

La ciudad y los sistemas urbanos desde una visión territorial

Margarita Ortega Delgado

Arquitecta urbanista, diplomada en Ordenación del Territorio. Es jefa de área de la Unidad de Desarrollo Territorial del Ministerio de Medio Ambiente y miembro del Comité de Altos Funcionarios de la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio del Consejo de Europa. Formó parte del grupo de trabajo para la elaboración de la Estrategia Territorial Europea y participa en estudios de cooperación transnacional para su desarrollo.

The article gathers the main elements of the proposal and of the documents developed within the frame of the European Union on the strategic role of cities and urban systems in order to achieve a more balanced and sustainable development and also to produce a change in current standards.

Despite the fact that the documents are not binding, they have been formulated as a common base for urban and spatial policy. For this reason, the article highlights the innovative aspects understood as an indispensable reference for its use in policies and in all circumstances, national, regional or local.

The first part sums up the principles of this innovation which should mean a change, especially in scale, in the traditional logic of intervention in cities, due to the obligatory connection of the city with its spatial surroundings as part of an urban system complex. The focus of the instruments must also change so that they are strategic and integrated. And also a change in the way they are administrated to allow for greater participation by the community and to tighten the cooperation between cities.

For the first time three territorial objectives for the whole of the Union stand out from its contents. The first of which is achieving a more balanced urban system in addition to applying the criteria for sustainability to every city and its surroundings.

Este artículo recoge los principales elementos de la reflexión y de los documentos elaborados en el marco de la Unión Europea sobre el papel estratégico de la ciudad y los sistemas urbanos para lograr un desarrollo más equilibrado y sostenible y producir un cambio en las actuales pautas.

Pese a que no son documentos vinculantes se han formulado como base de una política territorial y urbana común. Por ello el artículo destaca los aspectos innovadores entendidos como una referencia inexcusable para su utilización en las políticas y en cada realidad nacional, regional o local.

La primera parte resume los principios de esta innovación que deben suponer un cambio en la lógica tradicional de intervención en las ciudades, especialmente en la escala, por la obligada vinculación de la ciudad con su entorno territorial como parte de un sistema urbano complejo; también en el enfoque de los instrumentos, para que sean estratégicos e integrados, y en su forma de gestión, para permitir una mayor participación de los ciudadanos y estrechar la cooperación entre ciudades.

De su contenido se destaca que por vez primera se formulan tres objetivos territoriales para el conjunto de toda la Unión, el primero de los cuales es conseguir un sistema urbano más equilibrado, además de aplicar los criterios de sostenibilidad a cada ciudad y su entorno.

En este sentido se resumen las principales orientaciones para la intervención en el territorio y en la ciudad con objeto de desbloquear su tradicional aislamiento, fundamentalmente dirigidas a fortalecer las estructuras urbanas y el papel a jugar por los diferentes tipos de ciudades, utilizar mejor las infraestructuras existentes y hacer compatible la conservación con la gestión creativa del patrimonio y del paisaje como base de la identidad y la diversidad europea.

Finalmente, se destaca la necesidad de profundizar en muchas de las propuestas lanzadas, como el concepto de "policentrismo", la "nueva relación urbano-rural" o la aplicación de los criterios de sostenibilidad a las ciudades, y el desafío que ello significa para encontrar soluciones innovadoras que enriquezcan y complementen la política territorial y la política urbana.



INTRODUCCIÓN. UNA APUESTA DESDE LA REFLEXIÓN EUROPEA

Desde la perspectiva territorial, la ciudad y los sistemas urbanos cobran un nuevo papel como elementos estratégicos para dotar de equilibrio espacial al desarrollo económico. Dos documentos europeos han abierto una línea en este sentido y ofrecen orientaciones para la intervención en los instrumentos de planificación territorial y urbana.

Durante los años ochenta del siglo XX, se vivió una renovación en el planteamiento de la planificación urbana y de la ordenación del territorio, motivada, entre otras razones, por los efectos territoriales y urbanos de la crisis económica y la consiguiente reestructuración de los sistemas productivos con modelos menos vulnerables y adaptados a las peculiaridades del territorio. De esta época data la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, el debate sobre la integración de las políticas sectoriales y una nueva atención a la ciudad desde la recuperación de la existente. Esta renovación contó con un destacable esfuerzo en propuestas y planes y una abundante literatura.

En España coincide con la reacción contra el resultado de los modelos "desarrollistas" seguidos por las ciudades españolas. Reacción que se materializa en propuestas compartidas por técnicos, partidos políticos y ciudadanos, coincidiendo con la asunción de los poderes locales y regionales nacidos de la instauración de la democracia.

The main approaches for city and spatial intervention oriented to unblocking its traditional isolation is summed up along these lines, fundamentally directed at strengthening urban structures and the role the different types of cities are to play to better use existing infrastructures and to make conservation compatible with the creative management of cultural heritage and landscape as a basis for the identity and diversity of Europe.

Finally, the need to go deeper with many of the proposals launched stands out, such as the concept of “polycentricity,” “the new urban-rural relationship,” or the application of the criteria for sustainability to cities and the challenge which that means for finding innovative solutions that enrich and complement spatial policy and urban policy.

“Desde las instancias europeas ha surgido un nuevo intento de renovación, con una concepción innovadora y estratégica del papel de la ciudad y de los sistemas urbanos a partir de la reflexión sobre la dimensión territorial del desarrollo”.

Sin embargo, con el posterior repunte económico, este discurso no llega a materializarse plenamente: los planes son desbordados por una presión creciente y la falta de rigor en su seguimiento, persiste la inercia del enfoque sectorial y el individualismo excesivo en los diferentes ámbitos e instrumentos de intervención, a lo que se une un progresivo “desmantelamiento” de la participación de la ciudadanía en los asuntos de la ciudad y del territorio.

Recientemente, ahora desde las instancias europeas, ha surgido un nuevo intento de renovación, con una concepción innovadora y estratégica del papel de la ciudad y de los sistemas urbanos a partir de la reflexión sobre la dimensión territorial del desarrollo, que ofrece de nuevo posibilidades en el campo de la ordenación del territorio y del urbanismo. Se trata de las reflexiones recogidas principalmente en dos documentos comunitarios: la Estrategia Territorial Europea (ETE)¹ y en su complemento, el Marco de Actuación para el desarrollo urbano sostenible de la UE².

Ambos tienen en común su carácter fundamentalmente político y orientador, para su desarrollo a partir de la práctica. Por ello, su futuro va a depender en gran medida del impulso que se les otorgue desde el complejo aparato de instituciones y organismos a los que van dirigidos. Además, han sido elaborados con voluntad de consenso y con aportaciones desde realidades y sensibilidades muy distintas y enriquecedoras.

Lo fundamental es que refuerzan el papel estratégico de la intervención en el territorio y en la ciudad para producir un cambio en los modelos actuales de desarrollo.

Intentan, con este propósito, sentar las bases para el compromiso a gran escala, en este caso europea, y están pensados para su utilización tanto en políticas comunes como, y sin excusa, desde cada realidad nacional, regional o local.

En síntesis, parten de que la ciudad y los sistemas urbanos son factores vitales para el dinamismo económico de las regiones y de la propia competitividad de la UE, además de representantes genuinos de la cultura en toda su diversidad. Y plantean, por ello, que las políticas urbanas requieren un enfoque integrado, vinculado al resto de las políticas sectoriales, como piezas de una concepción estratégica del desarrollo territorial.

El objeto de estas notas es presentar brevemente estos documentos por su posible contribución al quehacer en ambas materias. En primer lugar, se explican sus puntos de partida, sus antecedentes y los objetivos que persiguen. A continuación, se hace un recorrido por los principales problemas y tendencias de carácter europeo identificados que es preciso corregir. Y por último recogen las recomendaciones que sugieren y los posibles instrumentos, además de mostrar el amplio campo que todavía queda por recorrer.

EL TERRITORIO Y LA CIUDAD COMO NUEVA DIMENSIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA. PUNTOS DE PARTIDA

La consideración de la dimensión territorial y urbana en la política europea nace de la constatación de los desequilibrios entre las regiones, ya sea en renta, desempleo o equipamientos, y de su persistencia pese a los esfuerzos de intervención. Pero sobre todo preocupa la insostenibilidad de los modelos que resultan de las actuales dinámicas. La presencia de estos desequilibrios –tanto entre espacios centrales y periféricos a escala europea, como en el seno de cada Estado– obliga a buscar respuestas comunes con nuevas lógicas y a mayores escalas mediante una mayor cooperación y, en su caso, con compromisos lo más extendidos y duraderos posibles.

El elemento clave para entender y resolver estos desequilibrios territoriales son las ciudades, que constituyen los centros de actividad, de población y de empleo y, por tanto, el motor de desarrollo económico, social y cultural en su ámbito territorial de influencia. El territorio y las ciudades que lo representan son, en consecuencia, el marco obligado para resolver los problemas a los que se enfrenta el desarrollo en una sociedad cambiante, como la mejora de la calidad de vida, una

1. En inglés, European Spatial Development Perspective (ESDP), y en francés, Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), adoptado por los ministros de Ordenación del Territorio de la UE en 1999.
2. Lanzado por la Comisión Europea en Viena en 1998.

“Lo fundamental es que refuerzan el papel estratégico de la intervención en el territorio y en la ciudad para producir un cambio en los modelos actuales de desarrollo”.

“El elemento clave para entender y resolver estos desequilibrios territoriales son las ciudades, que constituyen los centros de actividad, de población y de empleo y, por tanto, el motor de desarrollo económico, social y cultural en su ámbito territorial de influencia”.

distribución más equitativa del progreso social, las nuevas formas de producción y consumo, o la resolución de los problemas ambientales.

Esta dimensión territorial no es nueva. La mencionada *Carta Europea de Ordenación del Territorio*³ supuso un importante precedente al definir esta disciplina como una tarea política y una función administrativa, avanzando ya su dimensión europea como argumento para buscar respuestas integradas más allá de los ámbitos administrativos convencionales. Y en este sentido hace una primera llamada de atención sobre determinadas zonas que, como las urbanas, las de montaña, las costeras, las rurales o las fronterizas, al tener problemas comunes, requieren respuestas diferenciadas pero compartidas a mayor escala. Hoy la *Carta* ha sido reforzada con los “Principios directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo”⁴, que proponen introducir la dimensión territorial y urbana como objetivo político en las estrategias e intervenciones a escala continental.

En esta línea coinciden también los estudios de la Comisión Europea *Europa 2000* y *Europa 2000+*⁵, que surgen tras la adhesión a la UE de Irlanda y de los países meridionales (Grecia, Portugal y España) incorporando territorios más periféricos y atrasados y, por tanto, nuevos problemas que rompen la cierta homogeneidad de los países centrales. De forma pionera analizan las causas y los efectos espaciales del desarrollo y se preguntan sobre las posibilidades de reacción y de cooperación en una Europa más integrada con el nuevo tratado (Maastricht, 1992) y con las ayudas estructurales (diseño de los fondos de cohesión). Entre estas posibilidades, y ante la prevista desaparición de las fronteras, se apunta la procedencia de una nueva escala de trabajo –transnacional o interregional– sobre ámbitos geográficos integrados por regiones de distintos países, como medio para responder a determinados problemas y aplicar políticas. Es el precedente de una serie de iniciativas actualmente en marcha en torno al Atlántico, al Báltico o al Mediterráneo, por citar sólo algunos de los espacios de cooperación⁶.

Estas preocupaciones sintonizan con el Programa Hábitat de Naciones Unidas, destinado a los asentamientos humanos, pero sobre todo con el impulso de las *Agendas 21* para abordar el desarrollo sostenible desde la perspectiva y responsabilidad de las comunidades locales.

Formulación de una política pese a no tener competencias

Aunque la política territorial y la urbana no son competencias comunitarias, la necesidad de definir unos objetivos para ambas arranca, para su legitimación y para su puesta en práctica, de los principios fundamentales de los tratados comunitarios y del hecho de disponer de políticas sectoriales y herramientas comunes.

Cuatro son los principios que se consideran claves. El de sostenibilidad, incorporado a los tratados tras su lanzamiento en la Cumbre de Río de Naciones Unidas de 1992, que plantea modificar las actuales pautas de la actividad hacia un nuevo modelo de desarrollo combinando la componente ambiental con la social y la económica. El principio de cohesión económica y social, como orientador de la acción pública para resolver los desequilibrios del desarrollo –los antiguos, pero sobre todo los nuevos– y tanto entre territorios como en el interior de las ciudades. El de competitividad más equilibrada del conjunto de los territorios ante la creciente competencia entre ellos. Y finalmente, el principio de subsidiariedad, que atribuye la gestión al nivel apropiado más cercano al ciudadano.

Desde estos mandatos se argumenta que la cohesión económica y social no puede lograrse sin la “cohesión territorial”⁷, centrándose en especial en los sistemas urbanos cuya evolución y relaciones constituyen el factor más significativo para que el desarrollo económico sea más equilibrado espacialmente. Y, en consecuencia, que la ordenación del territorio y las políticas urbanas pueden contribuir a su logro.

Para ello es necesario traducir los objetivos abstractos de estos principios en objetivos territoriales concretos que puedan ser aplicados en los niveles regionales y locales por su “capacidad para poner estos objetivos al alcance de los ciudadanos”.

3. También llamada *Carta de Torremolinos*, conferencia de ministros encargados de la ordenación del territorio del Consejo de Europa. Torremolinos, 1983.

4. 12ª Conferencia de ministros de OT del Consejo de Europa. 1999. Ministerio de Medio Ambiente, 2000.

5. Comisión Europea, 1994 y 1998, respectivamente.

6. Iniciativas Interreg II y III para la cooperación transnacional en ordenación del territorio.

7. Fruto de la ETE, el término “cohesión territorial” aparece ya en los nuevos documentos, como el reciente segundo informe sobre la cohesión económica y social, subtítulo *Unión de Europa, Solidaridad de los Pueblos, Diversidad de los Territorios*. Comisión Europea, 2001.

“Se trata de conseguir la cohesión y la competitividad en los sistemas urbanos y en las ciudades en un marco de desarrollo sostenible, para lo que es preciso un cambio en la lógica tradicional y fragmentada de referencia y replantear los modos de intervención”.

“La Estrategia Territorial Europea plantea tres directrices fundamentales centradas en el sistema urbano que pueden ser aplicadas a cualquier realidad geográfica”.

8. El término *policéntrico* tiene un sentido amplio como nuevo patrón de relaciones entre ciudades y territorios, en contraposición a la tendencia a la concentración. Procede de la tradición descentralizada de algunos sistemas de ciudades centro-europeas y, pese a su atractivo enunciado, no está todavía suficientemente desarrollado. El estudio *European Spatial Planning and Urban-Rural Relationships: the UK dimension*, del Reino Unido, lo plantea como un modo de concentración/dispersión espacial aplicable a distintas escalas: europea (interregional), territorial (intra-regional) y de aglomeración urbana (intra-urbana).

9. La expansión urbana (*urban sprawl*), generalmente incontrolada, aparece como el fenómeno más extendido y negativo de nuestras ciudades. Genera un desarrollo más intenso del tráfico privado, aumenta el consumo de energía, encarece las infraestructuras y los servicios, y tiene repercusiones negativas en la integración social y en la calidad del paisaje y del medio ambiente.

En definitiva, se trata de conseguir la cohesión y la competitividad en los sistemas urbanos y en las ciudades en un marco de desarrollo sostenible, para lo que es preciso un cambio en la lógica tradicional y fragmentada de referencia y replantear los modos de intervención.

Este cambio de lógica va a influir en tres aspectos de la práctica territorial y urbanística: en la escala de la intervención, por la obligada vinculación de la ciudad con el entorno en el que se sitúa y la incorporación del ámbito transnacional; en el enfoque de los instrumentos, para que respondan a una visión estratégica e integrada con nuevos modelos de gestión innovadora, y, en consecuencia, con nuevas formas de gobierno, por la necesidad de la cooperación, la descentralización y una mayor participación.

Pero, al mismo tiempo, teniendo en cuenta la diversidad de acuerdo a las particularidades de cada situación. La diversidad significa reconocer que las medidas deben ser diferenciadas según los territorios, evitando el peligro de la uniformidad y la banalización por la extensión generalizada de patrones, pero también significa desvelar los recursos propios de cada territorio o ciudad para orientar su progreso, fundamentalmente a partir de sus raíces culturales.

Éstas serían las implicaciones desde los principios de la Unión. Desde las herramientas, se trata de involucrar en este sentido a las políticas comunitarias, fundamentalmente la regional, la de medio ambiente o la de transportes, una vez demostrado suficientemente que sus efectos no siempre colaboran al equilibrio territorial e incluso en muchos casos tienden a reforzar las disparidades existentes.

En definitiva, los dos documentos proponen dar un paso hacia una política territorial y urbana en un doble sentido: avanzar en una visión compartida del espacio europeo desde el punto de vista territorial y urbano que supere la visión meramente económica, y facilitar su puesta en práctica con orientaciones para incorporar en las políticas públicas y aplicar en las escalas de intervención más convenientes en cada caso, dando un especial relieve a las políticas locales.

TRES DIRECTRICES TERRITORIALES ANTE LA EVIDENCIA DE LOS PROBLEMAS

Coherente con este propósito, la Estrategia Territorial Europea plantea tres directrices fundamentales centradas en el sistema urbano que pueden ser aplicadas a cualquier realidad geográfica y en las políticas sectoriales:

- Apostar por el desarrollo de un sistema urbano policéntrico⁸ y más equilibrado, con una nueva relación entre las zonas urbanas y las rurales.
- Poner a su servicio estrategias integradas de transporte y de comunicación que permitan el acceso de los ciudadanos a los territorios y al conocimiento.
- Y estimular el desarrollo creativo, innovador e inteligente de la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural, es decir, del “patrimonio territorial”, para poner en valor la identidad regional y conservar la diversidad como factores fundamentales europeos.

Estas directrices responden a las principales tendencias de desequilibrio observadas en el territorio europeo, que se resumen en una fuerte dualidad por la creciente concentración de la actividad y de la riqueza en determinadas áreas, y el abandono o pérdida de funciones de otras, especialmente en las regiones más débiles. El análisis aclara la naturaleza de estas tendencias en torno a tres fenómenos interrelacionados entre sí, para basar en ellos las respuestas.

En primer lugar, y como fenómeno de alcance territorial más evidente, los cambios operados en el sistema urbano y en el medio rural así como las relaciones entre ambos. Destaca sobre todo la expansión física de las ciudades y las consecuencias ambientales de los modelos de desarrollo urbano disperso⁹ o las transformaciones sufridas en espacios dependientes de una actividad, caso de las grandes cuencas industriales (tejidos abandonados) o las zonas turísticas, por citar dos extremos. Pero también el aumento de la segregación social y espacial en las ciudades, con la aparición de barrios desfavorecidos. En definitiva, efectos que restan atractivo, retraen las inversiones y comprometen el futuro de ciudades y territorios.

“La ciudad y los sistemas urbanos se presentan como el elemento más significativo de Europa [...] para articular el desarrollo económico de los territorios y mantener activa la cultura y la diversidad”.

Pese a estas tendencias, la ciudad y los sistemas urbanos se presentan como el elemento más significativo de Europa, que se caracteriza por disponer de estructuras territoriales urbanizadas derivadas de su historia¹⁰, y que se reivindican, frente a otros continentes, como elementos centrales para articular el desarrollo económico de los territorios y mantener activa la cultura y la diversidad.

Asociado al anterior, el segundo fenómeno serían las desigualdades existentes en la dotación de infraestructuras de transporte y comunicaciones. Estas diferencias, por dificultad de acceso o, por el contrario, por síntomas de congestión, se deben en parte a la herencia de trazados y sistemas concebidos desde una óptica estrictamente nacional o a la aplicación de criterios de rentabilidad económica, agudizando aún más las diferencias entre las zonas accesibles y las remotas y el desequilibrio entre los distintos modos de transporte –uso masivo de la carretera y progresivo abandono del ferrocarril– ante el aumento de la movilidad.

Y por último, las acusadas presiones de estas tendencias sobre el patrimonio natural y cultural, tanto por exceso –especialmente en las costas o en los entornos metropolitanos– o por su abandono, como en determinados territorios que han perdido su función. Cabe destacar, por su interés, la alerta sobre el paisaje, por su valor cultural y de identidad, y sobre el patrimonio urbano, ambos de singular importancia a escala local.

Para responder a estas tendencias y definir las orientaciones, se rescatan una serie de pautas del pasado sobre la colaboración entre ciudades para compartir funciones, y su actualización para adaptarse a las nuevas demandas, especialmente en los territorios más débiles. En concreto, se van a subrayar una serie de factores clave:

- La necesidad de reforzar las estructuras urbanas y el papel a jugar por los diferentes tipos de ciudades. En general, desde dos grandes rasgos: aquéllas capaces de servir de plataformas para favorecer la innovación explotando su condición histórica o localización geográfica –lo que se viene llamando “ciudades puerta”¹¹– o las de aquéllas destinadas a fijar y difundir el desarrollo en el territorio circundante, las “ciudades ancla” o “ciudades del campo”, situadas en los territorios menos urbanizados o despoblados.
- La importancia de la cooperación entre ciudades mediante la “complementariedad” –en lugar de rivalidad– para aprovechar mejor las nuevas perspectivas y responder a los problemas comunes.
- Y asumir “la interdependencia entre los espacios urbanos y rurales” desde dos posiciones complementarias: el futuro de las áreas rurales es cada vez más dependiente del desarrollo de las ciudades, y las ciudades situadas en las zonas rurales son parte integrante de su desarrollo.

LAS PROPUESTAS DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA

Para dar contenido a las tres directrices territoriales, se plantea una batería de objetivos y opciones políticas específicas, a modo de orientaciones para ser aplicadas a la hora de intervenir en el territorio y en la ciudad. Intentan sobre todo desbloquear el tradicional aislamiento de los instrumentos, fundamentalmente los planes municipales, y extender el enfoque integrado a las restantes políticas, especialmente las infraestructuras.

Las propuestas, agrupadas en torno a las directrices anunciadas, se pueden sintetizar de la forma siguiente:

Desarrollo territorial policéntrico y cooperación entre áreas urbanas y rurales

Es la respuesta más innovadora de la ETE a las disparidades territoriales. El desarrollo policéntrico se refiere a la participación de las ciudades –desde su posición y escala– para estructurar su papel en el equilibrio territorial, lograr una masa crítica para la actividad económica y coordinar aspectos clave como la protección de espacios o el establecimiento de las infraestructuras ambientales y de

10. Europa dispone de un potente sistema urbano policéntrico, herencia de una tradición descentralizada, al haberse formado por Estados nacionales independientes que nacen relativamente tarde a partir de Estados regionales más pequeños. ETE, 275.

11. Es tradicional hacer uso de expresiones acuñadas desde otras realidades y disciplinas, por su carácter meramente simbólico, sin que sea necesaria una traslación ni científica ni por supuesto administrativa.

“El desarrollo policéntrico se refiere a la participación de las ciudades –desde su posición y escala– para estructurar su papel en el equilibrio territorial, lograr una masa crítica para la actividad económica y coordinar aspectos clave como la protección de espacios o el establecimiento de las infraestructuras ambientales y de transporte”.

transporte. Implica también una estrecha cooperación entre la ciudad y su entorno rural desde “la responsabilidad y el beneficio común”. Las orientaciones distinguen, por tanto, tres niveles:

- Los sistemas urbanos, para formalizar la complementariedad entre las ciudades mediante estrategias territoriales integradas y creación de redes¹². Las opciones distinguen las grandes aglomeraciones, por sus funciones de centralidad y capitalidad, destinadas a ser “áreas de integración económica” y las ciudades intermedias y la red de pequeñas ciudades –con ventajas de identidad y escala–, por sus funciones en la articulación del territorio, sobre todo en las áreas de baja densidad.
- Las ciudades, para mejorar su atractivo y aplicar los criterios de sostenibilidad en su seno y en relación con el territorio que las rodea mediante un planeamiento urbano responsable. Las opciones se refieren sobre todo al control de la expansión urbana, favoreciendo el modelo de “ciudad compacta”¹³; la diversidad social y la mezcla de usos; la consideración del ecosistema urbano –como gestión inteligente y economizadora de recursos–; la concepción innovadora del transporte –especialmente el público–, como base de la estructura urbana, y la atención al patrimonio natural y cultural. En síntesis, recuperación de la ciudad existente, regeneración de las zonas abandonadas y control de los nuevos desarrollos.
- Y el medio rural y sus relaciones con la ciudad, para garantizar el desarrollo de sus potenciales; entre ellos, el patrimonio natural y cultural o la producción de energía, fortaleciendo los núcleos que lo articulan –las ciudades pequeñas–, al dotar con servicios suplementarios para servir al territorio circundante. Las estrategias deben responder de manera diferenciada a las diversas circunstancias y necesidades de las zonas rurales, favoreciendo el control y las medidas ambientales en las zonas de mayor presión o el mantenimiento de servicios mínimos en las que padecen abandono o declive.

La mejora de la accesibilidad a partir de la existente

Más que el aumento indiscriminado de dotación, las opciones plantean una mejor utilización y eficacia de las infraestructuras existentes por las mayores exigencias ambientales y de gestión racional de los recursos públicos. Las orientaciones se refieren a reforzar la integración entre los diversos modos de transporte y la combinación de las distintas categorías de redes, facilitando los enlaces que faltan; articular el trazado y el diseño de las infraestructuras con los usos del suelo, y dedicar una atención preferente al transporte público.

La gestión creativa del patrimonio natural y cultural como un nuevo valor

Se acuña para ambos el principio de la “conservación activa” como una nueva forma de gestión y utilización que haga compatible la preservación del patrimonio –seña de identidad del territorio europeo– con la calidad de vida y la autoestima de la población. Las opciones no se refieren tanto a los espacios naturales o conjuntos monumentales tradicionalmente ya protegidos y generalmente aislados del resto, sino al conjunto del “paisaje cultural”¹⁴, tanto rural como urbano, invitando a incorporar sin miedo las aportaciones de la sociedad contemporánea. La visión territorial supone la concepción por redes o corredores, ya sean ecológicos o culturales, y la aplicación, en este sentido, de las posibilidades de la regeneración.

Para la puesta en práctica –a escala europea– de estas orientaciones, se propone su aplicación progresiva en el diseño de las políticas comunitarias y en la formulación de estrategias para grandes espacios geográficos con identidades comunes –la nueva escala transnacional o interregional– que permita probar la validez de fórmulas conjuntas de resolución de problemas.

LA CIUDAD COMO BASE PARA ESTRATEGIAS DE SOSTENIBILIDAD URBANA

Aplicar la sostenibilidad en la ciudad y con relación al territorio que la rodea no sólo es posible, sino que además se perfila como el ámbito donde tiene mayores posibilidades de producir mejoras demostrables. Por ello, y como complemento al enfoque territorial, el Marco de Actuación para el desarrollo urbano sostenible de la UE recoge una serie de criterios que, aunque dirigidos a coordinar y orientar mejor la intervención comunitaria en los problemas urbanos, constituyen una declaración de principios para servir de base a la formulación de una política urbana para la UE¹⁵.

12. En concreto se insiste en estrategias comunes para grupos de ciudades (*city clusters* o *grappes de villes*) de escasa tradición en el planeamiento urbano español.

13. Descrita también como “la ciudad mediterránea”, es al ciudad de pequeñas distancias, en referencia a los servicios de proximidad y de barrios mixtos. Representa la apuesta para un desarrollo urbano sostenible incluso en los paisajes sajones de tradición urbana dispersa y de baja densidad.

14. En este sentido, el reciente Convenio Europeo del Paisaje, del Consejo de Europa (2000), se refiere tanto a los paisajes excepcionales como a los cotidianos o degradados.

15. El Marco de Actuación es el resultado de una línea de trabajo mantenida por la Comisión Europea, avalada por grupos de expertos y con la experiencia de los primeros programas de proyectos urbanos financiados con cargo a los fondos estructurales.

“Aplicar la sostenibilidad en la ciudad y con relación al territorio que la rodea no sólo es posible, sino que además se perfila como el ámbito donde tiene mayores posibilidades de producir mejoras demostrables”.

Como sucede con la ETE, se parte de las amenazas comunes como pautas a combatir. Sitúa en primer lugar las derivadas de los efectos negativos de la reestructuración económica en las ciudades, como el paro, la aparición de espacios abandonados o el aumento de la movilidad, pero, sobre todo, la expansión urbana descontrolada, a resolver canalizando las propias oportunidades para hacer un entorno urbano más atractivo.

También, la necesidad de romper las actuales causas de segregación y exclusión, mediante la inserción de los barrios en la ciudad o la participación de las comunidades y grupos locales en las políticas.

Las más directamente vinculadas al medio ambiente urbano, como el mal uso de la energía, la dependencia del transporte privado o la pérdida de la calidad ambiental.

Y, por último, la crisis de los sistemas financieros locales, por sus limitaciones presupuestarias agravadas por las mayores competencias y el aumento considerable de la demanda de nuevos servicios para los ciudadanos.

Responder a cuatro objetivos interdependientes para la sostenibilidad urbana

Con estas pautas previas, se plantean una serie de medidas en torno a cuatro objetivos interdependientes como base para la intervención en las zonas urbanas y apoyo a los instrumentos de planificación local:

- Fortalecer la prosperidad económica y el empleo en las ciudades mediante un mayor protagonismo de las propuestas locales en las políticas públicas de desarrollo, de empleo o de transporte y una mayor cooperación a escala regional mediante el trabajo en redes.
- Fomentar la integración social y la recuperación de la ciudad a través de la regeneración urbana, con especial atención a las clases desfavorecidas y a los barrios con dificultades.
- Proteger y mejorar el medio urbano dotando a la ciudad de una estructura y equipamientos para la calidad de vida y del entorno, así como para la reducción de la huella ecológica¹⁶. De nuevo se propone la ciudad compacta frente a la ciudad dispersa.
- Y, por último –y no menos importante–, favorecer el buen gobierno y la participación ciudadana, que impone cambiar las formas para facilitar la participación local, mejorar la información, evaluar los progresos y hacer un seguimiento sistemático de estos cambios.

En esta dirección cabe citar algunas iniciativas en marcha, como el apoyo a proyectos de revitalización urbana (URBAN) para diferentes ciudades europeas, el estímulo a las “buenas prácticas” y al intercambio de experiencias o el futuro respaldo financiero a las redes de ciudades comprometidas con la sostenibilidad.

TEMAS PENDIENTES Y CONSIDERACIONES FINALES

Pese a que la Estrategia Territorial Europea y el Marco de Actuación no son vinculantes, es de esperar que sus contenidos se materialicen en las políticas comunitarias, incluidos los instrumentos financieros por su capacidad de arrastre. Sin embargo, queda la duda sobre el futuro carácter de las orientaciones territoriales y urbanas en el marco de la UE, con posturas cada vez más numerosas a favor de competencias comunitarias.

Mientras tanto, es necesario profundizar y explorar en muchas de las ideas lanzadas para que puedan ser utilizadas de forma práctica, especialmente en las nuevas escalas de trabajo como la europea y la transnacional. Por ejemplo, la interpretación del policentrismo, la relación urbano-rural o la manera de aplicar la sostenibilidad a las políticas urbanas, que ha dado lugar, incluso, a sugerir una nueva *Carta de Atenas* para poner al día los principios de intervención en la ciudad.

16. Superficie necesaria para reponer los recursos utilizados por la ciudad y asimilar los desechos generados.

Un paso en esta dirección es la creación de la Red de Observatorios del Desarrollo Territorial Europeo, con el objetivo de sistematizar el análisis desde esta nueva concepción y proponer indicadores que puedan servir de referencia a las políticas comunitarias en el futuro.

“Es necesario profundizar y explorar en muchas de las ideas lanzadas para que puedan ser utilizadas de forma práctica”.

“La regeneración urbana y del territorio y la conservación activa del patrimonio y del paisaje son algunos de los desafíos para la aplicación de soluciones innovadoras”.

Para concluir, se podría decir que, desde la visión territorial, las ciudades cobran un mayor protagonismo, y para su respuesta cuentan con un marco de orientaciones para renovar y diseñar los modelos y los modos de intervención¹⁷.

- Los sistemas urbanos equilibrados –y en su caso los policéntricos– tienen mayor interés en Europa por su mejor capacidad para organizar sistemas innovadores en el desarrollo, difusión y apoyo a las economías locales. La cooperación entre las áreas urbanas es fundamental para consolidar y potenciar la complementariedad en infraestructuras, tratamiento y protección de espacios y reparto de servicios comunes.
- Las políticas urbanas tienen la oportunidad de contribuir al desarrollo de la región con mejores condiciones de igualdad. Deben plantearse mediante estrategias integradas y con un enfoque activo de criterios de sostenibilidad. La cooperación entre la ciudad y su entorno es clave para reestructurar el territorio y generar cambios responsables en los patrones de ocupación y utilización del suelo y en la movilidad.
- Por último, y no menos importante, las ciudades deben ser capaces de crear un entorno urbano favorable para sus habitantes, combinando la estructura física con la social y productiva, en el conjunto de la ciudad y en sus barrios. Es necesario el diseño de políticas urbanas innovadoras sobre modelos sostenibles que impliquen a la población mediante fórmulas activas de participación. La regeneración urbana y del territorio y la conservación activa del patrimonio y del paisaje son algunos de los desafíos para la aplicación de soluciones innovadoras.



BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Europea. 1999. *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*. COM (1998) 605 final. Comisión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1999
- Comisión Europea. 1992. *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*. Comisión de las Comunidades Europeas. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Comisión Europea. 1995. *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*. Comisión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Comisión Europea. 2001. *Unidad de Europa, Solidaridad de los Pueblos, Diversidad de los Territorios. Segundo Informe sobre la cohesión económica y social*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Consejo de Europa. 1983. *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT). Torremolinos, 1983. Edición en español. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid.
- Consejo de Europa. 2000. *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo*. Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT). Hannover, 2000. Edición en español. Ministerio de Medio Ambiente.
- DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions). 2000. *European Spatial Planning and Urban-Rural relationships: The UK Dimension*. London.
- Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo. 1984. *El territorio de los ochenta*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid.
- Federal Office for Building and regional Planning. 2001. *Study Programme on European Spatial Planning. Final Report*. Federal Ministry of Transport, Building and Housing. Bonn.
- Ministerio de Medio Ambiente. 2000. *Política de Ciudades y Unión Europea. Seminario de debate*. Ministerio de Medio Ambiente.
- Unión Europea. 1999. *Estrategia Territorial Europea (ETE). Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Acordada en la reunión informal de ministros de ordenación del territorio en Potsdam, 1999. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

17. *Política de Ciudades y Unión Europea*. Seminario de debate. Madrid, enero-mayo 1998. Ministerio de Medio Ambiente, 2000.