunadamente, hoy en día, la necesidad de preservar el patrimonio histórico y cultural de la ciudad, y en particular el arquitectónico y la 'Baukultur', se da generalmente por supuesto como un modo de mantener viva la memoria colectiva que es característica del modelo de ciudad europea. Sin embargo, además de proteger el patrimonio desde un punto de vista material, frecuentemente es necesario garantizar también su habitabilidad y atractivo para mantenerlo realmente vivo.

Desde el punto de vista urbanístico, arquitectónico y cultural...

Por su parte, desde el punto de vista arquitectónico, la rehabilitación de los edificios permitirá superar buena parte de las deficiencias del parque edificado existente, en especial de muchas de aquellas viviendas que fueron construidas con precariedad y baja calidad durante la segunda mitad del siglo XX, mejorando su funcionalidad, promoviendo la diversidad y adaptando las tipologías residenciales a los nuevos patrones familiares y demográficos, impulsando la ecoeficiencia de los edificios e instalaciones, resolviendo los problemas de accesibilidad y las deficiencias constructivas que algunas presentan, así como aumentando su diversidad, identidad y calidad arquitectónica, .

La puesta en valor de los espacios públicos degradados y la provisión de nuevos espacios libres, junto a la protección y recualificación de las formas arquitectónicas, contribuirá no sólo a mejorar la escena urbana, el paisaje y la calidad espacial de buena parte de los tejidos de nuestras ciudades –y por tanto a incrementar su atractivo para las empresas y los trabajadores altamente cualificados– sino también a mejorar su atractivo y la identificación de los residentes locales con su entorno urbano y su comunidad. Esto contribuirá no sólo a su enriquecimiento cultural sino también a la

³⁶ Se estima que el cumplimiento del objetivo del 20% de energía renovable tiene un potencial de creación de más de 600.000 empleos en la UE, y añadiendo el objetivo del 20% en eficiencia energética, podría alcanzarse 1 millón de nuevos empleos.

creación o recreación de la ciudadanía, porque los valores de la democracia, la coexistencia, el intercambio, el progreso cívico, la diversidad, la convivencia y la libertad son elementos fundamentales de la cultura de ciudad europea que encuentran su mejor expresión en el espacio público.

Desde el punto de vista de la gobernanza...

Para asegurar el éxito en la puesta en práctica de las políticas públicas se requiere una buena gobernanza, basada en los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia, coherencia y subsidiariedad, así como una asignación más eficiente y efectiva de los recursos públicos y el incremento de la participación directa, la implicación y la potenciación del poder³⁷ de los ciudadanos, considerando que su satisfacción y bienestar son también claves para el éxito de las políticas públicas.

La buena gobernanza ha adquirido aún más importancia en la actual crisis financiera, pues ésta hace particularmente significativa la necesidad de alcanzar la máxima optimización de los recursos y esfuerzos, mediante la cooperación y las sinergias, la gobernanza multinivel y el enfoque integrado, tal y como se describe a continuación.

2. Hacia un entendimiento común del enfoque integrado en la regeneración urbana en particular y en el desarrollo urbano en general.

¿Cuáles son los elementos clave del enfoque integrado?

La Carta de Leipzig recomendó “*hacer un mayor uso de los enfoques integrados en las políticas de desarrollo urbano*”. La experiencia y la práctica acumulada, tanto en los programas y proyectos nacionales, regionales o locales como en los financiados mediante las iniciativas urbanas comunitarias (sobre cuya base se ha constituido un ‘Acervo Urbano’ europeo común), han demostrado que los elementos claves de este carácter integrado, que han resultado ser especialmente importantes en estos tiempos de escasez de recursos económicos, son:

- Este carácter integrado implica, en primer lugar, la adopción de un enfoque y un pensamiento holístico. Esto significa sustituir los habituales enfoques unidimensionales, mediante nuevos enfoques transversales o multidimensionales, alineando los diferentes recursos y políticas sectoriales. Esto también implica considerar la ciudad como una totalidad: las estrategias y las acciones deben ser unitarias, y afrontar la completa complejidad del desarrollo urbano, considerando el papel de cada parte de la ciudad en la estructura total.

Este enfoque holístico también significa pensar y trabajar –y por tanto asignar los recursos económicos consecuentemente- en todas las múltiples dimensiones de la sostenibilidad (económica, social, cultural y ambiental) al mismo tiempo, de modo que las acciones emprendidas en cada una de estas dimensiones produzcan un impulso positivo en las otras, o al menos, no sean contradictorias entre sí o tengan un efecto negativo sobre las demás. El principal reto futuro de las políticas urbanas es el de ser capaces de proporcionar respuestas convergentes con idénticos niveles de eficiencia en los retos ambientales, sociales y económicos a que se enfrentan las ciudades.

Llevar a la práctica este carácter integrado supone también resolver conflictos, superar discrepancias o interferencias entre los efectos de cada una de estas dimensiones sobre las

³⁷ NT. En el original: ‘empowerment’.

otras y encontrar compromisos en la dirección global definida por los principios guía de la ciudad. Para llevarlo a cabo, se hace necesario canalizar este compromiso compartido para obtener resultados más sostenibles mediante el establecimiento de plataformas y marcos de coordinación apropiados –formales o informales– para las políticas y las acciones: ‘coordinación transversal’ para hacer converger los enfoques sectoriales o unidimensionales; ‘coordinación vertical’ entre todos los niveles de la Administración (UE-nacional-regional-intermedia-local), mediante nuevas fórmulas y configuraciones de ‘gobernanza multinivel’³⁸; y ‘coordinación horizontal’, entre todos los actores implicados en la construcción de la ciudad (administración, sector inmobiliario y financiero, profesionales, etc.) que combinen los enfoques de arriba a abajo y de abajo a arriba, y, muy especialmente, para hacer realidad de forma verdaderamente efectiva la participación y la implicación de los ciudadanos.

- La ciudad es tiempo y es espacio. El carácter integrado implica buscar la correcta articulación de todas las ‘escalas temporales’ (largo-medio-corto plazo) y de todas las ‘escalas espaciales’ (región-área metropolitana-ciudad grande/mediana/pequeña-barrio, etc.) y, finalmente la conjunción de ambas entre sí.

En el sentido temporal, es conveniente superar las formas de gestión urbana basadas en el corto plazo, mediante la creación de escenarios estratégicos (económicos, ambientales, sociodemográficos, etc.) que se formulen a través de visiones integradas o planes de ciudad con enunciados y objetivos claros, combinando visiones estratégicas a largo plazo con una cierta flexibilidad en las determinaciones concretas que permita una mayor capacidad de adaptación, innovación y evolución, sin rupturas ni sobresaltos radicales, permitiendo la continuidad de las acciones y el uso efectivo de los recursos.

Desde un punto de vista espacial, una visión integrada o plan de ciudad debe ir más allá de la suma de acciones puntuales aisladas, y considerar al mismo tiempo su puesta en práctica en la escala funcional o administrativa correspondiente.

- En la escala local, esta visión espacial integrada debe reflejarse en la coordinación de las acciones, con la meta de asegurar un desarrollo equilibrado de la ciudad como totalidad y de sus partes, y más aún, considerando su papel dentro del territorio;
- En la escala regional, en la coordinación de las políticas locales y sectoriales bajo una perspectiva regional más amplia, y en la articulación de las relaciones urbano-rurales, promoviendo los clusters regionales de cooperación e innovación, reforzando la contribución del desarrollo económico territorial como una fuerza motriz capaz de fortalecer una estructura policéntrica bien equilibrada y un modelo integrado basado en las diversas identidades territoriales;
- En la escala nacional, asegurando la coordinación de las políticas sectoriales y la eficacia de la gobernanza multinivel en todos los niveles administrativos, promoviendo un desarrollo nacional policéntrico y equilibrado y la competitividad internacional, mediante el desarrollo de los vínculos funcionales, económicos y sociales y de los proyectos de cooperación existentes o planeados.

³⁸ Esto se encuentra desarrollado en mayor profundidad en el *Libro Blanco sobre Gobernanza Multinivel* del Comité de las Regiones (2009) y en el Anexo 3 (“*Gobernanza y comunidades sostenibles*”) de la Reunión Informal de Ministros de Bristol (2006).

- La ciudad es una construcción social. ‘Integrado’ también se refiere a ‘integrador’: esto es, trabajar la articulación del ‘cuerpo social’ de la ciudad en un proyecto ciudadano inclusivo, de coexistencia y convivencia, luchando contra la exclusión social y la segregación espacial.
- El carácter integrado también se refiere a la ‘integración’ de las partes en una estructura de totalidad. Esto implica que los planteamientos conceptuales y operativos deben partir de estrategias o planes con visiones ‘integradas’ –globales o integrales- de la ciudad como conjunto, pero que frecuentemente su desarrollo óptimo se debe producir mediante ‘acciones concretas territorializadas’ (enfoque ‘*area based*’). En la ciudad, donde los objetos (viviendas, edificios) y los sujetos (personas físicas y jurídicas) tienen una localización espacial concreta, generalmente suele resultar más fructífera la conjugación de un planteamiento ‘integrado’, global o integral con un desarrollo ‘*area based*’, frente a la simple intervención sobre los objetos y los sujetos de forma aislada (vivienda a vivienda, o edificio a edificio, por ejemplo) o de forma indiscriminada y genérica.

En términos prácticos, el enfoque integrado requiere un compromiso compartido para obtener resultados convergentes en materia de sostenibilidad urbana, constancia de equipos multiagencia o de carácter transversal trabajando conjuntamente, y constancia de que presupuestos de diferentes autoridades o agencias se ponen en común y son dirigidos en las mismas direcciones, o de forma convergente.

¿Cuáles son los beneficios del enfoque integrado?

En un contexto en el que los retos urbanos son crecientemente complejos, pero donde tanto los recursos públicos como los privados están disminuyendo, y como consecuencia hay necesidad de alcanzar más con menos, es necesario esforzarse en extraer todo el valor de cada uno de los recursos de los agentes públicos y privados. Es necesario romper el pensamiento, los modos de trabajo y financiación basados en compartimentos estancos, para desarrollar nuevas formas de pensar y trabajar con el fin de ofrecer servicios mejores, más eficientes y sostenibles. El enfoque integrado ofrece todas estas posibilidades, permitiendo alcanzar efectos adicionales, sinérgicos y multiplicadores fomentando al mismo tiempo la coordinación y evitando la duplicación de esfuerzos, los conflictos o las interferencias.

3. ¿Cómo entendemos la Regeneración Urbana Integrada³⁹?

La regeneración urbana integrada se concibe como un proceso planificado que ha de trascender los ámbitos y enfoques parciales hasta ahora habituales para abordar la ciudad como totalidad funcional y sus partes como componentes del organismo urbano, con el objetivo de desarrollar plenamente y de equilibrar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y urbanas, impulsando al mismo tiempo una mayor ecoeficiencia ambiental.

Este concepto de ‘regeneración urbana integrada’ pretende optimizar, preservar o revalorizar todo el capital urbano existente (social, urbanístico, patrimonio edificado, etc.), en contraste con otras formas de intervención, en las cuales, dentro de este capital urbano, sólo se prioriza y conserva el valor del suelo, al demolerse traumáticamente y sustituirse el resto del capital urbano⁴⁰ y, muy lamentablemente, el capital social. Las áreas urbanas desfavorecidas no deben ser vistas como un

³⁹ NT: En el original: ‘Integrated Urban Regeneration’.

⁴⁰ Esto no significa que en ciertas operaciones de ‘regeneración’ no pueda ser necesario para algunos edificios que éstos sean demolidos y reemplazados, o que en otras ocasiones (‘*brownfields*’, áreas abandonadas, obsoletas o en declive) pueda incluso ser conveniente abordar una renovación completa.

problema, sino como fuente de capital humano y físico desaprovechado y cuyo potencial tiene que ser desbloqueado para que pueda contribuir al progreso cívico y al desarrollo económico general de la ciudad.

Esta apuesta estratégica por la ‘regeneración urbana integrada’ no pretende ser incompatible con el crecimiento urbano. Evidentemente, allí donde sea necesario, el planeamiento territorial y urbano deberán permitir la urbanización de la cantidad de suelo precisa para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, aplicando los términos de “*fuerte control de la oferta de suelo y del desarrollo especulativo*” ya contemplados en la Carta de Leipzig. Pero también conviene poner freno al crecimiento ilimitado de la ciudad o a la dispersión urbana, ya que –en sociedades de demografía básicamente estable o recesiva como las de muchas ciudades europeas- el nuevo crecimiento suburbano se nutre en buena medida –además de por el incremento del precio de la vivienda, y de la descentralización del empleo, los servicios y los equipamientos- del sentimiento de declive o de falta de calidad percibido por los ciudadanos en algunas partes de la ciudad existente.

En las ‘ciudades menguantes’⁴¹, puede ser importante encontrar un equilibrio entre el mantenimiento de la vitalidad de las áreas centrales y la regeneración y mejora de los barrios periféricos de bloques, evitando potenciales efectos contradictorios como el incremento de las viviendas vacías en edificios renovados.

En definitiva, se trata de impulsar políticas urbanas de plenitud mediante enfoques urbanos globales que administren la extensión física de la ciudad según lo necesario y conjuguen la apuesta por la regeneración urbana integrada en la ciudad consolidada con un modelo sostenible e integrado de crecimiento en los nuevos desarrollos urbanísticos. Todo ello debe estar basado en la reivindicación del ‘concepto tradicional de ciudad europea’, que, aunque diverso (y en ello reside también su riqueza), es reconocible por su búsqueda de la complejidad, la compacidad, la diversidad funcional, la pluralidad y la integración social, con el objetivo final de lograr un mayor equilibrio e integración entre todas las dimensiones de la sostenibilidad.

4. ¿Cuáles son las herramientas operativas que pueden favorecer la regeneración urbana integrada?

Desde el punto de vista operativo, entre las herramientas que pueden favorecer la regeneración urbana integrada se encuentran las siguientes:

- La puesta en marcha de planes y programas de regeneración integrada que consideren simultáneamente tanto el conjunto de la ciudad como sus ámbitos parciales de intervención, y en los que se establezcan diagnósticos de los problemas y las oportunidades y se determinen las acciones sectoriales que deban aplicarse y la manera de articularlas y coordinarlas para generar sinergias y superar las discrepancias que pueda haber entre ellas, asegurando los consensos necesarios entre todos los agentes urbanos y contando con la participación ciudadana.
- La combinación, dentro de estos planes y programas, de un conjunto articulado de acciones enfocadas a la rehabilitación física de los edificios y del espacio urbano con otras integradas de carácter sectorial como las ya mencionadas, y con directrices de naturaleza urbanística que establezcan los criterios para las intervenciones de rehabilitación física, para la gestión

⁴¹ NT: En el original: ‘shrinking cities’, término acuñado que designa el fenómeno de declive urbano y despoblamiento característico en algunas ciudades de Europa Central y del Este.

de usos, para la mejora de los espacios públicos y de la escena urbana, para la protección del paisaje y del patrimonio, etc.

- Teniendo en cuenta que la variedad integrada de grupos sociales y de funciones y actividades urbanas diversas -más allá de ciertas áreas de usos especializados- es un síntoma de vitalidad urbana, debe procurarse extender la calidad de vida, el atractivo y la habitabilidad a todos los tejidos de la ciudad, particularmente a los tejidos centrales y especialmente a las áreas residenciales. Esto significa: ciudades y barrios habitables para todos, en un entorno urbano que sea “*activo, inclusivo y seguro, bien mantenido, bien conectado, bien servido, medioambientalmente responsable, atractivo, bien diseñado y construido, y justo para todos*”⁴². Para conseguirlo, el planeamiento y la gestión urbana deben buscar la creación o la recuperación del suficiente atractivo y de unas condiciones de habitabilidad óptimas, y poner los medios para “*satisfacer las necesidades de los residentes presentes y futuros*”⁴³, de modo que todas las partes que componen los tejidos de la ciudad sean áreas donde grupos sociales diversos puedan y “*quieran vivir y trabajar, ahora y en el futuro*”⁴⁴.

En algunos casos, esto puede significar tener que incrementar la complejidad y la variedad social y funcional de ciertas áreas (por ejemplo, de los barrios de bloques construidos después de la Segunda Guerra Mundial), mediante el refuerzo de su atractivo para nuevos residentes o nuevas actividades, de modo que se mejore la mezcla social de diferentes grupos de población y renta y el balance funcional del área. Sin embargo, en otros casos (como es frecuente, por ejemplo, en las áreas centrales o históricas), puede ser necesario establecer mecanismos que reduzcan la exclusión social o aquellos efectos no intencionados de gentrificación que las intervenciones de regeneración urbana pueden ocasionalmente causar, al producir el efecto indeseado de expulsar a ciertos grupos de población o funciones vitales para un adecuado equilibrio urbano, pues no pueden competir con otras actividades más rentables en el corto plazo.

Las tipologías y formatos de vivienda, la accesibilidad de los precios para las viviendas en propiedad o en alquiler, son algunos de los elementos clave de estas estrategias. Para conservar -o estimular, si es necesario- la diversidad social, y la pluralidad de grupos sociales con variedad de rentas y edades en todos los diferentes ámbitos de la ciudad, conviene impulsar la presencia de una amplia diversidad de tipologías y formatos de vivienda mediante su conservación si es posible, o introduciéndolos cuando tal diversidad nunca estuvo presente.

- La financiación pública de la regeneración urbana es considerada clave para garantizar los objetivos sociales y medioambientales en el medio y largo plazo, pero en el actual escenario de disponibilidad limitada de recursos públicos puede ser necesario combinar diferentes tipos de financiación pública (fondos estructurales europeos, fondos nacionales, regionales y locales, etc.) junto con otras fórmulas y nuevos instrumentos financieros (préstamos, ‘fondos renovables’⁴⁵, JESSICA, etc.) así como el desarrollo de nuevos incentivos financieros y fiscales para los promotores privados, los agentes financieros y otros actores participantes en la regeneración urbana.

⁴² Estas eran las 8 características de una comunidad sostenible acordadas en el Acuerdo de Bristol de 2006.

⁴³ Acuerdo de Bristol, 2006.

⁴⁴ Esta era la definición de comunidad sostenible incluida en el Acuerdo de Bristol de 2006.

⁴⁵ NT: Se refiere al término inglés ‘revolving funds’.

- El refuerzo de las formas de partenariado público-privado específicas para la regeneración ya existentes, y el desarrollo de nuevas formas, basadas en códigos de conducta claros y transparentes por ambas partes, lideradas –caso de ser necesario para activar la implicación del sector privado- por las autoridades públicas mediante incentivos o mediante un impulso económico inicial y el ejercicio de un papel catalizador.
- La inversión en el desarrollo de capacidades y habilidades técnicas para afrontar los retos económicos, sociales y ambientales que afectan a los lugares, donde quiera que estén ubicados (ciudades, áreas urbanas y rurales) es esencial para impulsar la sostenibilidad. El Acuerdo de Bristol impulsó el concepto de habilidades para ‘construir ciudad’, tales como el liderazgo territorial, el compromiso con la comunidad, el trabajo de partenariado, la gestión de los proyectos, la gobernanza y el aprendizaje profesional transversal.
- Teniendo en cuenta la diversidad de las ciudades y pueblos europeos y la gran diversidad geográfica y contextual, es imposible aplicar soluciones únicas en los planes y programas de regeneración urbana, y por lo tanto éstos se pueden beneficiar de un desarrollo y aplicación local, mediante la inclusión de una propuesta de gestión y gobernanza adaptada al contexto concreto local, con especial atención a la estimulación y la canalización de la participación pública. Esto a menudo requiere la existencia previa de un proceso abierto y transparente para medir e informar del seguimiento de la sostenibilidad a los ciudadanos y otros actores locales, habilitando a las personas y haciéndoles que tomen conciencia primero, y dándoles después las oportunidades para tener una participación más activa en la toma de decisiones.
- En este sentido, también parece conveniente –tanto para la autoevaluación de las políticas públicas como para la información de los ciudadanos- incluir herramientas de evaluación y seguimiento apropiadas (evaluación *ex ante*, a medio plazo y *ex post*, batería de criterios e indicadores, etc.) en los planes y programas, con el objeto de verificar si se alcanzan los objetivos planteados y, si resulta necesario, considerar los cambios o correcciones pertinentes.

5. La necesidad de configurar una nueva ‘alianza urbana’ para poner en práctica el compromiso estratégico hacia la regeneración urbana integrada.

Poner en práctica esta apuesta estratégica por la ‘regeneración urbana’, así como el ‘enfoque integrado’ que se está planteando, supone la búsqueda de una nueva ‘alianza urbana’ compartida por todos los agentes que intervienen en el ‘proceso de construcción de la ciudad’ (sector inmobiliario, financiero, ciudadanos, administración pública, profesionales, etc.). Esta nueva ‘alianza urbana’ debería estar basada en el consenso y legitimada por nuevas formas de gobernanza, en las cuales las redes sociales y ciudadanas jugaran un papel protagonista, y en las que la meta común debiera ser la puesta en valor, la recuperación e incluso la reinención de la ‘ciudad existente’, optimizando por tanto el capital humano, social, material, cultural y económico acumulado en ella en el curso de su historia, y construyendo con esos elementos las ciudades eficientes, innovadoras, inteligentes, más sostenibles y socialmente integradas que Europa anhela.