

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Revisión de la Agenda Territorial de la UE, la Carta de Leipzig y la Agenda Urbana para la UE»**

**(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia alemana)**

(2020/C 429/20)

Ponente: **Petr ZAHRADNÍK**

Coponente: **Roman HAKEN**

Consulta	18.2.2020, carta de Peter ALTMAIER, ministro federal de Economía y Energía de Alemania
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	20.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	216/0/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) recomienda que las nuevas circunstancias y parámetros surgidos durante el período de funcionamiento de la actual Carta de Leipzig (véase el punto 2.2) se integren plenamente en el contenido de la nueva Carta, a fin de garantizar que la Carta sea funcionalmente compatible con el futuro marco financiero plurianual de la UE y sus vínculos con el proceso del Semestre Europeo. También debe tener en cuenta los impactos y las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en el desarrollo económico, social, medioambiental y territorial de los Estados miembros y de la UE en su conjunto.

1.2. El CESE llama la atención sobre el aumento previsto de las perturbaciones y los riesgos (económicos, sanitarios, medioambientales, informáticos, etc.) y propone que se subraye de manera explícita la necesidad de tener en cuenta sistemáticamente la resiliencia en la Nueva Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles.

1.3. El CESE acoge con satisfacción el texto relativo a la Agenda Territorial 2030 y suscribe sus pilares fundamentales, que se basan en la justicia, la preocupación por el medio ambiente y la necesidad de trasladar la dimensión territorial a todos los ámbitos pertinentes de la administración pública.

1.4. Asimismo, el CESE acoge favorablemente la posibilidad que le brinda la Agenda Territorial 2030 de participar en su proceso de aplicación.

1.5. El CESE es consciente del considerable margen de maniobra existente para adoptar un enfoque integrado en el marco del desarrollo territorial y urbano, así como de las ventajas que presenta un planteamiento de este tipo en cuanto a la sinergia de sus efectos, la disminución de las cargas y la interconexión funcional del contenido de los proyectos subvencionados.

1.6. El CESE llama la atención sobre el margen de maniobra que existe para el enfoque integrado en cuanto a la posibilidad de combinar recursos financieros públicos y privados a fin de aumentar la capacidad y compartir el riesgo en beneficio del desarrollo territorial y urbano, sujeto a al control democrático, la transparencia de la gobernanza y la rendición de cuentas.

1.7. El CESE aprueba sin reservas el equilibrio entre los diferentes tipos de territorio cuando se utilizan los instrumentos de desarrollo territorial y urbano. Recomienda utilizar los instrumentos de apoyo más adecuados para los tipos de territorio correspondientes, respetando el principio de subsidiariedad, lo que contribuirá a eliminar los síntomas de privación, retraso y aislamiento en el caso de las regiones de riesgo.

1.8. El CESE subraya la importancia de los nuevos modelos y aspectos del desarrollo de las aglomeraciones urbanas y las áreas metropolitanas como factores clave para mejorar la competitividad mundial de la UE a través de su apertura, así como la necesidad de resistir a algunos efectos colaterales de la mundialización.

1.9. No obstante, el CESE también es consciente de la importancia de la protección y el apoyo a los territorios periféricos y remotos, principalmente rurales, para ayudar a incluirlos en un desarrollo regional moderno y sostenible.

1.10. Si consideramos los factores endógenos y exógenos, no se pueden tratar de manera aislada de la sostenibilidad y la resiliencia de las ciudades y las regiones. Por ello, el CESE recomienda garantizar una **coordinación máxima de la Agenda Urbana con la política de cohesión territorial**. Esta coordinación se puede garantizar con la ayuda de asociaciones funcionales entre las zonas urbanas y rurales, y mediante proyectos integrados encaminados a reforzar la sostenibilidad y la resiliencia de los sistemas locales económicos, sociales y medioambientales de las ciudades, sus territorios funcionales y sus periferias rurales.

1.11. El CESE pide a la Comisión Europea que respalde intercambios de experiencias que conduzcan gradualmente a unas **recomendaciones metodológicas para tener en cuenta los riesgos emergentes y la resiliencia** como parte de la preparación y la evaluación de los planes de desarrollo a nivel urbano y regional.

1.12. Por una parte, el CESE observa que, gracias a la concentración de recursos y la diversificación de las actividades económicas, las metrópolis y las aglomeraciones urbanas han creado unas condiciones favorables para convertirse en polos de crecimiento de la economía nacional en su conjunto y en puntos de contacto de esta última, en el contexto de la apertura económica y la mundialización. Por otra parte, es plenamente consciente de la necesidad de un desarrollo más equilibrado de toda la economía nacional, incluidas las zonas rurales y periféricas.

1.13. El CESE exige firmemente que se prevea una representación más equilibrada en el marco del principio de asociación en materia de desarrollo urbano y regional. Un buen ejemplo de representación equitativa es el programa Leader/DLP, según el cual solo el 50 % de los miembros de cada asociación, como máximo, puede proceder de la administración pública. El CESE recomienda una mayor participación de los grupos destinatarios (población urbana y rural, ONG locales e interlocutores sociales) en favor de una cooperación eficaz entre el sector público y el privado.

1.14. El CESE destaca que, en la práctica, el enfoque territorial integrado se aplica principalmente en las zonas rurales (Leader/DLP) y en el caso de las aglomeraciones urbanas funcionales y de las aglomeraciones metropolitanas.

1.15. Aunque en la composición de los órganos de gestión y asesoramiento se garantiza una asociación (intersectorial), en la práctica las entidades privadas (ya sean empresas locales, ONG o grupos de acción local y asociaciones afines) ocupan una posición mucho más débil en las ITI. En el futuro convendría colmar esta laguna, que impide tener una visión equilibrada de las necesidades de desarrollo de la comunidad.

## 2. Contexto

2.1. La Carta de Leipzig es un documento intergubernamental de los Estados miembros de la UE mediante el que aspiran a que se respeten unos principios y estrategias comunes en materia de política de desarrollo urbano sostenible. A tal efecto, se basa en tres pilares:

- la integración del concepto de desarrollo urbano sostenible en las políticas de desarrollo nacionales, regionales y locales;
- el recurso a instrumentos de desarrollo urbano integrado (por ejemplo, el desarrollo local participativo emprendido por los agentes locales en el espacio urbano o DLP-U) y a la administración pública correspondiente, así como a una gestión que adopte el principio de la gobernanza multinivel;
- la garantía de un equilibrio con los demás tipos de estructuras territoriales, respetando la estructura urbana policéntrica.

2.2. El CESE está de acuerdo con el alcance y el contenido de la Carta de Leipzig, pero considera necesario adaptar su contenido a las nuevas circunstancias surgidas desde su aprobación en mayo de 2007. Entre los cambios más importantes acaecidos desde entonces figuran los siguientes:

- enormes progresos tecnológicos y un aumento del potencial de innovación en forma de digitalización, movilidad inteligente y otras soluciones inteligentes, que presentan numerosas posibilidades de desarrollo (como la optimización del uso de recursos, etc.), pero también riesgos estratégicos (incidencia en el empleo, vulnerabilidad de los sistemas informáticos, etc.);
- el impacto de la economía y la sociedad 4.0 desde el punto de vista de la nueva organización de las actividades económicas en forma de economía circular y compartida, cuyos desencadenantes de desarrollo y repercusiones se concentran sobre todo en las aglomeraciones urbanas;

- la transformación del tejido social por efecto de las migraciones, las influencias demográficas y la evolución de los modos de vida;
- las oportunidades y los desafíos derivados de los objetivos y las medidas previstas en el Pacto Verde Europeo;
- nuevas formas y modelos de financiación del desarrollo urbano, basados en la puesta en común de recursos — tanto privados como públicos — e intereses;
- nuevos aspectos relacionados con la apertura de las aglomeraciones urbanas y las metrópolis al exterior, teniendo en cuenta su función en el marco de la competitividad mundial y la necesidad de que sean resilientes frente a las consecuencias secundarias de la mundialización;
- la necesidad constante de aumentar la participación de la población en la planificación y la ejecución de los proyectos de desarrollo de las ciudades y de su periferia rural.

2.3. La Agenda Territorial 2030 es un documento intergubernamental de los Estados miembros de la Unión Europea elaborado sobre la base de una cooperación con socios de otros países, instituciones y organismos de la UE y grupos de interés europeos. Aspira a conseguir que la necesidad de un futuro sostenible promueva no solo el refuerzo de la cohesión territorial, que es un objetivo establecido en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, sino también de todos los territorios y sus habitantes.

2.3.1. Con tal enfoque, en la Agenda Territorial 2030 se pide reforzar la dimensión territorial de todas las políticas, en todas las esferas de gobierno. A tal efecto, se basa en tres pilares:

- su primer objetivo clave es una Europa justa que ofrezca perspectivas de futuro a todos los tipos de territorio y sus habitantes. Se trata de destacar la contribución de la dimensión territorial y la ordenación territorial a la integración y la interconexión de las prioridades políticas, como la cohesión económica, social y territorial, el pilar europeo de derechos sociales, una Europa más cercana a sus ciudadanos, un desarrollo más inclusivo, duradero e integrado de los lugares y los territorios, una transformación justa y la integración territorial en Europa;
- su segundo objetivo clave es una Europa verde que proteja el medio ambiente común y configure la transformación de la sociedad. Se trata de poner de relieve la contribución de la dimensión territorial y la ordenación territorial a la consecución de prioridades políticas como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, el Pacto Verde Europeo, el Acuerdo de París y la transición de Europa hacia una economía circular;
- en tercer lugar, la Agenda Territorial 2030 garantiza una orientación estratégica para la ordenación territorial y pide que se refuerce la dimensión territorial de todas las políticas a todos los niveles de gobierno. En este contexto, también concierne al CESE, que debe informar a sus miembros de sus prioridades y animarles a cooperar en su aplicación. Se trata, en particular, de subrayar la importancia de los interlocutores de la sociedad civil para garantizar un futuro sostenible a todos los territorios y reforzar el enfoque del desarrollo local participativo, así como de cualquier otro instrumento que favorezca el desarrollo territorial integrado y la cooperación. Por otra parte, se pide a los miembros del CESE que defiendan las prioridades de la Agenda Territorial en los debates políticos a escala europea.

2.4. El CESE está de acuerdo con que la Agenda Territorial 2030 es importante y aprueba su contenido. También aprecia los esfuerzos realizados desde 2011 para actualizar y seguir desarrollando la idea de la Agenda Territorial:

- comparte, en particular, el objetivo general de la Agenda Territorial en la medida en que prevé un futuro sostenible para todos los tipos de territorio y todos sus habitantes en Europa;
- aprueba los objetivos y las prioridades de la Agenda Territorial 2030 y aprecia los esfuerzos realizados en favor de los territorios y sus habitantes;
- respalda el énfasis puesto en la consecución de prioridades como: a) una Europa equilibrada, que no deje de lado ningún lugar o persona; b) regiones funcionales que conecten las zonas urbanas y rurales, c) una conciliación de la vida privada y profesional más allá de las fronteras nacionales, d) un entorno sano y unas condiciones de vida decentes; e) una economía circular; y f) una conectividad digital y física sostenible;
- considera indispensable que la sociedad civil participe en la determinación de objetivos territoriales como una Europa verde y justa, y está de acuerdo con la participación del CESE en este proceso dado que es uno de sus principales agentes;
- acoge con satisfacción que todos los miembros del CESE tengan la posibilidad de participar en los trabajos de elaboración y aplicación de la Agenda Territorial 2030 a través del sitio web [www.territorialagenda.eu](http://www.territorialagenda.eu).

2.5. El CESE acoge favorablemente el proceso de apoyo al desarrollo de la nueva Agenda Urbana para la UE tras la firma del Pacto de Ámsterdam. Este programa, que guarda una estrecha y lógica relación con los programas Urbact o Urban, alberga un potencial innegable para identificar en el futuro las prioridades de desarrollo urbano y destacar las buenas prácticas que podrán reproducirse en la Unión Europea.

2.6. Aunque todos los temas prioritarios de la Agenda Urbana son relevantes para las organizaciones de la sociedad civil, son cuestiones que van más allá del papel que se atribuye tradicionalmente a la sociedad civil. Las ONG, las empresas sociales y las cooperativas desarrollan cada vez más sus capacidades o establecen nuevos modelos económicos u organizativos para prestar servicios de interés público. Es necesario que las autoridades públicas puedan verse a sí mismas a través del prisma de los grupos y organizaciones que actúan en las zonas urbanas. El CESE considera que la participación de redes nacionales o regionales o de organizaciones locales que cuentan con gran experiencia sobre una cuestión determinada resultaría tan útil como el establecimiento de redes europeas.

2.7. En cualquier caso, a fin de poner en práctica de manera eficaz la Agenda Urbana para la UE es indispensable:

- a) tener en cuenta las necesidades básicas de los socios implicados y hacer hincapié en la creación de capacidades (principalmente en el caso de las asociaciones horizontales en las ciudades). A tal fin, el CESE recomienda recurrir a los medios financieros de los fondos europeos destinados a la «asistencia técnica»;
- b) elaborar recomendaciones metodológicas sobre los principios de las asociaciones correspondientes en las ciudades. Es importante contar con una metodología para el seguimiento y la evaluación de la Agenda Urbana, que incluya indicadores que permitan medir los cambios logrados. Es preciso que los socios, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, participen en la evaluación y supervisión.

2.8. El CESE observa cierta dualidad entre, por una parte, la Agenda Territorial y la Agenda Urbana y, por otra, la cohesión territorial. Toma nota de que la cuestión de la cohesión territorial está consagrada por el Tratado (TFUE) y, por tanto, de la legislación común desde 2009, mientras que ni la Agenda Urbana ni la Agenda Territorial como tales el Tratado y su componente de soberanía sigue siendo competencia de los Estados miembros y rigiéndose por un acuerdo intergubernamental.

2.9. Al tratarse de un elemento importante del desarrollo regional realizado en el marco de la Unión, el CESE respalda, asimismo, el establecimiento y la ejecución de estrategias participativas de desarrollo de las macrorregiones, que agrupan a la vez a Estados y regiones miembros de la UE y Estados y regiones que no forman parte de ella.

2.10. Aunque desde un punto de vista cronológico la Agenda Territorial y la Agenda Urbana para la Unión Europea se inscriben en un horizonte temporal más alejado que el del marco financiero plurianual, es esencial que este último las tenga en cuenta también de una manera adecuada en sus orientaciones futuras y les preste un nivel de apoyo adecuado. De hecho, podemos suponer que la actual pandemia de COVID-19 tendrá una influencia decisiva en el futuro marco financiero plurianual de la Unión Europea.

2.11. Debido a las consecuencias de la pandemia, resulta aún más necesario incluir en la Agenda Territorial y la Agenda Urbana no solo la dimensión de desarrollo, sino también la capacidad de resistir frente a riesgos difícilmente previsibles, que se presentan en forma de choques exógenos asimétricos y tienen una repercusión considerable en la sostenibilidad de la trayectoria de desarrollo.

### 3. Observaciones generales

#### 3.1. Sostenibilidad y resiliencia

3.1.1. El CESE subraya que Europa se enfrenta actualmente a unos desafíos persistentes vinculados con los **efectos del cambio climático, el uso de los recursos y la necesidad de reducir los riesgos medioambientales** para la salud y el bienestar de la población. Aunque un número cada vez mayor de municipios y comunidades locales están experimentando diferentes modos de movilidad, de construcción, de producción y de consumo sostenibles, una aplicación más extendida en la práctica exigirá una mayor participación de toda la sociedad, en particular de las empresas, las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos, en el proceso de transición en su conjunto.

3.1.2. El CESE considera que las autoridades urbanas, gracias a su capacidad para encontrar soluciones locales integradas, pueden utilizar de forma eficaz los medios financieros destinados a hacer frente a las consecuencias sanitarias y económicas de la actual pandemia de COVID-19, no solo con el fin de reforzar las infraestructuras sanitarias y sociales y reactivar la economía, sino también para sostener la transición hacia unos modelos de desarrollo económico más sostenibles y resilientes.

3.1.3. El CESE constata que las ciudades europeas han dado tradicionalmente por sentado el suministro de bienes y servicios provenientes de zonas exteriores y que unos sistemas económicos plenamente integrados permiten hacer frente a eventuales perturbaciones. No obstante, como ha quedado patente en el caso de la actual pandemia de COVID-19, el alto grado de interdependencia conlleva riesgos de repercusiones en cadena.

3.1.4. En este sentido, el CESE subraya la necesidad de establecer **asociaciones beneficiosas para todas las partes entre las zonas urbanas y rurales** con el fin de reforzar la sostenibilidad y la resiliencia de los sistemas económicos, sociales y medioambientales locales. Las asociaciones de este tipo pueden convertirse en un pilar de la cohesión territorial en el futuro.

3.1.5. Por lo tanto, el CESE recomienda que la Nueva Carta de Leipzig inste a las ciudades a:

- a) **desarrollar capacidades para anticipar** los riesgos y las oportunidades de transformación asociados al impacto del cambio climático, los efectos de la cuarta revolución industrial y las consecuencias de las nuevas amenazas sanitarias, así como otros riesgos pertinentes con arreglo a las buenas prácticas impulsadas por el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres;
- b) **desarrollar y apoyar de manera activa las asociaciones** entre los agentes locales en las zonas urbanas y rurales (incluidos los entes locales y los grupos de acción local — GAL) para prevenir los riesgos estratégicos y aprovechar las oportunidades de transformación mediante proyectos integrados en los ámbitos clave de interés común (asistencia sanitaria, suministro de alimentos y agua, transporte, economía circular, etc.);
- c) **evaluar los efectos de los futuros planes, programas y proyectos de desarrollo** en la sostenibilidad y la resiliencia del sistema medioambiental, económico y social local (incluidas sus repercusiones en los grupos vulnerables de población y el mercado de trabajo) y optimizarlos a partir de los conocimientos adquiridos entre tanto;
- d) **compartir** las enseñanzas aprendidas y las soluciones innovadoras para reforzar la sostenibilidad y la resiliencia a través de las redes europeas y los programas europeos de cooperación territorial.

3.1.6. Al mismo tiempo, el CESE reconoce el carácter relativamente nuevo que reviste la disciplina del fortalecimiento de la resiliencia. Por este motivo, recomienda establecer un intercambio paneuropeo de experiencias, que incluya a los investigadores y los expertos, así como iniciativas que fomenten las buenas prácticas en este ámbito.

### 3.2. Integración

3.2.1. El CESE subraya que el potencial para poner en marcha proyectos integrados en el marco de la política de cohesión sigue siendo inmenso a escala de la Unión. El enfoque integrado de la Unión en materia de utilización de los recursos debe centrarse en la **interdisciplinariedad** y orientarse hacia **cuestiones horizontales** (en otras palabras, es necesario superar la compartimentación tan extendida como perjudicial y la visión sectorial artificial que, en efecto, impiden la aplicación de soluciones verdaderamente integradas).

3.2.2. El CESE es consciente de que un enfoque integrado necesita una posición totalmente nueva en materia de gestión de los proyectos subvencionados. Este enfoque se basa en la interconexión y la interdependencia lógica y funcional de los proyectos, en el marco de los cuales las fuentes de financiación no solo provienen de diferentes programas del presupuesto de la Unión, sino que también adoptan diferentes formas (subvenciones, instrumentos financieros). Lo ideal es que estas fuentes se complementen con fuentes privadas. Para este enfoque, es esencial velar por la coherencia temática del contenido y extraordinariamente importante evaluar los efectos reales.

3.2.3. El CESE recomienda que el enfoque territorial integrado se tenga debidamente en cuenta en cualquier acuerdo de asociación. Además, debe estar plenamente interconectado y ser compatible con el principio de concentración temática, y no debe aceptarse que se pueda interpretar como un residuo de la concentración temática.

3.2.4. El CESE añade que este tipo de hipótesis ha demostrado que el enfoque integrado aporta un 40 % más de valor en términos de indicadores de rendimiento que un escenario de proyectos individuales aislados. Desde el punto de vista macroeconómico, estos cambios son casi insignificantes en el caso del apoyo a la inversión en el sector privado (debido al porcentaje muy bajo de este tipo de inversiones en comparación con la inversión total privada); por el contrario, en el caso de la inversión pública, su impacto es considerable, sobre todo gracias a la coordinación de su aplicación y su uso.

3.2.5. El CESE hace hincapié en que la integración no debe referirse únicamente al contenido y los temas abarcados. Para los diferentes tipos de proyecto integrado son adecuados diferentes territorios y tipos de territorio, de ahí la importancia de aplicar el principio de subsidiariedad y vincular correctamente los temas a las necesidades. En este contexto, los tipos de territorio que se mencionan con mayor frecuencia son: metrópolis, (sub)regiones, zona urbana desfavorecida y aglomeración urbana.

3.2.6. El CESE observa que los proyectos vinculados al fomento de la competitividad y la excelencia, en los que se pone en práctica la función de polos de desarrollo, se adaptan mejor a las zonas metropolitanas y las aglomeraciones, mientras que los proyectos de apoyo a las prioridades de convergencia son muy importantes para las (sub)regiones y las zonas urbanas desfavorecidas. La integración también puede tener por objeto la convergencia de los recursos, que es posible tanto en el marco de un programa operativo de la política de cohesión como entre los programas operativos, entre los Fondos y en los programas del marco financiero plurianual. El CESE considera que la movilización de recursos financieros privados para aumentar la financiación pública disponible y así proporcionar capacidad adicional y distribución de los riesgos también es una opción posible para un enfoque integrado.

3.2.7. El CESE considera que las principales ventajas del enfoque territorial integrado son la generación de economías de escala, puesto que el coste de la puesta en práctica de estos proyectos es bastante más reducido, y la sinergia de los efectos benéficos del desarrollo, que puede considerarse la ventaja más positiva. Los principales obstáculos pueden resumirse como sigue: desconfianza persistente, complejidad de la gestión y la aplicación, y, sobre todo, falta de voluntad de delegar responsabilidades a los eslabones inferiores de la estructura de gobernanza.

### 3.3. Equilibrio

3.3.1. Cuanto mayor sea el desarrollo de las metrópolis y las aglomeraciones urbanas en detrimento de otros tipos de territorio en un país determinado, mayor será el riesgo de futuros fallos estructurales, que solo se podrán resolver con un gran esfuerzo monetario. Este punto de vista es válido también para el desarrollo equilibrado de los diferentes Estados miembros de la UE y justifica la legitimidad del mantenimiento de una política de cohesión sólida de la Unión en el futuro.

3.3.2. Los principales instrumentos de ayuda al desarrollo regional deberían respetar también esta premisa, y los proyectos específicos en el marco de la ITI y el DLP-U deberían tener en cuenta este contexto más amplio, ya que de lo contrario existe un riesgo creciente de que se creen periferias interiores («no man's lands») que no están sostenidas de forma suficiente por las políticas de desarrollo territorial y cuyo desarrollo futuro se ve, por lo tanto, fuertemente obstaculizado. Como es lógico, en la ITI predominan los grandes proyectos y los proyectos de inversión, mientras que los que corresponden al DLP-U tienen una dimensión financiera reducida y casi nunca están vinculados a las inversiones, pese a aportar un gran valor añadido.

3.3.3. Ello también deja espacio para una contabilidad mutua entre la ITI y el DLP basado en el respeto del principio de subsidiariedad. Por lo que respecta a la ITI, debería abarcar no solo la zona metropolitana o la aglomeración urbana en cuestión, sino también las zonas rurales o los territorios de ciudades más pequeñas asociados. Por otra parte, el desarrollo local participativo es un instrumento racionalmente aplicable, que sirve no solo para respaldar iniciativas locales en las zonas rurales, sino también para responder a los problemas de las comunidades en las aglomeraciones urbanas y en los distritos de las metrópolis.

3.3.4. Características esenciales del DLP-U: <sup>(1)</sup>:

- asociaciones locales intersectoriales análogas a los grupos de acción local de las zonas rurales, participación de diferentes sectores (empresas, entidades del sector sin ánimo de lucro, administraciones públicas o instituciones especiales como escuelas, institutos, administraciones y bancos);
- estrategia de desarrollo conjunto (territorial integrada, intersectorial, centrada en uno o varios temas, basada en las necesidades y las posibilidades específicas de la ciudad, diseñada de acuerdo con la estrategia de desarrollo urbano vigente y financiada con diversos recursos públicos y privados);
- enfoque «de abajo arriba», en el que la iniciativa parte directamente de la localidad que corresponda, con una participación probada de los interlocutores y de la ciudadanía;
- acción coordinada (planificación y uso de los recursos públicos y privados, proyectos comunes), posibilidad de integración multilateral (territorial, temporal, material, de los fondos e institucional);
- toma de decisiones en asociación y descentralizada sobre la financiación de proyectos individuales locales a través de los organismos de asociación local intersectorial;
- énfasis en las soluciones innovadoras, es decir, las actividades y acciones que, en un territorio determinado, son novedosas y estimulan el desarrollo (no se trata de reconducir las actividades habituales del pasado);

---

<sup>(1)</sup> En este Dictamen el CESE utiliza la sigla DLP-U para abreviar el término «desarrollo local participativo en las zonas urbanas». Con ello intentamos describir mejor los diferentes recursos y condiciones para el desarrollo rural y urbano local. En la actualidad el desarrollo local participativo se utiliza generalmente para las zonas rurales, como una mejora del programa Leader, y no tanto para el desarrollo urbano.

- cooperación en redes, en particular entre asociaciones locales intersectoriales dentro de los Estados miembros o entre asociaciones intersectoriales en la Unión Europea.

3.3.5. El CESE es consciente de que, debido a los cambios estructurales y tecnológicos en curso, determinados perfiles territoriales dentro de la UE se encuentran en una situación en la que, al menos a corto plazo, no pueden salir adelante por sus propios medios (por ejemplo, las regiones de extracción intensiva de carbón y las industrias pesadas que dependen de dicha actividad, en declive) y de que en ese caso se observan signos de fallos de mercado. Los instrumentos de desarrollo regional deberían ayudar a estas regiones a encontrar un punto de partida estratégico viable en forma de diversificación funcional de las actividades económicas y aportar los recursos financieros necesarios para este desarrollo.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. Aspectos institucionales

4.1.1. El CESE es consciente de que existe cierta dualidad en el anclaje institucional de la Unión Europea, es decir, entre el desarrollo territorial y el programa de desarrollo urbano, por una parte, y la cohesión territorial, por otra. Si bien desde un punto de vista global el desarrollo urbano puede considerarse parte del desarrollo territorial en el sentido más amplio, desde el punto de vista de las competencias tiene un cierto grado de autonomía, puesto que es competencia exclusiva de los Estados miembros y, por tanto, está sujeto a las modalidades de gestión intergubernamentales. Por el contrario, la cohesión territorial está contemplada desde el año 2009 por la legislación de la Unión Europea. Como podemos constatar, existe un importante solapamiento entre los dos elementos por lo que respecta al contenido.

4.1.2. Esta dualidad, a la que hace se referencia, por ejemplo, en la Declaración de Bucarest de 2019, no constituye por el momento un problema de gran calado, dado que la Agenda Urbana está plenamente integrada en la política de cohesión. El sistema de gobernanza multinivel contribuye, asimismo, a resolver esta dificultad (véase más adelante). No obstante, la nueva Carta de Leipzig debería permitir superar esta dualidad en la medida de lo posible y a vincular lo más estrechamente posible la Agenda Territorial y la Agenda Urbana.

##### 4.2. Consideraciones de fondo

4.2.1. El CESE espera que el principal interés y el valor añadido de la nueva Carta de Leipzig radiquen en la plena consideración de los nuevos elementos y circunstancias que determinan el desarrollo territorial y urbano (véase punto 2.2), en la incorporación del principio de resiliencia al proceso de concepción del nuevo documento y en la respuesta convincente que propondrá para afrontar los efectos de la pandemia de COVID-19, que probablemente sean de tipo estructural y a largo plazo.

4.2.2. Entre las principales consideraciones de fondo figuran, asimismo, la existencia de infraestructuras adecuadas de prevención, apoyo y desarrollo que aprovechen las posibilidades actuales y garanticen un desarrollo equilibrado del territorio, a través del cual se puedan superar ciertas diferencias cualitativas de nivel de vida entre las zonas metropolitanas y las zonas rurales periféricas

##### 4.3. Aspectos financieros

4.3.1. Con el fin de garantizar un desarrollo territorial y urbano óptimo, es necesario dotarse de una asignación robusta, reactiva y capaz de responder a las necesidades reales, en forma de un futuro marco financiero plurianual de la UE para el que un desarrollo territorial equilibrado pero al mismo tiempo dinámico, sostenible e integrado debería ser una de las prioridades fundamentales. Por otra parte, incluso en el contexto del desarrollo territorial, parece oportuno recurrir en mayor medida a los instrumentos financieros modernos, es decir, aquellos que tienen en cuenta los resultados y el rendimiento, cuyos efectos son cuantificables y en algunos casos están orientados a la rentabilidad.

4.3.2. Con respecto al recurso a la iniciativa privada y desde la perspectiva de la responsabilidad orientada al desarrollo de los territorios en los que trabajamos y vivimos, dadas las limitaciones de los recursos públicos, debe optimizarse la posibilidad de movilizar financiación privada para aumentarlos, sujetos a un control democrático y una gobernanza estrictos.

##### 4.4. Gobernanza multinivel

4.4.1. En el contexto de un desarrollo territorial y urbano moderno, la gobernanza multinivel, plenamente respetuosa con el principio de subsidiariedad, es una necesidad y un requisito previo. Tan solo faltaría instaurar las condiciones institucionales adecuadas para su correcto funcionamiento. Con esto nos referimos en particular a unas competencias reales, unas condiciones administrativas y de procedimiento adecuadas y una base financiera suficiente.

4.4.2. La asociación, tanto vertical como horizontal, es uno de los principios primordiales para garantizar unos servicios públicos modernos. Como otros ejemplos de dicha cooperación, el CESE propone que se examinen distintos modelos de asociaciones público-privadas que respeten las mejores prácticas en términos de rendición de cuentas democrática y control de la gobernanza de proyectos urbanos, así como distintas empresas sociales y programas europeos basados en la asociación, como la antigua iniciativa EQUAL <sup>(2)</sup>. Corresponde a las administraciones públicas de los diversos niveles, en particular de las ciudades, involucrar en proyectos comunes a los socios pertinentes y aprovechar la financiación de modo eficaz.

4.4.3. La gobernanza multinivel puede desarrollarse y aplicarse de forma eficaz mediante proyectos integrados entre aglomeraciones urbanas y sus territorios funcionales en las zonas rurales. Los grupos de acción local presentes en las zonas rurales y las asociaciones urbanas intersectoriales creadas recientemente también pueden participar con éxito en estos proyectos.

4.4.4. Al mismo tiempo, un desarrollo territorial y urbano moderno exige no solo una armonización entre todos los componentes del sector público (representantes de Estados, regiones y municipios), sino también la participación efectiva de los interlocutores sociales y de la sociedad civil (particulares, organizaciones profesionales y asociaciones de empresas, sindicatos, el sector sin ánimo de lucro activo localmente, etc.).

4.4.5. El CESE sugiere que el tema de las comunidades urbanas y la participación de los ciudadanos debería haberse elaborado con mayor profundidad en la Carta. Las ciudades necesitan un mecanismo eficaz que permita reforzar la posición de los ciudadanos y los grupos de ciudadanos, de modo que se conviertan en socios auténticos y sólidos a la hora de debatir y de llevar a la práctica las prioridades de desarrollo de sus ciudades, así como para aplicar la Agenda Urbana para la UE. Solo una comunidad sólida y segura, con un gran capital social, estará en condiciones de afrontar los retos que se perfilan en el horizonte. A tal fin, es necesario que la administración pública prepare los módulos de enseñanza y formación destinados a mostrar cómo crear y reforzar las asociaciones cooperativas dentro de su propia comunidad. El CESE se ofrece a colaborar para desarrollar esta idea.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

*Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Luca JAHIER

---

<sup>(2)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:c10237>.