

ESTUDIOS DE PROGRESO
Fundación Alternativss

El medio ambiente urbano en la Unión Europea:

**la contribución de las políticas locales medioambientales
españolas a la política comunitaria ambiental**

Susana Borràs Pentinat


FUNDACIÓN
alternativss

Susana Borràs Pentinat

Es profesora de Derecho internacional público y Relaciones Internacionales en la Facultat de Ciències Jurídiques de la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona). Especialista en Derecho internacional del medio ambiente y Derecho comunitario ambiental. Doctora y Master of Laws (LL.M) en Derecho ambiental. Es investigadora en el Grupo de Investigación sobre Derecho ambiental, inmigración y gobierno local, de la Universitat Rovira i Virgili. Ha realizado estancias de investigación en el Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg (Alemania), y en el Center of International Environmental Law (CIEL) en Washington (EE UU). De entre sus publicaciones y conferencias impartidas más recientes, cabe destacar las que se dirigen al estudio del acceso y participación en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos, la bioprospección, los refugiados ambientales, el cambio climático, el registro, evaluación y autorización de sustancias y preparados químicos, y la participación de los entes locales en la Unión Europea.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Susana Borràs Pentinat

ISBN: 978-84-92424-22-1

Depósito Legal: M-24530-2008

Índice

Resumen ejecutivo	5
1 Introducción	7
2 La ciudad europea y el medio ambiente	11
2.1 Principales retos y problemas ambientales a los que se enfrenta la ciudad europea	11
2.2 Concepto de “ciudades sostenibles”: “pensar global y actuar local”	15
2.3 El instrumento de la sostenibilidad: la Agenda 21 Local (A21L)	16
3 Las ciudades europeas en el contexto de la gobernanza europea	19
3.1 La política comunitaria ambiental y el medio ambiente urbano	19
3.2 La configuración de una “Estrategia comunitaria sobre el medio ambiente urbano”	23
3.3 Mecanismos institucionales y económicos de la política de cohesión económica y social para la promoción del medio ambiente urbano	26
3.4 Movimientos y redes regionales y locales europeas	30
3.5 El valor añadido de la actuación a nivel comunitario: regionalismo, subsidiariedad y complementariedad como base de la actuación europea	32
4 Las ciudades españolas en el contexto de la gobernanza regional/local	35
4.1 La competencia ambiental de los municipios españoles y el desarrollo sostenible: las Agendas 21 Locales en España	35
4.2 Los grandes conflictos de la ciudad española y los retos de la Estrategia de Medio Ambiente Urbano	40
4.3 Buenas prácticas e intercambio de experiencias medioambientales en España	54

5	Conclusiones y ¿propuestas de cambio?	67
5.1	Propuestas de carácter administrativo	68
5.2	Propuestas de carácter institucional	70
5.3	Propuestas de carácter jurídico	71
5.4	Propuestas de carácter económico y social	73
6	Bibliografía	77

Lista de siglas

AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AECT	Agrupación europea de cooperación territorial
AEMA/EEA	Agencia Europea para el Medio Ambiente/European Environment Agency
A21L	Agenda Local 21
CDR	Comité de las Regiones
CE	Comunidad Europea
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DO/DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EIA	Evaluación de impacto ambiental
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
GAU	Grandes áreas urbanas
ICLEI	Consejo Internacional de Iniciativas Locales para el Medio Ambiente
LBRL	Ley de Bases del Régimen Local
LIC	Lugares de interés comunitario
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU/NN UU	Organización de las Naciones Unidas
OSE	Observatorio para la Sostenibilidad en España
PAU	Pequeñas áreas urbanas
PEIT	Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte
PIB	Producto interior bruto
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UE	Unión Europea
ZEPA	Zonas especiales de protección ambiental

El medio ambiente urbano en la Unión Europea:

la contribución de las políticas locales medioambientales españolas a la política comunitaria ambiental

Actualmente, el 80% de la población de la UE vive en ciudades. Parte de esta ciudadanía busca un modo de vida más cercano a la naturaleza en urbanizaciones de chalés y adosados. Pero este modelo imperante de crecimiento urbano es, a todas luces, insostenible: la población de las ciudades modernas tiene unas exigencias desmesuradas y crecientes de consumo, un uso exagerado de suelo por persona, un gasto energético alto y una dependencia exclusiva del transporte en automóviles particulares, lo cual genera un deterioro ambiental que trasciende los niveles locales y adquiere una responsabilidad clara en los problemas de contaminación, cambio climático y agotamiento de recursos energéticos. Los retos medioambientales a los que se enfrentan las ciudades tienen importantes repercusiones en la salud y en la calidad de vida de sus habitantes, pero también en su rendimiento económico.

Ante esta realidad, es necesario replantearse el modelo de ciudad con el fin de lograr el desarrollo sostenible mediante un enfoque integrado centrado en las zonas urbanas y en hacer posible un alto nivel de calidad de vida y bienestar social para los ciudadanos, proporcionando un medio ambiente en el que los niveles de contaminación no tengan efectos perjudiciales sobre la salud humana y el medio ambiente, y fomentando un desarrollo urbano sostenible siguiendo criterios de ahorro, conservación de recursos y respeto al entorno.

El modelo de ciudad sostenible aúna la cohesión social, la calidad ambiental y el desarrollo económico, e impone la planificación orientada a satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer las de las generaciones futuras. No obstante, la escasez de ordenanzas municipales de medio ambiente en todos los campos y sectores, la falta de circulación de datos en los municipios, las insuficientes competencias ambientales municipales –o no concordantes con las responsabilidades de gestión–, la escasa capacidad fiscal y la necesidad de integración del desarrollo sostenible en todas las políticas ambientales dificultan el cambio de nuestras ciudades hacia la sostenibilidad.

Aun así, el papel de la Administración Local para procurar este cambio es clave, por ser la administración más próxima y receptiva a cualquier demanda ciudadana, y la que debe asumir la responsabilidad de impulsar acciones en el desarrollo de políticas ambientales, avaladas por

reformas normativas, como la recogida selectiva de residuos, los planes estratégicos de actuación ambiental y la utilización de materiales reciclados en el funcionamiento habitual de sus instituciones. El cambio hacia la sostenibilidad local requiere de un proceso planificado de actuación, que debe afectar a todas las decisiones que tome el gobierno municipal, y que requiere una retroalimentación y evaluación constante, y la participación de la ciudadanía.

El presente estudio lanza una serie de propuestas con el fin de reforzar la contribución de la Administración Local en la mejora de la aplicación de la actual política medioambiental de la UE, puesto que, a pesar de constituir la administración más alejada de la administración comunitaria, es la más próxima a los problemas ambientales, que suelen ser los que percibe el ciudadano/a europeo/a en su entorno local. Así, la UE se hace eco de la máxima ambiental “pensar globalmente y actuar localmente”, centrando sus esfuerzos en el medio ambiente urbano europeo y dirigiendo sus acciones a apoyar y animar a las autoridades locales a adoptar un enfoque más integrado de la gestión urbana, exhortando a los Estados miembros a colaborar en el proceso y a sacar el mayor partido de las oportunidades ofrecidas a nivel comunitario.

El apoyo a la incorporación de buenas prácticas en el ámbito local, el refuerzo del asesoramiento técnico a las autoridades locales sobre gestión integrada del medio ambiente y planes de transporte urbano sostenible, el apoyo a la formación y el aumento de la capacitación de las administraciones locales, el apoyo a proyectos de demostración y a la creación de redes, y la creación de portales temáticos para el acceso a diversa información útil y actualizada, son algunas de las propuestas que se presentan en este trabajo con el fin de promover otro modelo de ciudad, es decir, el de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente, para así mejorar la calidad urbana de pueblos y ciudades, y la calidad de vida de su ciudadanía.

El éxito de las políticas ambientales locales se sustenta, sobre todo, en la implicación de los ciudadanos en su materialización y en una eficaz estructura administrativa que favorezca que el principio de subsidiariedad sea la base principal de actuación de la administración. Por este motivo, en la gestión de las políticas medioambientales, las corporaciones locales deben incrementar su protagonismo en las políticas regionales, estatales y europeas, fomentando la integración de las políticas y la sinergia entre los distintos niveles de gobierno y, dentro de las propias corporaciones locales, entre las distintas áreas de su actuación.

En todo caso, el reconocimiento del papel clave que desempeñan las autoridades locales en la protección del medio ambiente debe venir reforzado con el apoyo y la cooperación de los gobiernos nacionales y de la UE, con el fin de garantizar la coherencia de las medidas adoptadas y de ayudar a las autoridades locales a aplicar con éxito la legislación europea en materia de medio ambiente y hacer hincapié en las oportunidades que ofrecen los fondos comunitarios para construir ciudades sostenibles.

En definitiva, el refuerzo del protagonismo del mundo local puede contribuir al equilibrio entre el espacio urbano y el espacio ecológico, en el que se fundamenta el futuro y el progreso de las ciudades.

Introducción

El estado del medio ambiente urbano en Europa es motivo de una inquietud cada vez mayor. Los retos medioambientales a que se enfrentan las ciudades tienen importantes repercusiones en la salud y en la calidad de vida de sus habitantes, pero también en el rendimiento económico de las ciudades mismas. Esta cuestión reviste especial importancia si tenemos en cuenta que actualmente existe una gran concentración de la población en ciudades y su crecimiento descontrolado implica una amenaza para el equilibrio medioambiental, social y económico: hoy en día, más del 50% de la población mundial vive en aglomeraciones urbanas. Se prevén crecimientos anuales del 2%, por lo menos hasta 2015 (Naciones Unidas, 2007). El periodo 1950-2050 presenciara un cambio en el 65% de la población mundial, que de rural pasará a ser urbana. Las ciudades con mayor población del planeta se encuentran, en gran parte, en los países en vías de desarrollo, que están viviendo su propio proceso de industrialización y en los que el rápido crecimiento no ayuda a establecer una gestión eficaz de toda esa nueva población. De sobra son conocidos los problemas de organización que padecen megapolis como Bombay, Calcuta o México, D. F. (VV AA, 1997).

Europa es el continente de mayor urbanización del mundo, casi el 75% de su población vive en ciudades; un porcentaje que va en aumento, con un crecimiento anual calculado en el 0,3% hasta 2015. Según determinadas estimaciones, en el 2020 el 80% de los europeos residirá en zonas urbanas, y en algunos países esta cifra rondará el 90%. La Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA, 2006) advierte de que este crecimiento incontrolado no tiene fecha de caducidad. La evolución de los últimos años demuestra que Europa ha experimentado un desarrollo urbanístico desmesurado: entre 1990 y 2000 se construyó una superficie de 800.000 hectáreas. Es decir, en 10 años, la cantidad de hormigón equivale a tres veces el territorio ocupado por Luxemburgo (Naredo, 1991).

Europa y sus ciudades sufren una “expansión urbana descontrolada” (Monclús, 2000), indisoluble de factores de presión como, entre otros, la contaminación acústica, el descenso de la calidad de vida, el gasto innecesario de recursos naturales o los problemas de salud, en definitiva, se produce la llamada “crisis ecológica de la ciudad”. De acuerdo con la Agencia Eu-

ropea de Medio Ambiente, se habla de expansión urbana descontrolada cuando la tasa de cambio del uso del suelo supera la tasa de crecimiento demográfico. La economía global, las redes de transporte internacionales, los cambios sociales, económicos y demográficos a gran escala, así como las diferencias entre las legislaciones nacionales que regulan la planificación urbana son algunas de las fuerzas motrices de este fenómeno. Según la Agencia, más de una cuarta parte del territorio de la UE está ya urbanizada. La esperanza de vida de los europeos es mayor y cada vez hay más gente que vive sola, lo que ejerce una mayor presión sobre el espacio vital. Por otro lado, nos desplazamos más y consumimos más (EEA, 2006). El crecimiento exponencial e irracional de los núcleos urbanos no responde tanto a factores de crecimiento demográfico como a factores socioeconómicos. Los cambios en el estilo de vida y en las pautas de consumo son los principales responsables de la expansión urbana: una mayor demanda de vivienda, comida, transporte y turismo supone un aumento en la demanda de suelo. Además, el suelo agrícola cercano a las ciudades es relativamente barato y ello fomenta la expansión urbana descontrolada como solución para hacer frente a los factores de presión arriba mencionados (Naredo, 1991).

España no se aleja de esta realidad. Así, el territorio español cuenta con una población de unos 44 millones de habitantes y una densidad de 85 habitantes por km², cifras que la sitúan en un punto intermedio a nivel europeo, entre los países centrales, más poblados y densos, y los menos poblados del norte. El rápido crecimiento de la población experimentado entre 1960 y 1980, concentrado en los entornos metropolitanos de las grandes ciudades, generó un gran déficit de infraestructuras, viviendas y equipamientos, y, en consecuencia, un deterioro de la calidad urbana (Cerdà, 1992). A ello se unió, a partir de la mitad de los setenta, el declive industrial de algunos núcleos urbanos, como Bilbao y el área central de Asturias, dedicados sobre todo a la industria siderúrgica y naval, que entraron en crisis en la Europa occidental (Mullero Mendigorri, 1999). Según el Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España 2004 (Gobierno de España, 2005), nuestro país se configura claramente como un país urbano, aunque con fuertes desequilibrios territoriales. Ello se concreta en la identificación de 82 grandes áreas urbanas (GAU), que agrupan a 743 municipios, y 269 pequeñas áreas urbanas (PAU). En total, 1.012 municipios, en los que viven cerca de 34 millones de personas, que ocupan una superficie de 96.000 km² y sobre los que se levantan algo más de 11 millones de viviendas principales. Esto se traduce en que en el 12% de los municipios españoles, con una superficie del 19% del territorio, se concentra el 79% de la población y el 78% de las viviendas principales.

En concreto, el sistema urbano en España comprende un conjunto de cuatro grandes áreas urbanas de más de 1.000.000 de habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla), localizadas, excepto Madrid, en la periferia de la Península; nueve áreas urbanas comprendidas entre 500.000 y 1.000.000 de habitantes (Bilbao, Málaga, área central de Asturias, Zaragoza, Alicante/Elche, Bahía de Cádiz, Vigo/Pontevedra, Murcia y las Palmas de Gran Canaria); 35 áreas urbanas comprendidas entre 100.000 y 500.000 habitantes; y 30 áreas urbanas comprendidas entre 50.000 y 100.000 habitantes. Hay, por tanto, en todo el territorio 78 áreas urbanas mayores de 50.000 habitantes.

La compleja realidad de las grandes metrópolis del país se puede analizar en base a una doble consideración: la práctica inexistencia de políticas integrales formuladas con cierta coherencia desde los valores de la sostenibilidad urbana, y la existencia, a la vez, de actuaciones de interés, desde dicha perspectiva, en relación con zonas más reducidas de la ciu-

dad o relacionadas con diversos campos temáticos. La pobreza de las estrategias integrales sobre la sostenibilidad urbana parece reflejar la dificultad de abarcar y transformar unas realidades urbanas y sociales de tanta escala, complejidad y desvertebración, y tan asentadas, a la vez, en formas de producción, distribución y consumo no sostenibles. Y, mientras, se echa en falta una reflexión rigurosa sobre dichos temas, Madrid, a pesar de su reciente Plan General de Urbanismo, no consigue un proyecto colectivo de futuro en el que articular sus capacidades vitales, hoy dispersas y sin objetivos claros; Barcelona apuesta con éxito, con su segundo Plan Estratégico, por una inserción competitiva, con calidad y perfil propio, en la región europeomediterránea, a la vez que estimula el desarrollo de ciertas experiencias relacionadas con la sostenibilidad (bicicletas, energía...); y Bilbao pugna, a través de sus múltiples programas y planes, por encontrar una vía de salida a su profunda crisis industrial (Alvira *et al.*, 1982).

Ante esta realidad, la situación de las ciudades presenta tanto desafíos como oportunidades. Si bien en las ciudades se concentran muchos problemas medioambientales, son también el motor económico y el centro de operaciones de los negocios y de la inversión. Se han dado pequeños pasos hacia la sostenibilidad, pero persisten los principales problemas, como el crecimiento demográfico y la pobreza en los países en desarrollo. El desafío de la sostenibilidad urbana es resolver los problemas que suceden dentro de las propias ciudades y los problemas causados por ellas. Se ha dicho que “La ciudad es el ecosistema propio de la especie humana, ecosistema artificial cuya construcción y funcionamiento genera una inmensa huella ecológica y por ello parece paradójico que, a partir de lo aparentemente más insostenible, tenga que conseguirse la sostenibilidad” (Erice 2000; Elorrieta, 2006).

Dentro de los problemas generales comunes a todas las concentraciones urbanas, debe considerarse que las condiciones ambientales varían mucho de una ciudad a otra. Cada ciudad europea es única, debido a las diferentes expresiones de identidad cultural de una sociedad, a los diferentes niveles de capacidad jurídica de las autoridades locales y a los distintos niveles de desarrollo económico y social que inciden en la generación de diferentes problemas ambientales y se distribuyen de forma desigual dentro de las ciudades y de una ciudad a otra. A pesar de las diferentes peculiaridades de cada ciudad en función de diversos factores, parece evidente que en todas, en mayor o menor medida –tanto en zonas de crecimiento como en declive–, la construcción y la remodelación de edificios y las infraestructuras, los atascos, la contaminación y el ruido tienen repercusiones directas en los ecosistemas naturales y, en definitiva, en el nivel de calidad de vida de los ciudadanos (Monzón *et al.*, 1995).

La localización del problema ambiental a una escala más próxima al ciudadano permite percibir claramente cuáles son estos problemas que inciden en la salud del medio ambiente urbano, pero, sin embargo, la mayor dificultad radica en su valoración y evolución, es decir, en seleccionar el indicador apropiado para cada aspecto. A partir de la multiplicidad de asuntos y complejidades que afectan a su medio ambiente urbano, la UE tomó en consideración la propuesta de diferenciar entre la existencia de un medio ambiente en general y la existencia de un medio ambiente de las aglomeraciones urbanas. No se habla de un medio ambiente distinto, se trata de prestar mayor atención a los particulares procesos antrópicos que se generan en el interior de dichas realidades, con análisis concretos y construyendo mecanismos idóneos.

Sean cuales sean las competencias y responsabilidades de las autoridades locales –como proveedoras directas e indirectas, reguladoras, modelo, informadoras de la comunidad, defensoras, consejeras, socias o elemento movilizador de recursos comunes e iniciadoras del diálogo y el debate–, las autoridades locales europeas están en la situación ideal para avanzar en la consecución de los objetivos de sostenibilidad y elaborar una estrategia colectiva, a diversos niveles, de gestión sostenible del medio ambiente local. Tal actuación refuerza y complementa las iniciativas adoptadas a nivel mundial. Es el momento oportuno para que las ciudades europeas tomen medidas y desempeñen su papel en los procesos y debates internacionales. En efecto, la preocupación por el medio ambiente urbano se ha hecho también latente en el ámbito internacional. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) dedicó el Día Mundial del Medio Ambiente 2005 a la problemática del medio ambiente urbano, y Kofi Annan, antiguo secretario general de las Naciones Unidas, señaló ese día que: “La cada vez mayor concentración de la Humanidad en las ciudades y pueblos significa que el mundo no alcanzará los Objetivos de Desarrollo de la ONU para el Milenio a menos que se incorpore la planeación ambiental en todos los aspectos de la administración urbana. Crear ciudades amigables con el medio ambiente es ciertamente un reto enorme, pero la tecnología y el conocimiento necesarios ya existen”, y culminó su intervención añadiendo que “insto a los individuos, a las empresas y a los gobiernos locales y nacionales a enfrentar el reto ambiental. Hagamos uso del enorme conocimiento y el natural dinamismo de las áreas urbanas y construyamos ciudades verdes, en donde la gente pueda criar a sus hijos y luchar por sus sueños en un medio ambiente bien planeado, limpio y saludable” (El País.com/Agencias-Madrid, 01/12/2006).

La escasa calidad ambiental del medio ambiente urbano es una de las principales preocupaciones de la UE, siendo las autoridades municipales y el público en general los que tienen una percepción más directa del problema. Por este motivo, necesariamente, los esfuerzos para proteger el medio ambiente urbano se han desarrollado paralelamente a la evolución de la política ambiental local, de la Comunidad Europea e internacional, aplicando el principio de responsabilidad compartida en la protección del medio ambiente.

En el ámbito de la UE, las zonas urbanas desempeñan un importante papel en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible. En estas zonas es donde el encuentro de las dimensiones ambientales, económicas y sociales es más palpable. La Administración Local es la más próxima al ciudadano y es la que mejor transmite estos valores. Tradicionalmente, los gobiernos de los Estados miembros han sido los motores de la construcción europea, pero la integración europea no puede desvincularse de la realidad local del ciudadano. En este sentido, los municipios han de asumir su parte de responsabilidad e implicarse en este camino. Su participación activa es necesaria, puesto que cuatro de cada cinco europeos viven en ciudades, y su calidad de vida depende directamente del estado del entorno urbano. Las ciudades son, pues, claves para hacer de Europa un lugar más atractivo para trabajar e invertir.

En el presente estudio se pretende analizar cuál es el papel, en general, de las ciudades europeas en el contexto europeo y, en concreto, cuál es la contribución de las ciudades españolas a la política comunitaria medioambiental. Para ello, será necesario un previo análisis de los principales retos y problemas ambientales a los que actualmente se enfrenta la ciudad europea.

La ciudad europea y el medio ambiente

2.1 Principales retos y problemas ambientales a los que se enfrenta la ciudad europea

Los habitantes de las zonas urbanas tienen una preocupación cada vez mayor por la calidad de su medio ambiente natural y físico. A pesar de los considerables esfuerzos realizados en este sector, subsisten numerosos problemas. Las ciudades europeas se enfrentan a problemas ambientales similares, que se resumen en: las estructuras físicas de la ciudad y la localización de las actividades, un crecimiento disperso apoyado en el transporte privado y el declive de algunas instalaciones y barrios de las zonas interiores de las ciudades; los cambios en las formas de producción y las pautas de consumo; las formas de convivencia (vida social, participación política, etc.); y las relaciones ecológicas, de utilización de los recursos naturales próximos y lejanos. La Comunidad Europea, a través del Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano de 1990, clasificaba los problemas del medio ambiente urbano en tres: contaminación, modificación del entorno edificado y pérdida de biodiversidad urbana. Actualmente, cabe agregar otros que afectan la calidad del ambiente de las ciudades europeas: la gestión ineficiente de la energía, el aumento del transporte urbano y las nuevas formas de contaminación por ondas electromagnéticas, contaminación lumínica y contaminación del paisaje urbano.

El crecimiento disperso de las ciudades, el fenómeno de la “ciudad difusa” frente al de la “ciudad compacta”, requiere más infraestructuras de transporte y conlleva un mayor consumo de energía y una incesante ocupación de suelo (Zárate Martín, 1991; Bettini, 1998). Estos factores van en detrimento del medio ambiente y aumentan las emisiones de gases de efecto invernadero. Entre las consecuencias, cabe mencionar el cambio climático y una mayor contaminación del aire y acústica. Así, los modelos urbanos de ocupación del territorio basados en la expansión urbana descontrolada afectan directamente a la calidad de vida de la población que vive en las ciudades o cerca de ellas (Rueda, 2002). Estos problemas medioambientales son comunes a todas las zonas urbanas, aunque existen, por supuesto, consi-

derables diferencias entre las distintas ciudades. Por este motivo, es importante entrar a realizar un análisis más detallado de cada uno de los problemas que afectan al medio urbano:

- En primer lugar, mencionar los problemas de contaminación atmosférica. Las principales fuentes de contaminación atmosférica provenientes de los procesos industriales y de la quema de combustibles con alto contenido en sulfuro son los vehículos de motor y la quema de combustibles gaseosos. El ruido en las zonas urbanas es también un problema grave y con tendencia al alza; un 80% del mismo procede del tráfico. En efecto, en las ciudades, el tráfico es la principal fuente de contaminación atmosférica; supone prácticamente el 100% de las concentraciones de monóxido de carbono y de plomo, el 60% de los óxidos de nitrógeno –que contribuyen a la formación de las “lluvias ácidas”– y el 50% de las partículas. Asimismo, el sector del transporte en la ciudad es uno de los de mayor consumo energético y, por consiguiente, responsable de las emisiones de CO₂, gas causante de un 50% del “efecto invernadero”. El ruido, una de las formas de contaminación más genuinamente urbanas, también tiene su origen en el estruendo sonoro que la creciente motorización provoca (Santos, 1994). A estos impactos, se añade la incesante apropiación de espacio, engullido por las infraestructuras viarias en aumento, que en las grandes ciudades europeas ocupan ya en la actualidad, por término medio, entre el 10% y el 15% del suelo. La concentración de niebla tóxica en invierno (*winter smog*) afecta a unos 70 millones de ciudadanos. El tráfico tiene un impacto significativo en el medio ambiente y en la salud de los habitantes de las ciudades, así como en la calidad de vida global en las mismas. El tráfico es una de las principales fuentes de agentes atmosféricos, como el ozono o el NO₂, y representa cerca del 40% de las emisiones de CO₂ vinculadas al transporte (OCDE, 2002). Según un estudio realizado por la AEMA, entre un 70% y un 80% de las ciudades europeas de más de 500.000 habitantes no reúne los niveles mínimos de calidad de la atmósfera requeridos por la Organización Mundial de la Salud. En Milán, Turín, Stuttgart, Dublín y Berlín, por ejemplo, los índices de este tipo de contaminación invernal alcanzan, en algunas ocasiones, el doble del límite fijado en las normas de calidad de la atmósfera. Por último, las concentraciones de ozono afectan a un 80% de la población de la UE por lo menos una vez al año. Junto con la industria y las calefacciones domésticas, el transporte urbano constituye una de las principales fuentes de contaminación. El uso de los automóviles privados ha experimentado una expansión mucho más rápida que la de cualquier otro medio de transporte y está previsto que siga aumentando en el futuro. Además, las dos terceras partes de los accidentes de tráfico con resultado de lesiones que se produjeron en la UE en 2000 se registraron en zonas urbanas.

Aparte de todos estos aspectos fundamentales, otro elemento importante para la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas se encuentra en el patrimonio físico y cultural de los edificios, los espacios públicos y el diseño urbano (Kohan, 1993). El rápido aumento del transporte privado y el consumo intensivo de recursos son las principales amenazas para el medio ambiente urbano y, en consecuencia, para el bienestar humano. En muchas ciudades, el transporte privado constituye hoy el 80% del transporte mecanizado. Las previsiones relativas al crecimiento del transporte en Europa occidental indican que, en un escenario de “situación sin cambios”, la demanda del transporte de pasajeros y mercancías por carretera podría llegar a duplicarse entre 1990 y 2010, con un aumento de la cantidad de automóviles de entre el 25% y el 30% y un incremento del 25% en el número de kilómetros por vehículo. Se espera que, durante la próxima década, se

acelere el crecimiento actual de la movilidad urbana y de la propiedad de automóviles en las ciudades de Europa central y oriental, con los correspondientes aumentos del consumo de energía y de las emisiones relacionadas con el transporte. En consecuencia, la Comisión Europea adoptó, en septiembre de 2001, el Libro Blanco del Transporte bajo el título “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad” (Comisión Europea, 2001a), documento que recoge una serie de iniciativas y propuestas legislativas que la Comisión prevé adoptar para desarrollar la política común de transportes durante el periodo 2000-2010.

- En segundo lugar, cabe destacar también los problemas en la gestión de los residuos urbanos. El medio ambiente urbano sufre problemas graves como el tratamiento de los residuos sólidos o las aguas residuales urbanas. El total de residuos municipales e industriales asciende a 1.300 millones de toneladas. Al año, cada habitante produce un total de 3,5 toneladas por año (AEMA, 2001). La inquietud por los efectos de los residuos pasa también por el ámbito de su gestión; incineradoras que realizan emisiones tóxicas (en especial, dioxinas, furanos y metales pesados), vertederos no sometidos a controles adecuados, así como no pocos incidentes con los residuos que ni siquiera llegan a las instalaciones de gestión establecidas, sino que se disponen sin control.
- En tercer lugar, los problemas relativos al entorno edificado: la expansión urbana (crecimiento de las ciudades hacia las zonas rurales limítrofes, con la creación de viviendas de baja densidad y el aumento de los problemas de transporte), el elevado número de terrenos abandonados y propiedades vacías, las cuestiones relativas a la localización de las infraestructuras o la necesidad de multiplicar y proteger los espacios verdes. En lo que respecta a la calidad y la cantidad de zonas verdes, algunas ciudades, como Hannover, Evora y Bruselas, dedican más del 20% de su superficie a estos espacios, mientras que en Rotterdam y Madrid sólo ocupan un 5%. Por ejemplo, en Inglaterra se calcula que el 2,3% de su superficie total se dedicará a usos urbanos hacia el 2016 (EEA, 2001). Partiendo de un concepto más amplio de medio ambiente, la planificación urbana de épocas anteriores no siempre ha contribuido a desarrollar el potencial de las ciudades y los barrios de desempeñar simultáneamente diversas funciones, lo que ha provocado la aparición de zonas monofuncionales relacionadas con parcelas específicas de la actividad humana (trabajo, compras, ocio, residencia). Asimismo, una mala concepción de los edificios o unos métodos de construcción deficientes pueden tener un efecto significativo sobre la salud (los europeos permanecen un 90% de su tiempo en espacios cerrados) y sobre el medio ambiente (el consumo de energía para calefacción y alumbrado produce un 35% de las emisiones de gases de efecto invernadero; cada año se generan 450 millones de toneladas de residuos de construcción y demolición). La calidad del medio ambiente urbano también se ve influenciada por el entorno construido, más allá de consideraciones puramente estéticas: por una parte, el calentamiento e iluminación de los edificios absorbe la mayor parte del consumo de energía (un 42%, del que un 70% corresponde a calefacción) y produce un 35% de las emisiones de gases de efecto invernadero; y, por otra, la mitad de los materiales con los que se construye proceden de la corteza terrestre y producen anualmente 450 toneladas métricas de residuos de construcción y demolición (una cuarta parte de los residuos generados). Es necesario, también, hacer referencia a la incidencia de los espacios verdes y abiertos en el medio urbano, como elementos esenciales para promover la calidad de vida del ciudadano (EEA, 2002).

A estos problemas tradicionales es necesario añadir nuevas amenazas sobre el medio ambiente y la calidad de vida en la ciudad: la contaminación lumínica, como factor de aumento del brillo del cielo nocturno, causada por la dispersión de luz artificial en los gases y partículas del aire debida a la mala calidad del alumbrado exterior, produciendo efectos perniciosos en el medio ambiente, la salud y la economía; y la exposición a diferentes tipos de radiaciones, como la procedente de la telefonía móvil.

Tabla 1. Posibles modelos de ordenación del territorio en función de su impacto sobre el medio ambiente	
CIUDAD DIFUSA	
Impacto ambiental	
Dispersión en el territorio y consecuencias en el transporte	Dispersión edificatoria. Mayor ocupación del suelo Aumento de infraestructuras y saturación de la red de movilidad Proliferación de redes de movilidad Insularización de los sistemas naturales. Reducción de superficie natural de un hábitat o su aislamiento. Pérdida de especies Incremento de la emisión de gases Incremento de la contaminación sonora Mayor consumo de energía
Impacto social	
Complejidad y exclusión social	Funciones urbanas limitadas. Monofuncionalidad y especialización del espacio (polígonos, zonas residenciales, ciudades universitarias, etc.)
Inestabilidad y descohesión social	Creación de espacios exclusivos según el nivel de renta Periferia marginal con problemas de inestabilidad, violencia e inseguridad
Ineficiencia	Utilización de los recursos sin límite de capacidad. Crecimientos urbanos explosivos
Insostenibilidad	
CIUDAD COMPACTA Y DIVERSA	
Proximidad y ahorro de recursos	Diversidad de medios de transporte. Calidad urbana. Itinerarios peatonales y zonas verdes. Transporte público eficiente. Menor consumo energético y de espacio (Simpson, 1992)
Heterogeneidad y multifuncionalidad	Diversidad social y aumento de la red asociativa. Estabilidad económica fruto de la diversidad y proximidad de las diferentes actividades económicas
Lentitud y calidad en el crecimiento urbano	Planificación, estabilidad y racionalización del consumo de recursos
Competitividad, explotación y sostenibilidad	Capacidad de aprovechamiento de recursos Aglomeración de actividades
Calidad urbana y calidad de vida	Mejora de la habitabilidad. Accesibilidad a espacios verdes, servicios, equipamientos y transportes públicos
Explotación y conservación de los sistemas no urbanos	Ocupación concentrada del espacio; evita la degradación de espacios rurales y naturales
Sostenibilidad	

Fuente: Bettini, 1998.

A modo de esquema, se presenta una comparativa entre los posibles modelos de ordenación del territorio, es decir, entre “ciudad difusa” y “ciudad compacta y diversa” (Bettini, 1998), en función de su impacto sobre el medio ambiente (Tabla 1).

2.2 Concepto de “ciudades sostenibles”: “pensar global y actuar local”

El enfoque de la sostenibilidad urbana se basa en la definición de desarrollo sostenible, ampliamente aceptada, que figura en el Informe Brundtland (Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, 1987): “El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades.” Se considera complementaria a esta definición la de la Unión Mundial de la Conservación (Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas y Fondo Mundial de la Naturaleza, 1991): “El desarrollo sostenible implica la mejora de la calidad de vida dentro de los límites de los ecosistemas” (Rueda Palenzuelo, 1993). Así pues, el desarrollo sostenible es un concepto mucho más amplio que el de protección del medio ambiente, ya que implica una preocupación por las generaciones futuras y por la salud e integridad del medio ambiente a largo plazo. El desarrollo sostenible implica también la preocupación por la calidad de vida (no sólo el aumento de los ingresos), por la igualdad entre las personas en el presente (incluida la lucha contra la pobreza), por la igualdad intergeneracional (las personas del futuro merecen un medio ambiente que sea, como mínimo, tan bueno como el que tenemos actualmente, si no mejor) y por el aspecto social y ético del bienestar humano. Presupone también que el desarrollo sólo debe continuar en la medida en que los sistemas naturales y humanos lo puedan soportar. Es evidente que la búsqueda del desarrollo sostenible requiere la integración de los diferentes aspectos de las políticas urbanas en un marco globalizador. A la hora de aplicar ese concepto a las zonas urbanas europeas, resulta útil la siguiente interpretación del desarrollo sostenible, más práctica y local, dada por el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI, 1994): “El desarrollo sostenible es aquél que ofrece servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los sistemas naturales, construidos y sociales de los que depende la oferta de esos servicios”.

Un ejemplo de ciudad sostenible se considera Tapiola, que es el sueño de una ciudad jardín integrada en la naturaleza. A ocho kilómetros de Helsinki, esta ciudad finesa de 41.000 habitantes se concibió en 1953 siguiendo el ideal de ciudad jardín de principios del siglo XX. Está formada por varias secciones residenciales separadas por cinturones verdes. Cada una de ellas se organiza en varios poblados que se agrupan alrededor de un centro comercial y de servicios, del que parten caminos y parques que conducen a los diferentes poblados. En medio de estas secciones se sitúa otra área, la *City*, donde se reúnen edificios institucionales, despachos y comercios. Las fábricas e industrias se encuentran en otra área específica rodeada de vegetación, con el fin de reducir el ruido y la contaminación, pero lo bastante cerca como para poder llegar a ellas andando.

El concepto de ciudad sostenible se concibe como un proceso y no como un fin. Por consiguiente, trata tanto de procesos políticos como de contenidos. Estos dos aspectos son de gran importancia a la hora de trasladar el buen hacer de una ciudad a otra. La ciudad es con-

siderada un sistema complejo que requiere una serie de instrumentos adaptados a un gran número de circunstancias. Aunque el sistema es complejo, se deben buscar soluciones simples que resuelvan más de un problema a la vez o que puedan combinarse entre sí. La implantación de este concepto debe conducir al establecimiento de un marco mediante el cual las ciudades puedan explorar planteamientos innovadores apropiados a sus circunstancias locales, aprovechando su tradición de democracia local, su buena gestión y sus conocimientos específicos. Independientemente de las responsabilidades y competencias que tengan, las administraciones locales de toda Europa se encuentran actualmente, a través de sus muchas y variadas funciones, en una situación privilegiada para proponer objetivos de sostenibilidad (Bigas, J., 1994; AREA, 1995).

En 2005 se firmaron los Acuerdos Ambientales Urbanos, una declaración de intenciones para cumplir 21 acciones que persiguen una mejora del entorno urbano en diferentes ámbitos, que se reconocerá con la concesión a las “ciudades verdes” de una acreditación oficial de la ONU, que va de una estrella a cuatro. Entre las acciones que afectan directamente al ciudadano se hallan: asegurar, para el año 2015, que exista un parque público o un espacio abierto recreacional a no más de medio kilómetro de cada uno de los ciudadanos; reducir, para el 2012, el consumo de energía de la ciudad en un 10%; establecer una política de reciclaje y llegar a la ausencia de desechos antes de 2040; reducir la cantidad de vehículos de ocupación individual en un 10% para el 2012; evitar y reducir el desperdicio de agua un 10% para el 2012, con programas de reciclaje y sistemas de planificación en los que participen todas las comunidades afectadas; y ampliar y mejorar el servicio de transporte público, haciendo que, en el 2015, éste se encuentre accesible y a menos de medio kilómetro de cada ciudadano.

2.3 El instrumento de la sostenibilidad: la Agenda 21 Local (A21L)

La Agenda 21 Local es el compromiso de los pueblos y ciudades con el desarrollo sostenible, un programa universal para hacer compatible el progreso con el respeto al medio ambiente. Se trata de un proceso participativo y multisectorial para conseguir ciudades y pueblos sostenibles a través de la preparación y puesta en práctica de un plan estratégico de acción a largo plazo, que dirija los asuntos locales hacia el desarrollo sostenible. Este Plan Estratégico Municipal, basado en la integración, con criterios sostenibles, de las políticas ambientales, económicas y sociales del municipio, surge de la participación y la toma de decisiones consensuadas entre los representantes políticos, personal técnico municipal, agentes implicados y ciudadanos del municipio (VV AA, 1995).

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, casi doscientos países adoptaron la llamada Agenda 21, un plan de acción hacia la sostenibilidad. Éste es un instrumento de gestión, de carácter no vinculante, denominado también “Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el siglo XXI”. La Agenda 21 refleja un nuevo compromiso político a favor del desarrollo sostenible y sienta las bases para desarrollar una política ambiental global y mundial de forma estructurada, programada y cuyo desarrollo sea iniciado y promovido por las entidades locales o regionales. En el capítulo 28 de la Agenda 21 se hace un llamamiento a las autoridades locales para que elaboren su propia Agenda 21 Local, recogiendo los objetivos

generales de la Agenda 21 y traduciéndolos en planes y acciones concretas para una localidad específica (González, 2001). Este capítulo 28 establece que “Teniendo en cuenta que gran parte de los problemas y soluciones que intenta resolver la Agenda 21 tienen su origen en las actividades locales, la participación y la cooperación de las autoridades locales será un factor determinante para el logro de sus objetivos. Las autoridades locales construyen, hacen funcionar y mantienen las infraestructuras económicas, sociales y ambientales, supervisan los procesos de planificación, establecen políticas y regulaciones y colaboran en la aplicación de las políticas ambientales nacionales y subnacionales. Teniendo en cuenta que son la estructura de gobierno más próxima al ciudadano, tienen un papel vital en la educación, la movilización y la respuesta al público a favor del desarrollo sostenible”. Pronto, las ciudades asumen el protagonismo de trasladarlo a su ámbito y, en 1994, se celebra en la ciudad danesa de Aalborg la Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, que aprueba la llamada Carta de Aalborg, el documento fundacional de la Agenda 21 Local. La importancia de este acuerdo es tal que puede afirmarse que hay un antes y un después de la Carta de Aalborg para el medio ambiente urbano, en la medida en que sus contenidos han influido decisivamente en las políticas de Estado, los programas políticos y, lo que es más importante, en el despertar de las comunidades locales hacia la sostenibilidad. La firma de la Carta de Aalborg compromete a participar en un proceso de Agenda 21, creando y llevando a la práctica un “Plan de Acción para la sostenibilidad”. Además, supone un símbolo y un compromiso, y su firma se considera el primer paso para la realización de la Agenda 21 Local (Girardet, 1992; Nijkamp y Penels, 1994; y Breheny, 1994).

En junio de 2004, se celebró nuevamente en esa ciudad la Conferencia Aalborg+10, con el objetivo de revisar e impulsar el proceso de adhesión a las Agendas 21 Locales. Los 1.000 participantes en esta Cuarta Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, Aalborg+10, adoptaron los “Compromisos de Aalborg” como declaración de la conferencia, que fue firmada, en la ceremonia de clausura, por 110 representantes de gobiernos locales. Se espera que los “Compromisos de Aalborg” ejerzan en los próximos 10 años un papel aún más importante de lo que ha supuesto en la última década la Carta de Aalborg. También se hizo balance de la primera década de aplicación de la Agenda en Europa y, el 11 de junio de 2004, se aprobó un nuevo documento, Construyendo el Futuro, que marcará el devenir de la gestión pública de la sostenibilidad en los próximos años.

La Agenda 21 Local es un extraordinario precursor de la innovación en la gestión pública, toda vez que su adopción requiere buscar acuerdos sociales, racionalizar procesos, introducir criterios de calidad y ofrecer nuevos estándares en la prestación de servicios. Por este motivo, debe tenerse en cuenta el principio de responsabilidad compartida y colaboración para la implantación de estrategias de desarrollo sostenible a nivel local, por lo que se insta a las autoridades locales a la búsqueda de consenso y a iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones cívicas y empresariales e industriales locales y empresas privadas para aprobar la Agenda 21 Local.

El fundamento teórico del proceso de Agenda 21 Local es el principio de la sostenibilidad local, por lo que persigue integrar una justicia social, una economía sostenible y un entorno y capital natural duradero para lograr un equilibrio sostenible que se traduzca en una mejora de la calidad de vida. Por tanto, la sostenibilidad local es el resultado del equilibrio entre sostenibilidad ambiental, sostenibilidad económica y sostenibilidad social. El objetivo

general es mejorar los resultados ambientales y la calidad del entorno en las zonas urbanas, y garantizar un medio de vida sano para los ciudadanos urbanos europeos, reforzando la contribución del medio ambiente al desarrollo urbano sostenible. Así, la Agenda 21 Local se convierte en el instrumento que permite la evolución del municipio hacia un equilibrio que debe ser, en cada momento, el óptimo, por lo que no se busca un equilibrio estático, sino dinámico, que permita y persiga la mejora continua de la calidad de vida que los propios ciudadanos quieran, en cada momento; por lo tanto, como instrumento, debe ser versátil, para poder afrontar los retos que se produzcan en cada momento. Por este motivo, es la herramienta o instrumento más ampliamente difundido y aceptado por parte de las autoridades locales para abordar los graves problemas ambientales desde el enfoque de “pensar globalmente y actuar localmente”, dado que, sin perder de vista el objetivo global de la protección del medio, es a nivel local donde se pueden tomar decisiones más prácticas y, además, más participativas. La Agenda 21 Local pretende poner en marcha un plan de acción para conseguir aplicar el desarrollo sostenible a su entorno humano, ya que las ciudades constituyen uno de los mayores focos de insostenibilidad del planeta y la actuación en ellas es un tema prioritario, considerando que los actores pertinentes para la actuación en la ciudad son las autoridades locales y los ciudadanos.

El aumento de conocimientos y experiencias en la aparición de Agendas 21 Locales deja ver las dificultades y ventajas del proceso de elaboración, y de su desarrollo y utilización como instrumentos de participación en la mejora de la gestión ambiental de las administraciones locales. Por esto, la Agenda 21 Local es un proyecto del municipio y para el municipio. Es importante destacar el papel de los municipios como órganos gestores, que serán los encargados de impulsar la implantación de una estrategia municipal y ciudadana como base para la definición y desarrollo práctico del Plan de Acción Local. La Agenda 21 Local tiene como finalidades: el conocimiento de la realidad municipal, tras el estudio de las variables ambientales, sociales y económicas que la integran, para conocer los problemas reales y asegurar el éxito de la gestión municipal; la mejora de la gestión municipal ambiental, económica y social, tras la aplicación de las recomendaciones derivadas del análisis del diagnóstico integral del municipio; la definición del modelo de futuro más adecuado para el municipio y sus habitantes: representantes políticos, personal técnico municipal, agentes implicados y ciudadanía en general; la consecución práctica de dicho modelo de futuro a través de la definición, implantación y puesta en marcha de los programas de actuación que conforman el Plan de Acción Local o Plan Estructural Municipal; y la mejora continua de la gestión municipal y, por tanto, de la calidad de vida en el municipio.

La implantación de la Agenda 21 Local requiere sistemas innovadores de gestión municipal que favorezcan la información y la participación ciudadana y que integren la variable ambiental en el proceso de toma de decisiones, sobre la base de elementos objetivos que permitan evaluar su eficacia en la consecución de objetivos.

Las ciudades europeas en el contexto de la gobernanza europea

La envergadura de algunos problemas, la interdependencia de las economías de numerosas regiones y numerosos Estados miembros, y la reducción de las ayudas concedidas por muchos Estados miembros a sus propias regiones evidencian que sólo la UE puede intervenir eficazmente para corregir estos desequilibrios. En este sentido, aquí se abordará la implicación en la integración europea de los entes locales, como partícipes y receptores de las acciones de la política de cohesión económica y social llevada a cabo a nivel comunitario¹. A pesar de ser objeto del derecho y de las políticas comunitarias, las entidades locales no han sido asociadas institucionalmente, como sujetos de pleno derecho, en el proceso decisorio del orden jurídico comunitario. Sin embargo, participan cada vez más en el proceso de adaptación, de regulación y de traducción territorial de las políticas, reivindicando un papel más activo y significativo en el intercambio político comunitario.

3.1 La política comunitaria ambiental y el medio ambiente urbano

El artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea, que hace referencia a la necesidad de que el crecimiento sostenible y no inflacionista respete el medio ambiente, reconoce el carácter transversal de la política medioambiental comunitaria como uno de los objetivos de la Comunidad Europea. En concreto, establece que “La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, de igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto

¹ El Título XVII del Tratado de la Comunidad Europea regula, del artículo 158 al 162, la Cohesión Económica y Social de la Comunidad Europea. Estos artículos establecen que la Comunidad debe promover un desarrollo global armonioso y reforzar la cohesión económica y social reduciendo las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones.

grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel de vida y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”. Esta concepción globalizadora se extiende a los Estados miembros y, en definitiva, a todos los poderes públicos del Estado español, entes locales incluidos, sujetos al mandato constitucional de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, a fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente. La preocupación por los problemas relativos al medio ambiente urbano se manifestó en la Comunidad Europea, de forma explícita, en 1990, con la aprobación del Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano, que refleja el papel de las ciudades en la resolución de los problemas del medio ambiente mundial (Comisión Europea, 1990). El Libro Verde defiende un punto de vista holístico de los problemas urbanos y un planteamiento integrado para solucionarlos. La calidad de vida, la actividad económica y la salud de los habitantes de las ciudades son considerados componentes esenciales de la ciudad europea multifuncional y diversa.

En 1992, el Tratado de la UE, aprobado en Maastricht, consideró el crecimiento sostenible como un objetivo a promover, como se contempló ese mismo año en el V Programa de Medio Ambiente². El V Programa de medio ambiente y desarrollo sostenible intenta solucionar de raíz los problemas ambientales, en vez de atajar los síntomas, y destaca el concepto de la responsabilidad conjunta y compartida del medio ambiente, en lugar de un planteamiento vertical. Es decir, reconoce que todas las partes interesadas, incluidas la Comisión y las autoridades locales, deben emprender en colaboración proyectos concertados a fin de lograr el objetivo del desarrollo sostenible y compartir las responsabilidades correspondientes. Posteriormente se creó la Agencia Europea de Medio Ambiente, que mantiene un seguimiento de la situación ambiental en Europa³. Desde entonces, dos han sido los ámbitos de políticas que se han encargado primordialmente del medio ambiente urbano: de un lado, la política comunitaria ambiental, que paulatinamente ha ido confeccionando herramientas transectoriales en las cuales se intenta integrar las formas de intervención y su correspondiente acción sostenible y, de otro, la ordenación del territorio (Mega, 1995).

En el ámbito de la política comunitaria ambiental, en 1991 se creó el Grupo de expertos de Medio Ambiente Urbano que, en 1993, inició el proyecto Ciudades Sostenibles y, entre otros resultados, publicó en 1996 el informe Ciudades Europeas Sostenibles (Comisión Europea, 1996). Este Proyecto se fundamenta en el Grupo de Expertos en medio ambiente urbano y la Campaña Ciudades Sostenibles Europeas y se dirige a fomentar la sostenibilidad urbana en toda Europa, especialmente mediante el intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas, y pretende influir en las políticas de urbanismo y medio ambiente a los niveles europeo, estatal, regional y local. El Grupo de Expertos –integrado por ministros nacionales de los Estados miembros de la UE, así como de las organizaciones especializadas en temas urbanos y de las redes de municipios, expertos independientes y funcionarios de la Comisión– se creó, mediante la Resolución del Consejo de Ministros de 1991, con la mi-

2 Decisión N.º 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998 relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible «Hacia un desarrollo sostenible».

3 Consultar la página: <http://www.eea.eu.int>. La AEMA, con sede en Copenhague, tiene por objeto ayudar a lograr una mejora significativa y cuantificable del medio ambiente europeo, facilitando una información oportuna, específica, pertinente y fidedigna a los responsables políticos y al público en general.

sión de poner en práctica las ideas centrales del Libro Verde de 1990 sobre el medio ambiente urbano (Consejo de la UE, 1991).

En 1994, en la ciudad de Aalborg, patrocinada por la Comisión Europea y organizada por el Consejo Internacional de Iniciativas Locales para el Medio Ambiente (ICLEI), se celebró la I Conferencia Europea sobre Ciudades y Pueblos Europeos hacia la Sostenibilidad. Los participantes en esta Conferencia firmaron la Carta de Ciudades y Pueblos Europeos hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg). Esta Carta inició la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, animando a las ciudades en su tarea a favor de la Sostenibilidad, así como, para apoyarlas, reforzando la cooperación entre las autoridades locales para establecer planes de acción local a largo plazo (Agenda 21).

Las Conferencias de Lisboa en 1998 y Hannover en 2000 han continuado con el desarrollo de estas políticas y han puesto en marcha, entre otros procesos, el proyecto Indicadores Comunes Europeos: hacia un perfil de la sostenibilidad local, que se desarrolla a través de los municipios que se adhieren al mismo⁴. En concreto, la III Conferencia celebrada en Hannover se reunió para evaluar los progresos en el camino hacia la sostenibilidad y para llegar a un acuerdo sobre la dirección que debían tener los esfuerzos en el umbral del siglo XXI.

En el ámbito de la ordenación del territorio, la incursión en la materia se produce a través del “Esquema para el desarrollo territorial Comunitario”, firmado en Lieja en 1993. Entre lo más destacado se halla la puesta en marcha del principio de selectividad, es decir, señalar un pequeño número de temas importantes susceptibles de explicar la integración de las distintas políticas con impacto territorial. Cuatro años después se alcanza la “Perspectiva Europea de Ordenación Territorial”, de 1997. Del desarrollo y evolución del esquema inicial a la Perspectiva surgió la “Estrategia Territorial Europea”, con el objetivo de lograr un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE. El marco de actuación planteaba una serie de cuestiones desde una óptica integral, sirviendo para orientar y coordinar la intervención comunitaria dentro de la Agenda 2000 en relación con los problemas urbanos, dirigiéndola a cuatro objetivos de actuación que se consideran estratégicos e interdependientes: acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las ciudades; fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas; proteger y mejorar el medio ambiente urbano: hacia una sostenibilidad local y mundial; contribuir a un buen gobierno urbano y a la participación ciudadana⁵.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo, de junio de 2001, se incluyó un Título II llamado una “Estrategia para el Desarrollo Sostenible”. Se añadió, de esta manera, un pilar medioambiental a la Estrategia de Lisboa⁶. Basándose en la Comunicación de la Co-

4 Consultar <http://www.sustainable-cities.org>.

5 En Europe 2000+: Cooperation for European Territorial Development (Comisión Europea, 1994) se señala que la Unión Europea es una de las regiones más urbanizadas del mundo, ya que el 79% de su población vive en ciudades.

6 Conclusiones de la Presidencia, Gotemburgo 15-16 de junio de 2001, COM (2001)264 final, Bruselas, 15/05/2001. La Estrategia de Lisboa se decidió en el Consejo del mismo nombre, en marzo de 2000, y consiste en unir varias iniciativas sociales y económicas después del Consejo Europeo de Gotemburgo, también ambientales, en una revisión anual única, con el fin de convertir a Europa en la economía más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenido, mejores puestos de trabajo y mayor cohesión social.

misión, de 15 de mayo de 2001, titulada “Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible”, en el Sexto Programa Comunitario de Acción en materia de medio ambiente y en las Estrategias Sectoriales de Integración ambiental, el Consejo Europeo de Gotemburgo señaló cuatro objetivos ambientales prioritarios para la sostenibilidad: lucha contra el cambio climático; garantizar el transporte sostenible; afrontar las amenazas de la salud pública; una gestión más responsable de los recursos naturales.

A partir del Consejo Europeo celebrado en Barcelona en marzo de 2002, bajo Presidencia española, los sucesivos Consejos de Primavera revisaron anualmente los avances en el desarrollo y aplicación de la citada Estrategia de Desarrollo Sostenible de 2001. Mediante la adopción de la Comunicación de la Comisión de 13 de febrero de 2002, titulada «Hacia una asociación global en favor del desarrollo sostenible» (Comisión Europea, 2002), se indican los elementos con que la UE contribuye al desarrollo sostenible mundial, así como las acciones destinadas a suscribir un pacto global para el desarrollo sostenible.

El proceso de revisión de la Estrategia de Gotemburgo de 2001 culminó con la adopción de una nueva Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE en el Consejo Europeo de junio de 2006, durante la Presidencia austriaca, basada en la Comunicación de la Comisión, de 13 de diciembre de 2005, relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible-Plataforma de acción⁷. El Consejo Europeo adopta, por consiguiente, una Estrategia Renovada de Desarrollo Sostenible de la UE ambiciosa y amplia y se compromete a supervisar y seguir de cerca periódicamente la aplicación de esta estrategia. Como documentos sobre los que se preparó dicha revisión cabe destacar por un lado la “Declaración sobre principios rectores de Desarrollo sostenible”, adoptada por el Consejo Europeo de junio de 2005 y, por otro, la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible, como Plataforma de Acción, presentada durante el Consejo Europeo de diciembre de 2005.

Esta estrategia establece un marco político para permitir el desarrollo sostenible, es decir, para responder a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras a la hora de satisfacer sus propias necesidades. Se basa en tres pilares –económico, social y ambiental– que deben reforzarse mutuamente para garantizar dicho desarrollo sostenible. Las consecuencias económicas, sociales y ambientales de todas las políticas deberán examinarse de forma coordinada y tenerse en cuenta en el momento de su elaboración y adopción. El objetivo de esta estrategia, que añade una tercera dimensión –la ambiental– a la Estrategia de Lisboa, es servir de catalizador ante la opinión pública y los responsables políticos para influir en el comportamiento del conjunto de la sociedad. Se basa en propuestas en ámbitos distintos, en medidas destinadas a lograr objetivos a largo plazo y en la elaboración y el seguimiento eficaces de las políticas. Será en el marco de esta estrategia general que se desarrollará la llamada “Estrategia comunitaria sobre el medio ambiente urbano”, que se analiza seguidamente.

⁷ COM(2005) 658. También se tuvo en cuenta los “Indicadores de desarrollo sostenible para seguir la aplicación de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE” [SEC(2005) 161. No publicada en el Diario Oficial].

3.2 La configuración de una “Estrategia comunitaria sobre el medio ambiente urbano”

La toma de conciencia acerca de la realidad ambiental local como parcela de una realidad ambiental europea mucho más extensa requiere la necesaria conciliación de acciones entre las sociedades locales y las sociedades globales. En efecto, la necesidad de elaborar una estrategia centrada en las zonas urbanas se contempla en la “Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible” (Gómez, 2001)⁸, reconociendo el papel tan importante que desempeñan las ciudades en la consecución de un desarrollo sostenible. Pero, con anterioridad a la Estrategia para un desarrollo sostenible, ya se habían adoptado otros documentos que establecían la importancia de desarrollar una acción comunitaria en los ámbitos urbanos y que es necesario examinar a continuación.

En mayo de 1997, la Comisión aprobó la Comunicación “Hacia una política urbana para la Unión Europea”, en la cual se establecía la necesidad de examinar las políticas de la UE desde el punto de vista de su repercusión en las ciudades y de aumentar la integración de las políticas a nivel urbano, puesto que la mayoría de políticas de la UE tienen, *de facto*, una gran trascendencia para las ciudades. La Comunicación se refiere a la necesidad de garantizar un mayor efecto de las políticas teniendo en cuenta el potencial de las zonas urbanas y los problemas a los que se enfrentan. Con la adopción de la Decisión 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁹, la Comunidad confirmó su compromiso con el enfoque y la estrategia general escogidos por la Comisión en su programa “Hacia un desarrollo sostenible”¹⁰.

En la Comunicación “Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea”, de 28 de octubre de 1998, la Comisión se comprometió a “seguir apoyando las actividades de integración en redes de las entidades locales” y a “elaborar los actos jurídicos necesarios para financiar actividades de este tipo sobre una base plurianual”¹¹.

El Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, denominado “Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”¹², fija las prioridades de acción de la Comunidad Europea, los objetivos concretos y los medios para poder llevarlos a cabo en el periodo de 2001 a 2010. Los ámbitos de actuación prioritarios que se establecen en el Programa son los siguientes: contaminación atmosférica, reciclaje de residuos, gestión de recursos, protección del suelo, medio ambiente urbano, utilización durable de pesticidas y, finalmente, medio ambiente marino. El Sexto Programa de Acción insta a la elaboración de una estrategia temática para el medio ambiente urbano con el fin de “contribuir a una

8 COM(2001)264. (Comisión Europea, 2001a)

9 DO L275 de 10/10/1998, p. 1.

10 DO C138, de 17/5/1993, p. 5. El Comité de las Regiones emitió un dictamen sobre la cooperación transfronteriza y transnacional entre las entidades locales, así como un dictamen sobre la Comunicación de la Comisión “Hacia una política urbana para la Unión Europea”. Véanse respectivamente, DO C51, de 22/2/1999, p. 21 y DO C251, de 10/8/1998, p. 11.

11 COM(1998) 605 final. Asimismo, el Parlamento Europeo ha adoptado varias resoluciones relativas al fortalecimiento de la política comunitaria sobre medio ambiente urbano. Consultar DO C226, de 20/7/1998, p. 34 y 36 y DO C279, de 1/10/1999, p. 44.

12 Decisión n.º 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de medio ambiente, DOCE L242/1, de 10/09/2002.

mejor calidad de vida mediante un enfoque integrado centrado en las zonas urbanas” y de “hacer posible un alto nivel de calidad de vida y bienestar social para los ciudadanos proporcionando un medio ambiente en el que los niveles de contaminación no tengan efectos perjudiciales sobre la salud humana y el medio ambiente y fomentando un desarrollo urbano sostenible”.

Como establece el propio Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, debe establecerse una estrategia temática “... que fomente un enfoque integrado horizontal de las políticas comunitarias y que mejore la calidad del medio ambiente urbano, que tenga en cuenta los avances realizados en la aplicación del actual marco de cooperación, lo revise cuando sea necesario, y trate sobre: el fomento del Programa 21 Local, la disminución de los vínculos entre el crecimiento económico y la demanda de transporte de pasajeros, la necesidad de un mayor peso del transporte público, del ferrocarril, de la navegación interior, y de los modos de desplazamiento a pie y en bicicleta, la necesidad de hacer frente a un volumen de tráfico en aumento y de disociar de manera significativa el crecimiento del transporte y el crecimiento del PIB, la necesidad de fomentar el uso de vehículos con bajos niveles de emisiones en el transporte público, la toma en consideración de indicadores medioambientales urbanos.”

En consonancia con dicho Sexto Programa de Acción, la Comisión expuso su análisis inicial de los retos a los que se enfrentan las zonas urbanas en una Comunicación intermedia, “Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano” (Comisión Europea, 2004), y sugirió acciones en cuatro temas prioritarios: gestión del entorno urbano, transporte sostenible, construcción y urbanismo, en especial mediante la incorporación de buenas prácticas y posibles obligaciones comunitarias a la hora de adoptar planes a nivel local. La presente estrategia se basa en las amplias consultas efectuadas con los interesados y en un profundo análisis de las posibles vías a seguir.

El Programa subraya el importante papel de las comunidades locales y entidades regionales en la determinación de las medidas más adecuadas para la preservación del medio ambiente, papel que ya fue destacado en el Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea, de 25 de julio de 2001¹³, en el que se fomentaba la participación de estas entidades para hacer más transparente el sistema de funcionamiento de la UE en tres niveles: participación en la elaboración de las políticas de la UE, mayor flexibilidad en la aplicación de legislaciones y programas con un fuerte impacto territorial, y coherencia general de las políticas. El Sexto Programa de Acción Medioambiental incide en este ámbito, siendo una de sus acciones clave la Estrategia Temática de Medio Ambiente Urbano, que tratará los problemas ambientales que se originen en las zonas urbanas, estableciendo objetivos e identificando las propuestas adecuadas para llevarlos a cabo. Esta Estrategia Temática cuenta con cuatro temas prioritarios, para los que se han establecido grupos de trabajo independientes: transporte urbano sostenible, gestión urbana sostenible, construcción urbana sostenible y diseño urbano sostenible.

En este sentido, la Comisión publicó una Comunicación a finales de enero de 2004, titulada “Hacia una Estrategia Temática en el Medio Ambiente Urbano”, que constituyó la base de

13 Bruselas, 25/7/2001, COM (2001) 428 final.

un largo ejercicio de consulta durante 2004. Asimismo, se reconoció que una calidad elevada del medio ambiente urbano contribuye también a hacer realidad la prioridad de la nueva Estrategia de Lisboa de “hacer de Europa un lugar más atractivo para trabajar e invertir”: ese atractivo es el que conseguirá realzar su potencial de crecimiento y de creación de empleo. Las ciudades son, pues, claves en la aplicación del Programa de Lisboa¹⁴.

La estrategia final se presentó al Parlamento Europeo y al Consejo en julio de 2005. El 11 de enero de 2006, la Comisión publicó, mediante una comunicación, el documento titulado “Hacia una estrategia temática sobre Medio Ambiente Urbano”¹⁵. Esta Estrategia, una de las siete previstas en el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente, se propone ayudar a los Estados miembros y a las autoridades locales a mejorar el rendimiento ambiental de las ciudades y áreas urbanas de Europa. Su objetivo general es mejorar los resultados ambientales y la calidad del entorno en las zonas urbanas y garantizar un medio de vida sano para los ciudadanos urbanos europeos, reforzando la contribución del medio ambiente al desarrollo urbano sostenible. A través de la “Estrategia temática para el medio ambiente urbano”, la UE fija medidas de cooperación y orientaciones para la mejora del medio ambiente urbano. Estas medidas se refieren esencialmente al intercambio de experiencias y la difusión de información a los niveles más convenientes con objeto de garantizar una aplicación eficaz de la legislación y favorecer las mejores prácticas por parte de las administraciones locales. Se pretende convertir a las ciudades en lugares de vida, trabajo e inversión más atractivos y sanos, reduciendo el impacto ambiental negativo de las aglomeraciones.

La adopción de una estrategia europea sobre el medio ambiente urbano permite abordar la resolución de los problemas urbanos de manera sistemática y coherente, gracias a la creación de un marco que suscite iniciativas locales adecuadas basadas en las mejores prácticas, dejando a la discreción de los responsables locales la elección de soluciones y objetivos. Sin embargo, la Estrategia tiene un carácter más restringido que sus borradores, dado que, además de renunciar a proponer cualquier nuevo instrumento jurídico vinculante, se diluye en un conjunto de medidas que pretenden sólo contribuir a una mejor aplicación de la actual política y legislación ambiental vigente a nivel local, prestar apoyo y animar a las autoridades locales para que adopten un enfoque más integrado de la gestión urbana.

En cuanto a la financiación, se estableció una dotación presupuestaria para el periodo 2001-2004 mediante el Marco Comunitario de Cooperación para el Desarrollo Sostenible en el Medio Urbano¹⁶. Éste fue un instrumento legal que permitió a la Comisión facilitar a las redes de autoridades locales el soporte técnico y financiero necesario en este campo; las ayudas que se asignaban con el fin de motivar la concepción, intercambio e implementación de buenas prácticas en materia de desarrollo urbano sostenible, Agenda Local 21 y ejecución de la legislación medioambiental europea a nivel local. Podían beneficiarse de esta inversión las redes de autoridades locales formadas por miembros de al menos cuatro países de la UE y Asociación Europea de Libre Cambio (AELE). Este importante papel de las entidades lo-

14 COM(2005)330.

15 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano [sec(2006) 16] Bruselas, 11/1/2006, COM(2005) 718 final.

16 Decisión n.º 1411/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano [Diario Oficial L 191 de 13/7/2001]. Para el periodo 2001-2004, la cantidad asignada es de 14 millones de euros.

cales y regionales se concreta, por ejemplo, en la participación de agentes regionales en los grupos de trabajo de la Comisión.

Gracias a esta financiación inicial, se reforzó la estrategia concentrada en el medio ambiente urbano, teniendo en cuenta su vinculación con las cuestiones de naturaleza económica y social. Para ello, se incluyen cuatro temas transversales esenciales, a saber, la gestión urbana, el transporte urbano, la construcción y el urbanismo. La estrategia plantea: una gestión integrada del medio ambiente, superando la sectorialidad; apoyar económica y técnicamente el intercambio de buenas prácticas en toda la UE; crear el portal de Internet de la Comisión abierto a las autoridades locales para la protección del medio ambiente; establecer procesos permanentes de formación, en especial sobre legislación de medio ambiente, participación efectiva de la población e impulso al cambio de conducta del ciudadano; el apoyo de la Política de Cohesión en base a los presupuestos 2007-2013 y a través de la política de investigación.

3.3 Mecanismos institucionales y económicos de la política de cohesión económica y social para la promoción del medio ambiente urbano

La integración institucional de las entidades locales se articula a través de su participación en instancias como el Comité de las Regiones (CDR). El Comité de las Regiones es la asamblea política que permite a los entes locales y regionales manifestarse en el seno de la UE (Huici, 2003)¹⁷. El Comité está formado por 344 miembros y el mismo número de suplentes, todos ellos nombrados por cuatro años por el Consejo, a propuesta de los Estados respectivos. Cada país elige a sus miembros con arreglo a un procedimiento propio, pero las delegaciones nacionales reflejan el equilibrio político, geográfico, regional y local del Estado miembro que representan. Los miembros ostentan un cargo elegido o son altos responsables a escala local o regional. El Comité organiza sus trabajos a través de seis Comisiones especializadas, formadas por miembros del CDR, que examinan detenidamente las propuestas sometidas a éste y elaboran un proyecto de dictamen en el que se destacan los puntos de acuerdo con las propuestas de la Comisión Europea y los cambios que consideran necesarios. A continuación, el proyecto de dictamen se debate en uno de los cinco plenos anuales del CDR. Si se aprueba por mayoría, el documento pasa a ser un dictamen del CDR y se transmite a la Comisión, el Parlamento y el Consejo. El CDR adopta también resoluciones sobre problemas políticos de actualidad. Hay cuatro grupos políticos representados en el CDR, que son el reflejo de las principales familias políticas europeas: el Partido de los Socialistas Europeos (PSE), el Partido Popular Europeo (PPE), el Partido Europeo de los Liberales Demócratas y Reformistas (ALDE) y la Alianza Europea (AE).

El Comité de las Regiones se creó en 1994 para afrontar dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, alrededor de tres cuartas partes de la legislación comunitaria se aplica a nivel local o regional, por lo que es natural que los representantes locales y regionales participen en la elaboración de la nueva legislación de la UE. En segundo lugar, se temía que la UE pro-

¹⁷ Consúltese, para más información, el sitio <http://www.cor.europa.eu/es/>.

gresara dejando de lado a los ciudadanos; una de las formas de responder a esta preocupación consiste en asociarles a los niveles de gobierno más próximos. Los Tratados obligan a la Comisión y al Consejo a consultar al CDR siempre que se presenten nuevas propuestas en áreas que tengan repercusión a escala local o regional. Así, el Tratado de Maastricht estableció cinco ámbitos de consulta obligatoria: cohesión económica y social, redes de infraestructuras transeuropeas, salud, educación y cultura. El Tratado de Ámsterdam añadió otros cinco ámbitos a esta lista: política de empleo, política social, medio ambiente, formación profesional y transporte, quedando así cubierta la mayoría de las actividades de la UE. Fuera de estos ámbitos, la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo también tienen la posibilidad de consultar al Comité de las Regiones cuando consideren que una propuesta pueda tener repercusiones importantes a escala local o regional. El CDR también puede elaborar dictámenes por iniciativa propia, lo que significa que puede introducir temas en la agenda de la UE. Los tres principios fundamentales que rigen los trabajos del Comité son: el principio de subsidiariedad, es decir, que en la Unión Europea las decisiones deben tomarse en el nivel práctico más próximo al ciudadano –por lo tanto, la Unión Europea no debería tomar medidas más propias de las administraciones nacionales, regionales o locales–; el principio de proximidad, según el cual todos los niveles de gobierno deberían aspirar a estar “próximos a los ciudadanos”, especialmente, organizando su trabajo de manera transparente, para que los ciudadanos conozcan a los responsables y puedan hacer oír sus opiniones; y el principio de asociación, conforme al cual una sana gobernanza europea se basa en el trabajo conjunto de los niveles europeo, nacional, regional y municipal; cada uno de estos cuatro niveles es imprescindible y debería participar en el proceso decisorio.

La necesidad de conciliar el desarrollo regional y el medio ambiente queda patente cuando algunas regiones deben hacer frente a costes mayores que otras en asuntos relacionados con la protección del medio ambiente. Con el fin de cubrir las necesidades económicas regionales, la política de Cohesión Económica y Social de la UE prevé una serie de instrumentos, los Fondos Estructurales, que refuerzan la capacidad de actuación de los entes locales y regionales y contribuyen a la financiación de las actuaciones de la política medioambiental. Estos Fondos ayudan a favorecer un desarrollo socio-económico más equilibrado en los Estados miembros y facilitan una importante asistencia a las regiones menos desarrolladas de la UE. Si bien se reconoce que muchas competencias son de orden nacional o regional, las ciudades revisten un papel muy importante y pueden hacer muchas cosas, en particular, cuando poseen una capacidad de financiación suficiente.

En el ámbito de la protección del medio ambiente, la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea asegura la integración de la política medioambiental en la política regional y, para ello, utiliza los Fondos Estructurales. La protección del medio ambiente *per se* en las regiones está financiada directamente por el FEDER a través de diversos proyectos¹⁸. Para el periodo 2007-2013, FEDER va a financiar proyectos relativos a medio ambiente, con inversiones destinadas a: el suministro de agua y la gestión del agua y de los residuos; el tratamiento de las aguas residuales urbanas y el control de la calidad del aire; la prevención, el control y la lucha contra la desertización; la prevención y el control integrados de

18 Véase art. 4.4) del Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1783/1999 DOUE, L210/1, de 31/07/2006.

la contaminación; la ayuda para mitigar los efectos del cambio climático; la rehabilitación del entorno físico, con inclusión de espacios y terrenos contaminados y recuperación de zonas industriales abandonadas y degradadas; el fomento de la biodiversidad y la protección de la naturaleza, incluidas las inversiones en espacios Natura 2000; ayudas a las pymes para auspiciar modelos de producción sostenible mediante la introducción de sistemas rentables de gestión ambiental y la adopción y utilización de tecnologías de prevención de la contaminación. Además, el Fondo de Cohesión está específicamente encargado de los proyectos de infraestructuras y medio ambiente en los países más pobres de la UE. Durante el nuevo periodo de financiación 2007-2013, se proyecta la mayor inversión jamás realizada por la UE a través de los instrumentos de cohesión, que ascenderá a 308.000 millones de euros (en precios de 2004), en apoyo de los programas de crecimiento regionales y como estímulo para la creación de puestos de trabajo. El 82% del importe total se destinará al objetivo de “convergencia”, dentro del cual son subvencionables los Estados miembros y las regiones más pobres. En las demás regiones, cerca de un 16% de los Fondos Estructurales servirá para apoyar la innovación, el desarrollo sostenible, la mejora de la accesibilidad y proyectos de formación dentro del objetivo de “competitividad regional y empleo”. Quedará disponible un 2,5% para la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, dentro del objetivo de “cooperación territorial europea”. Para el periodo 2007-2013, los instrumentos con los que se han de perseguir los objetivos para promover un desarrollo global armonioso y reforzar la cohesión económica y social, reduciendo las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones, tienen su base jurídica en un conjunto de cinco Reglamentos adoptados por el Consejo y el Parlamento Europeo en julio de 2006¹⁹. La Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT) es un nuevo instrumento jurídico para el periodo 2007-2013 para facilitar la cooperación transfronteriza, transnacional o interregional entre las autoridades regionales y locales. Esta Agrupación está dotada de personalidad jurídica para la aplicación de programas de cooperación territorial basados en un convenio acordado por las autoridades nacionales, regionales, locales, o públicas de otro tipo, que participen.

En el anterior periodo de los fondos estructurales se amplió su ámbito de aplicación a los temas urbanos y otros programas, por ejemplo, THERMIE y SAVE (1993) –relacionados con la energía–, y, en el ámbito del FEDER, se incluyó la iniciativa comunitaria URBAN en favor del desarrollo sostenible de las ciudades y barrios en crisis de la UE durante el periodo 2000-2006, dando prioridad a los proyectos innovadores que forman parte de las estrategias de integración urbana a largo plazo. Tras una primera etapa Urban, en el periodo 1994-1999, Urban II está enfocado, de manera más específica, a promover la elaboración y puesta en práctica de modelos de desarrollo innovadores que favorezcan la regeneración económica y social de las zonas urbanas en crisis. El programa intensificará, asimismo, el intercambio de información y de experiencias referentes al desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea.

19 Consúltese: Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999, DOUE, L210/25, de 31/07/2006; Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1783/1999 DOUE, L210/1, de 31/07/2006; Reglamento (CE) n.º 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1784/1999 DOUE, L210/12, de 31/07/2006; Reglamento (CE) n.º 1084/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1164/94 DOUE, L210/79, de 31/07/2006; Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) DOUE, L210/19, de 31/07/2006.

El instrumento financiero más importante exclusivamente dedicado al medio ambiente es LIFE, que cofinancia actuaciones a favor del medio ambiente de la UE. LIFE+ habrá de centrarse en los objetivos prioritarios del Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (2002-2012), es decir, lucha contra el cambio climático, detener la pérdida de biodiversidad, reducir al mínimo los efectos perjudiciales del medio ambiente en la salud humana y gestionar los recursos naturales y los residuos de forma sostenible. El 17 de julio de 2000 se aprobó el Reglamento 1655/2000, que derogó al Reglamento 1973/92 por el que se había creado LIFE. Con este nuevo instrumento, más adaptado a la problemática actual del medio ambiente y del desarrollo sostenible, la Comisión espera lograr mejoras más rápidas en beneficio de los ciudadanos de la UE. El Programa, destinado a organizaciones públicas y privadas, financiará proyectos relacionados con el medio ambiente en el periodo 2007-2013. LIFE+ consta de tres líneas de actuación: LIFE+ Naturaleza y Biodiversidad; LIFE+ Política Medioambiental y Gobernanza; y LIFE+ Información y Comunicación²⁰. LIFE+ constituirá un complemento de otros programas de financiación de la UE que incluyen inversiones en el medio ambiente, por esto se prevé una dotación global de 2.190 millones de euros para el periodo 2007-2013.

De conformidad con el objetivo fijado por el Consejo Europeo de marzo de 2005, la Comisión Europea ha propuesto que se refuerce la contribución de la política de cohesión al crecimiento y al empleo durante el periodo 2007-2013. Las orientaciones estratégicas comunitarias 2007-2013 conceden una atención especial a las necesidades específicas de determinados territorios, como son las zonas urbanas y rurales. Estimulan un “enfoque integrado” de la política de cohesión. Ésta no sólo debe favorecer el crecimiento y el empleo, sino que también debe perseguir objetivos sociales y medioambientales (Fuente, 2003). La importancia de las cuestiones urbanas ha sido reconocida durante las sucesivas presidencias de la Unión, especialmente en los Consejos informales de Rotterdam, en noviembre de 2004, y Bristol, en diciembre de 2005, donde se presentó esta comunicación como documento de trabajo. España es, junto con Alemania, el país que recibirá más fondos procedentes del Programa LIFE+ para el periodo 2007-2013, tras el acuerdo que ha alcanzado la Unión Europea. LIFE+ es el único instrumento financiero comunitario dedicado exclusivamente al medio ambiente. Sustituirá a otros programas, tales como LIFE, Forest Focus o URBAN, con el fin de centralizar todas las anteriores acciones ambientales. Este instrumento único proporcionará además una mayor transparencia y visibilidad, reforzando la coherencia y la complementariedad con otros fondos y programas comunitarios. El montante total para el periodo 2007-2013 ascenderá a 1.900 millones de euros. España recibirá alrededor de 20 millones de euros anuales, siendo el único país, además de Alemania, que superará los 20 millones al año (Comisión Europea, 2006).

Si bien los fondos de cohesión y estructurales de la UE son un gran apoyo para las políticas locales, son también una de las causas importantes de la expansión urbana descontrolada en Europa. El impacto de estas subvenciones se hace ver cuando la UE y los Estados miembros desglosan cuál va a ser el destino que se va a dar a los fondos comunitarios. En este contexto, estos países deberían contar con directrices que les ayuden a evitar los problemas que una súbita inyección de fondos podría acarrear para el medio ambiente.

²⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE+), DOC 12 de 18/1/2005, p. 25.

3.4 Movimientos y redes regionales y locales europeas

Con el objetivo de incrementar la participación de las entidades locales en la configuración de la política comunitaria ambiental, se ha desarrollado una cooperación local europea, articulada especialmente a través de redes y movimientos europeos de ciudades, para el intercambio especializado de información y experiencias, la cooperación en cuanto a proyectos, el desarrollo de una posición urbana europea común frente a la Comisión Europea y para la formulación encauzada de intereses comunales en acciones e iniciativas legislativas de los órganos de la UE. La cuestión se centra en intentar hacer llegar a Europa la voz de los entes locales, más allá de considerar a los mismos como meros receptores, en sentido descendente, de la política comunitaria ambiental. Mediante esta cooperación organizada se consigue influir, en sentido ascendente, en la configuración de la política comunitaria ambiental a través de la participación activa. En definitiva, a través de estos movimientos y redes europeas se refuerzan las capacidades de las autoridades locales a escala europea, se desarrollan e intercambian buenas prácticas en los sectores del desarrollo urbano sostenible y se garantiza la coordinación de dichas actividades para transmitir a la UE la información y las opiniones de las autoridades locales sobre las perspectivas nuevas y para poder influir activamente en la política. Como ejemplo de algunos de los movimientos y redes europeos, se pueden destacar los siguientes:

- **URBACT.** Aprobado por la Comisión en el ámbito de la Iniciativa comunitaria URBAN II, es un programa de intercambio de experiencias entre ciudades europeas. El importe total de la contribución de la UE asciende a 15,9 millones de euros para el anterior periodo de financiación 2002-2006. El resto de las contribuciones procedentes de los Estados miembros, colectividades locales y otras instituciones públicas asciende a 8,86 millones de euros, hasta alcanzar un importe total de más de 24,76 millones de euros. Para el periodo 2007-2013, la Comisión propone la creación de un programa marco europeo de intercambio de experiencias y buenas prácticas, basado en los trabajos realizados por URBACT –que hasta ahora se había concentrado en la experiencia de las ciudades participantes en la iniciativa comunitaria URBAN–. El nuevo programa marco hará referencia a ciudades de todos los Estados miembros, así como a la experiencia obtenida por las redes nacionales y los centros de recursos de las políticas urbanas (Comisión Europea, 2006). También es necesario hacer referencia al programa europeo URB-AL, un proyecto horizontal de cooperación destinado a ciudades europeas y latinoamericanas. Su objetivo es mejorar las condiciones socioeconómicas y de calidad de vida de las poblaciones, al mismo tiempo que se desarrolla una asociación de ciudades, directa y duradera. La ciudad de Málaga ha sido seleccionada para liderar la red n.º 6 de medio ambiente urbano de este programa europeo. En esta red, Málaga coordinará los trabajos que realicen las ciudades y entidades asociadas europeas y latinoamericanas que se hayan incluido en ella.
- **Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE).** Creado en Ginebra en 1951 por 50 alcaldes con la voluntad de crear una Europa unida sobre las ruinas de la Segunda Guerra Mundial y con la convicción de que los municipios constituyen el fundamento de la construcción europea. Actualmente, cuenta con más de 100.000 colectividades territoriales en Europa, federadas a través de grandes asociaciones nacionales de poderes

locales y regionales. Su objetivo principal consiste en la afirmación del papel fundamental de los poderes locales en la construcción europea. Hoy en día, constituye la asociación de colectividades territoriales más representativa de Europa. Los objetivos y las actividades llevadas a cabo por el CMRE consisten en elaborar respuestas a los proyectos de legislación que salen de la Comisión Europea a través de sus desarrollos de diálogo y de consultación; trabajar para una Europa que respete los principios de subsidiariedad y de autonomía local y regional; facilitar el intercambio de experiencias, la difusión de las ideas y de las buenas prácticas entre los entes territoriales en Europa gracias a grupos de trabajo europeos temáticos y seminarios; apoyar el movimiento de los hermanamientos; y fortalecer la voz de los municipios y de las regiones en el mundo. Esta es una asociación que agrupa a más de 100.000 entidades territoriales, a través de 38 asociaciones nacionales de 27 países europeos. El CMRE constituye la sección europea de la organización mundial de las autoridades locales, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). A través de CGLU, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa promueve la democracia local y la autonomía local así como el intercambio de experiencias. También es muy activo en el diálogo Norte-Sur y en el sector del fortalecimiento de las capacidades (*capacity building*). Desde 1995, el CMRE se ha formado en grupos de trabajo que se reúnen regularmente, constituyendo un foro de intercambios de opinión sobre la actualidad de las políticas comunitarias: transportes, política regional, medio ambiente, igualdad de oportunidades, gobernanza, etc., y sirviendo como marco de diálogo con los representantes de las instituciones europeas para que los intereses de las colectividades sean tomados en cuenta durante cualquier proceso de decisión. Después de haber estado en el origen de la Carta europea de autonomía local, transformada en la Convención del Consejo de Europa, el CMRE sigue movilizándose en relación con el desarrollo sostenible de las ciudades y su funcionamiento a través de la Agenda 21 Local.

- **Eurocities.** Es la principal Red de Ciudades Europeas, creada en 1989 en Rotterdam, y es la primera organización de grandes ciudades, a escala del continente europeo, que tiende a elaborar soluciones comunes para los problemas urbanos. Eurociudades es una red de 120 ciudades metropolitanas, incluyendo 105 ciudades de la UE y 15 ciudades de otros países europeos. Eurocities está abierta a todos los gobiernos municipales elegidos democráticamente, así como a sus socios económicos y científicos (cámaras de comercio y universidades), en ciudades que cuenten, preferentemente, con un mínimo de 250.000 habitantes. Su sede se encuentra en Bruselas, Bélgica. Esta Red se dedica a reforzar los intereses locales en el contexto de la UE, supone la única red internacional que representa a las ciudades europeas como unidad política ante la UE y recoge los intereses técnicos de las ciudades. La configuración de políticas europeas, el intercambio de ejemplos de *best-practice* entre sus miembros y el fomento de proyectos comunes transfronterizos son ejemplos de la destacada importancia inconfundible de la red. El trabajo técnico tiene lugar en los siguientes comités (comisiones): Comité para el desarrollo y la renovación urbana; Comité de Medio Ambiente; Comité Este-Oeste; Comité para cuestiones sociales; Comité de cultura; Euromed-Comité para la cooperación con estados del sur y de la parte oriental de la zona del mediterráneo. Además, bajo Eurocities se unifican las redes temáticas Telecities (ciudades y telemática) y Access (cuestiones de movilidad).
- **Energie-Cités.** Creada en 1994, es una asociación de autoridades locales europeas que promueven una política energética local sostenible: eficacia energética, promoción de

energías renovables, protección del entorno urbano... Energie-Cités consta de 110 miembros y coopera con más de trescientas ciudades de todos los países de la UE. Esta red de ciudades permite un intercambio de experiencias de los municipios en el ámbito de la energía y organiza reuniones, sesiones y conferencias que tratan este tema. Depende de la Comisión Europea, a la cual somete todos sus programas.

- **Programa Concerto.** Es una iniciativa de la UE que apoya a las comunidades locales en el desarrollo de iniciativas concretas que sean eficientes, tanto desde un punto de vista del desarrollo sostenible como del uso de energía renovable. Aquellas comunidades cofinanciadas a partir de la iniciativa Concerto trabajarán hacia un sistema en el que se integre el uso de las energías renovables y el uso de tecnologías innovadoras, así como para fomentar sistemas que minimicen el consumo de energía y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.
- **Proyecto Renaissance.** Creado en el marco del Programa Concerto, tiene como objetivo promover proyectos demostrativos en el sector de la eficiencia energética y las energías renovables a nivel de comunidades urbanas que incluyan viviendas, pero también edificios e instalaciones del sector servicios. Participan las ciudades de Bracknell (Reino Unido), Lyon (Francia), y Zaragoza (España); las actuaciones en esta última se centrarán en los barrios de Valdespartera y Picarral, y buscarán la forma de llevar a la práctica soluciones de eficiencia energética y energías renovables que ya han sido probadas en proyectos piloto, pero encuentran dificultades para desarrollarse a una escala mayor.
- **Conferencia de Regiones Europeas sobre Medio Ambiente (ENCORE).** Es una plataforma creada en 1993 para que los ministros regionales y líderes políticos de la UE compartan e intercambien experiencias y buenas prácticas en materias ambientales; ejerzan influencia para formular una política ambiental común; y constituyan un foro para tratar cuestiones ambientales de importancia regional. Cada dos años, bajo el auspicio de la Comisión Europea, se celebra, siempre en una región europea diferente, una Conferencia que concluye con una resolución, firmada por las diferentes regiones participantes, en la que se adquieren una serie de compromisos.

3.5 El valor añadido de la actuación a nivel comunitario: regionalismo, subsidiariedad y complementariedad como base de la actuación europea

El papel de las administraciones locales es decisivo a la hora de mejorar el medio ambiente urbano. Si bien es indudable que los problemas ambientales, en su gran mayoría, trascienden el ámbito territorial de las entidades locales, también hay otras cuestiones que tienen una incidencia específica en el territorio donde ejercen sus competencias los gobiernos locales. Por este motivo, la UE, teniendo en cuenta el principio de responsabilidad compartida, otorga un mayor protagonismo a los entes locales en lo que se refiere a la protección del medio ambiente, en lugar de plantear soluciones “desde arriba”. La complejidad y diversidad del entorno urbano en cuanto a historia, geografía, clima o condiciones administrativas

y jurídicas requiere soluciones hechas a medida y desarrolladas a nivel local. La aplicación del principio de subsidiariedad, según el cual la actuación debe realizarse en el nivel más eficaz, también supone que ésta se inscriba en el plano local, pero se debe complementar con el principio de responsabilidad compartida, es decir, con una actuación a todos los niveles en la que tanto las autoridades nacionales y regionales como la UE tienen un papel propio que desempeñar. Los objetivos de desarrollo urbano sostenible, así como la aplicación de la legislación comunitaria, precisan de la elaboración, el desarrollo y el intercambio de buenas prácticas entre autoridades locales, así como la sensibilización de estas últimas. Además, habida cuenta de que los Estados miembros no pueden cumplir de manera suficiente los objetivos relativos al intercambio de buenas prácticas a escala europea y de sensibilización de las autoridades locales a través de las redes europeas, y que, por consiguiente, estos objetivos se pueden lograr mejor a nivel comunitario, la Comunidad debe poder adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea, que establece que “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”. En aplicación de este principio, la UE ha fijado medidas de cooperación y orientaciones destinadas a los Estados miembros y las administraciones locales para permitirles mejorar la gestión del medio ambiente de las ciudades europeas.

En algunas ciudades ya existen numerosas soluciones, pero no se han difundido o aplicado lo suficiente. La UE es el cauce más adecuado para respaldar a los Estados miembros y a las autoridades locales en el fomento de las mejores prácticas, facilitando su uso generalizado e impulsando una creación más efectiva de redes de intercambio de experiencias entre ciudades. La UE puede ofrecerles apoyo financiero en sus inversiones para hacer frente a las prioridades medioambientales y en la creación de capacidades liberando fondos para investigación y formación, desarrollando la orientación adecuada y animando al establecimiento de centros nacionales de asesoramiento. Como resalta la Estrategia Europea sobre medio ambiente urbano, es fundamental que los Estados miembros aprovechen las oportunidades que se les ofrecen en el plano comunitario en beneficio de las autoridades locales. También se les invita a que apoyen a estas últimas a cumplir los objetivos de la estrategia, impulsando una estrecha colaboración y coordinación entre los órganos administrativos correspondientes en la búsqueda de soluciones efectivas para sus ciudades y regiones. En las numerosas consultas que se han mantenido, todos los interesados, incluidos los Estados miembros, han valorado positivamente la importancia de la evaluación de los problemas del medio ambiente urbano, la necesidad de actuar en todos los niveles y el valor añadido de la participación de la UE. La Comisión ha examinado diferentes opciones, incluso la conveniencia de legislar para asegurar que la gestión integrada se haga a nivel local. Sin embargo, dada la diversidad de las zonas urbanas y de las obligaciones actuales de carácter nacional, regional y local, unidas a las dificultades de establecer normas comunes para todos los problemas, se decidió que la legislación no es el mejor medio de alcanzar los objetivos de la estrategia. La mayor parte de los Estados miembros y de las administraciones locales han apoyado este planteamiento.

miento, poniendo en tela de juicio la necesidad de establecer obligaciones comunitarias de carácter vinculante para la gestión ambiental y los planes de transporte.

Esta responsabilidad compartida de los entes locales y otros niveles de decisión política y administración en materia ambiental implica el compromiso de la gestión compartida y una mayor necesidad de coordinación de funciones entre las administraciones, y su necesaria descentralización en manos de los entes administrativos más próximos a los problemas ambientales, es decir, los entes locales. Esto, en definitiva, implica una mayor atención a las particularidades locales de los ecosistemas y de las comunidades locales, un compromiso de acción sobre la base de la autonomía local y una mayor contribución y protagonismo de los entes locales a la política comunitaria ambiental, más allá del papel de meros receptores de políticas y decisiones que, tradicionalmente, se les había asignado, sin tener presente la realidad ambiental particular de las ciudades.

Las ciudades españolas en el contexto de la gobernanza regional/local

En este apartado se analiza el papel de las ciudades españolas en el ámbito de la gobernanza local en materia ambiental, como refuerzo y complemento a la política comunitaria ambiental, mediante la adopción de políticas y acciones locales que contribuyan a la protección, ya no sólo del medio ambiente urbano, sino del medio ambiente a nivel europeo. El análisis de esta cuestión plantea cuál es la capacidad de la Administración Local y los medios de acción de que dispone para la gestión del medio ambiente urbano.

Con la aprobación de la Constitución española de 1978, el Estado español quedó configurado en 17 comunidades autónomas que tienen, en sus respectivos ámbitos, plenas competencias en muchas materias, entre otras, el diseño de políticas urbanas, en colaboración con los municipios –que cuentan con un elevado grado de autonomía–, además de las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. La Administración General del Estado, a través de los distintos departamentos ministeriales competentes, desarrolla políticas urbanas fundamentalmente en los ámbitos de vivienda y suelo, transporte y comunicaciones, o medio ambiente urbano. En definitiva, existen tres niveles de administración implicados en el diseño de las políticas urbanas: el estatal, el autonómico y el local. A continuación, se analizan las competencias atribuidas a los municipios españoles en materia de protección del medio ambiente, para poder determinar su capacidad de incidencia en esta política.

4.1 La competencia ambiental de los municipios españoles y el desarrollo sostenible: las Agendas 21 Locales en España

La vocación local de las políticas ambientales deriva del artículo 45.2 de la Constitución Española, que dispone que los poderes públicos –y, por lo tanto, también los entes locales– velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente. Por mandato constitucional, los entes locales tienen la obligación de velar por el medio ambiente y son, por lo tanto,

responsables de evitar el deterioro y las conductas lesivas del medio ambiente (Martín Retortillo, 1995; VV AA, 1996). En este sentido, la combinación del artículo 45 junto con la estructura territorial del Estado, planteada en el Título VIII de la Constitución, justificaría un mayor protagonismo de las entidades locales en la protección ambiental. Además, la responsabilidad ambiental de los entes locales ha sido subrayada por las Declaraciones de Estocolmo (Principio 17) y de Río de Janeiro (Principios 11, 13, 15 y 17), así como por el Tratado de la Comunidad Europea (artículo 174). Esta noción, que integra al medio ambiente como hábitat en su totalidad, ha sido refrendada por la Jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que, en su Sentencia de 26 de diciembre de 1989 –referente al Parque nacional de las Tablas de Daimiel–, califica el medio ambiente como un concepto de ordenación y protección general necesitado de una acción plural, fruto de la suma de acciones administrativas y materiales diferentes, que encuentran en el municipio el soporte de una acción unitaria de la protección ambiental. El medio ambiente, como materia competencial de la Administración Local, se regula en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 7 de abril de 1985 (LBRL). En concreto, el título competencial se regula en los artículos 25.2.f), 26.1.d) y 28, sobre la protección del medio ambiente, además de otros títulos más específicos como el de salubridad pública, artículo 25.2.h), suministro de agua, servicio de limpieza, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, artículos 25.2.l) y 26.1.a).

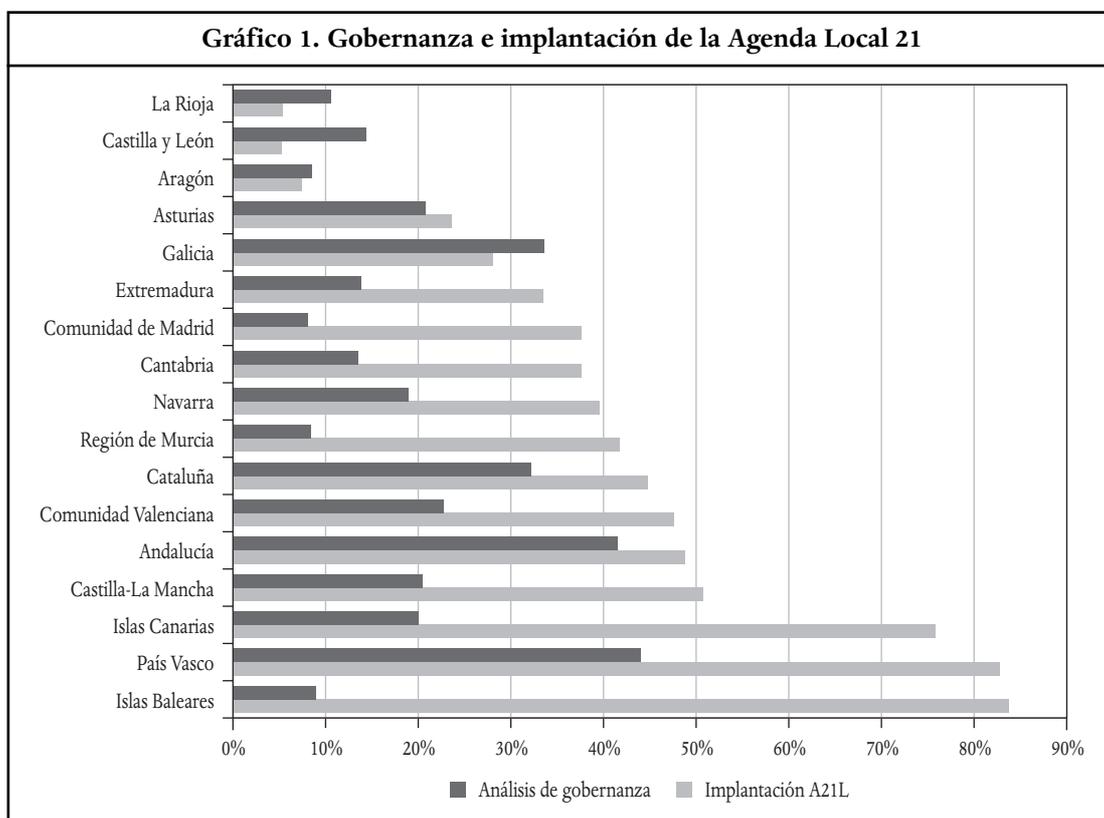
En este sentido, es necesario tener en cuenta que los servicios de abastecimiento de agua potable, el saneamiento de las aguas residuales y la gestión de los residuos son servicios declarados esenciales y reservados a los entes locales *ex* artículo 86.3 LBRL en desarrollo del artículo 128.2 de la Constitución Española. El artículo 25.2 de la LBRL establece una afirmación clarificadora en cuanto al marco competencial de los municipios: “El municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias”. Es decir, se establece un marco de materias propias del ámbito local de gestión pública de lo que se desprende que, en tales materias, ha de estar presente el Régimen Local. La Ley atribuye al legislador sectorial, tanto estatal como autonómico, asegurar en cada una de las materias enumeradas las competencias de los municipios, teniendo en cuenta las características propias de cada uno de ellos. Así, en general, las competencias locales en materia ambiental son los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos sólidos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. También los servicios de tratamiento de residuos sólidos urbanos en los municipios mayores de 5.000 habitantes, que también estarán obligados a implantar sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos que posibiliten su reciclado y otras formas de valorización. No obstante, en materia de residuos de envases se aplicará lo dispuesto en la normativa específica correspondiente. Serán competencia de los municipios de más de 20.000 habitantes los servicios de protección civil, prevención y extinción de incendios y mataderos. Y en los municipios de más de 50.000 habitantes, los servicios de transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente. Así pues, el régimen local está integrado por un conjunto de materias para las que, según cuales sean, se establecerá un orden jerárquico que estará cerrado, en su nivel inferior, por las ordenanzas locales (VV AA, 1996).

Esta responsabilidad asignada a las entidades locales, junto con las recomendaciones de la Carta de Aalborg, plantea la necesidad de desarrollar una estrategia previa de sus funciones

ambientales, por lo que es necesario implantar las Agendas 21 en todas las ciudades europeas, como proceso estratégico de fomento y control del desarrollo sostenible. El desarrollo, la gestión y la realización de este procedimiento exigen todas las técnicas e instrumentos que puedan utilizar las autoridades locales y los ciudadanos a los que representan. La sostenibilidad local requiere de un proceso planificado de actuación que debe implicar a toda la actuación municipal en la toma de decisiones y que requiere una retroalimentación y evaluación constantes.

La concertación de actuaciones desde una perspectiva municipal es un criterio importante a la hora de establecer un programa para un desarrollo sostenible. Cada ciudad ha de tener autonomía para autoorganizarse y para establecer proyectos de actuación y modelos de gestión. Pero estas competencias deben ser compatibles con la necesaria coordinación con otras estructuras territoriales fruto de las externalidades que cada ciudad genera en su actividad diaria.

En España, el proceso de implantación de la Agenda 21 Local está siendo muy heterogéneo (Gráfico 1). La inexistencia de registros oficiales y la diversidad territorial de las iniciativas dificultan la labor de determinar con exactitud el grado de evolución del desarrollo e implantación de la Agenda 21 Local. Lamentablemente, en muchas ocasiones, las Agendas 21 parecen ser documentos formales, sin voluntad política de aplicación. No obstante, los avances producidos en nuestro país son importantes, sobre todo a finales de 1998, cuando más de 60 corporaciones locales ya habían suscrito la Carta de Aalborg, comprometiéndose a adoptar estos planes en sus respectivos municipios, y las ciudades que han suscrito esta Car-



Fuente: Elaboración propia a partir de OSE, 2006.

ta han obtenido distinciones europeas y mundiales. Aunque se trate de formulaciones más recientes, que no cuentan aún con un amplio desarrollo práctico, parece oportuno dejar constancia del avance conceptual, incluida la referencia implícita o explícita a los problemas generales de sostenibilidad y medio ambiente, que se empieza a reflejar en las nuevas estrategias territoriales y ambientales regionales (VV AA, 1998a; VV AA, 1998b).

Si bien, en algunos casos, existe una relativa lentitud de algunos gobiernos regionales, que, en ocasiones, está dificultando el proceso, en comparación con la actuación de los gobiernos locales, no obstante, existen ya un gran número de iniciativas y se percibe la implicación activa de diversos gobiernos regionales. En este sentido, a nivel de comunidades autónomas se puede apreciar que, en el año 2002, Baleares (37%) y Cataluña (21%) eran las comunidades que contaban con más entidades locales adheridas. En el polo opuesto se encontraban Aragón y Extremadura, con tan sólo un 0,14% y un 0,26% de adhesiones, respectivamente. En el año 2000, España contaba con 300 entidades locales firmantes, que adquirirían un compromiso de acogerse a programas de Agenda 21 Local. En el año 2002, según la Federación Española de Municipios y Provincias, eran 412 los municipios firmantes de la Carta de Aalborg. En el año 2003, la Agencia Española de Cooperación Internacional situaba en torno a 600 los municipios firmantes, de los cuales un total de 359 habían iniciado las acciones pertinentes para la puesta en práctica de la Agenda 21 Local. Según datos de la Campaña Europea de Ciudades Sostenibles, en mayo de 2004 la lista de entidades locales firmantes ascendía a 846 y 36 entidades estaban en situación provisional, lo que arroja una cifra de 882 entidades comprometidas. Esto supone que alrededor del 5% de las entidades locales españolas han firmado la Carta.

En general, se puede afirmar un alto índice de implantación de la Agenda Local 21, aunque con diferencias notables entre las comunidades autónomas, siendo Cataluña, País Vasco, Baleares y Andalucía las que lideran los procesos. No sólo porque Cataluña y, en menor medida, Andalucía y el País Vasco son las comunidades que han realizado un mayor gasto medio ambiental (Tabla 2), sino también porque es donde se ha experimentado un mayor ascenso de la preocupación por los valores medioambientales, con mayor o menor alcance y coherencia en su tratamiento, redactando estrategias territoriales y/o medioambientales con análisis y propuestas para el desarrollo sostenible de su territorio. Como ejemplo de estrategias de las comunidades autónomas cabe mencionar las del País Vasco y Cataluña; las de Madrid, donde, además del documento territorial, se ha redactado un Programa Madrid 21; las de Andalucía o Canarias, con medidas importantes en relación con la delimitación de espacios naturales protegidos; o las de las Islas Baleares. En el País Vasco está constituida la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad –Udalsarea 21–, que en julio de 2004 contaba con 170 municipios ya implicados en el proceso de implantación de la Agenda 21 Local, de los cuales 99 estaban ubicados en Vizcaya. También hay que mencionar otras redes, como la Red de Andalucía Ciudades Sostenibles-Ciudad 21, la de Castilla-La Mancha y la de Navarra (Red NELS), con 120 municipios que incluyen el 80% de la población total de Navarra.

Parece que el afrontar con una visión más actual e integrada estas escalas espaciales está permitiendo analizar más ampliamente los impactos medioambientales del modelo de desarrollo vigente, favoreciendo una reflexión novedosa y la aparición de propuestas estratégicas mucho más ricas y coherentes que en el pasado. Esta dinámica de reflexión ambiental y territorial desde la escala regional ha permitido no sólo la creación de las correspondientes

Tabla 2. Gasto por ciudadano según tipo de actividad

	Reducción de emisiones	Aguas residuales	Residuos	Contaminación de aguas subterráneas	Ruido y vibraciones	Protección de la biodiversidad	Control de la radioactividad	I+D	Otras actividades	Gestión del agua dulce	Gestión de otros recursos
Andalucía	0	1.330	867	0	0	617	0	846	1.560	1.165	1.051
Aragón	12	1.477	731	226	0	2.494	0	336	415	2.709	2.447
Asturias	461	954	769	41	0	1.033	0	342	176	4.668	3.721
Baleares	322	6.817	329	0	0	760	0	0	1.167	2.813	1.854
Canarias	0	967	212	220	0	1.054	22	314	1.930	1.538	608
Cantabria	0	4.632	2.756	665	0	2.571	0	594	1.527	0	4.225
Castilla y León	50	1.418	485	0	0	1.491	0	140	61	514	6.251
Castilla-La Mancha	0	95	160	1.089	0	1.240	0	955	1.031	1.654	4.448
Cataluña	46	8.613	1.478	0	0	138	0	286	1.382	2.972	185
Comunidad Valenciana	852	2.643	118	0	28	473	0	39	596	2.427	2.274
Extremadura	5	203	1.568	629	14	1.315	27	639	678	5.057	2.232
Galicia	71	0	0	12	0	682	0	115	644	3.605	4.887
Madrid	0	0	176	248	0	1.226	0	0	465	319	443
Murcia	39	0	140	0	0	281	0	1.303	2.058	2.245	1.992
Navarra	0	0	523	317	0	1.706	0	114	8.201	78	3.321
País Vasco	271	1.755	325	0	126	442	0	485	582	1.136	543
La Rioja	0	0	1.864	0	0	2.377	0	1.670	1.829	1.836	4.084

Fuente: González y Martín (2002) y Palacios (2001).

consejerías y agencias territoriales y medioambientales regionales, sino también desarrollar objetivos de cierto alcance. Así, por ejemplo, entre otros aspectos, cabe mencionar que, en los últimos quince años, se ha multiplicado por 13 la superficie de espacios naturales protegidos en el país, que, con cerca de tres millones de hectáreas, representan hoy más del 40% del total europeo.

4.2 Los grandes conflictos de la ciudad española y los retos de la Estrategia de Medio Ambiente Urbano

De acuerdo con el Perfil Ambiental de España 2005, la presión urbana ejercida sobre el territorio español se ha visto incrementada por el aumento demográfico, en las poblaciones de más de 10.000 habitantes, en un 7,5 en tres años (Ministerio de Medio Ambiente, 2006). El Informe de Sostenibilidad en España del 2006 especifica las tendencias insostenibles y las serias deficiencias ambientales que afectan a las ciudades y regiones españolas. En concreto, se refiere a: la escasa flexibilidad del modelo económico para desacoplar el fuerte crecimiento de la producción respecto de las presiones ambientales; la fuerte dependencia energética y la elevada intensidad del uso de recursos energéticos en los procesos productivos y en los sectores difusos, especialmente el transporte; el riesgo para la cohesión social en una situación donde, al compás de una población creciente y un progresivo envejecimiento, el fenómeno migratorio está teniendo una enorme trascendencia socioeconómica y cultural, que necesita enfoques de integración; y, como elemento crítico de insostenibilidad, se presenta el mal uso y destrucción del valioso “capital territorial”.

Los datos más relevantes de este Informe son los relativos al importante crecimiento económico, pero con fuertes efectos ambientales. En este sentido, España mantiene una economía energéticamente ineficiente coincidiendo con una fuerte demanda energética en nuestro país. Según este Informe, la economía sigue creciendo en renta per cápita, pero albergando serias debilidades, ya que el crecimiento está centrado en la construcción y el consumo privado. En líneas generales, la población está altamente endeudada, la economía sumergida sigue creciendo y sin aflorar a la superficie, existen altos índices de empleo irregular y el riesgo de pobreza afecta al 20% de los españoles. El consumo de energía final se ha multiplicado por 2,5 en el periodo 1973-2005, al igual que sucede con el consumo de energía primaria, y la producción interior disminuye. La producción interior de energía primaria en 2005 fue un 7,8% inferior a la del año 2004. Los recursos empleados para satisfacer esa demanda son, cada vez en mayor medida, importados (80%). Asimismo, el Informe llama la atención sobre el impulso del proceso de litoralización fruto de la actividad turística (residencial y de servicios) y de la extensión de las redes de infraestructuras. Un 60% de la población vive en las zonas costeras e insulares. El nexo turismo-territorio-transporte sigue siendo un reto prioritario para la sostenibilidad del modelo económico en España. A medida que se intensifica la actividad económica, se observa un incremento de la demanda de transporte, en particular por carretera y vía aérea. En la actividad turística destaca el conflicto entre el sector del turismo tradicional y el de segunda residencia. El auge de la segunda residencia, fuera de la rentabilidad inmobiliaria, repercute de manera negativa en la rentabilidad empresarial de la actividad turística.

Los grandes conflictos de los actuales patrones de urbanización de la ciudad española son consecuencia de estas tendencias insostenibles y de las singularidades propias de las ciudades españolas que, además, tienen una enorme trascendencia e impacto ambientales. Principalmente, los factores que han contribuido a la generación de estos conflictos son: el abandono del patrón tradicional de ciudad a favor de la adopción de un nuevo modelo importado basado en la ciudad dispersa, ineficiente y con segregación social; el turismo, principal responsable de la extraordinaria degradación del litoral español; crecimiento e importancia creciente del sector inmobiliario y de obras públicas; urbanizaciones aisladas; etc. Las ciudades españolas experimentan un proceso de crecimiento espacial que, en ocasiones, contrasta con su estancamiento poblacional. Las áreas de centralidad de las ciudades se congestionan de actividad y tráfico, al igual que los itinerarios más afectados por el incremento de la movilidad. Algunos de los efectos ambientales más graves de estas tendencias y factores socio-económicos son el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y la progresiva desertización del territorio. En este sentido, cabe señalar que un tercio de la superficie de nuestro país sufre riesgo de desertificación alto o muy alto. Las comunidades autónomas con mayor superficie con riesgo de erosión son la Región de Murcia, Canarias y Comunidad Valenciana. Se ha puesto en marcha, a nivel estatal, el Programa de Acción Nacional Contra la Desertificación (PAND), con el fin de homogeneizar datos, que hasta la fecha son escasos y dispersos.

Para paliar esta situación de degradación ambiental de la ciudad española, el 15 de junio de 2006 fue aprobada la "Estrategia de Medio Ambiente Urbano" por la Red de Redes de Medio Ambiente Urbano, conjuntamente con el Ministerio de Medio Ambiente²¹. La Red de Redes en principio se constituyó, además de con la Federación Española de Municipios y Provincias, con todas aquellas redes de ciudades A21L, de carácter autonómico o provincial, existentes en España (en total seis redes autonómicas y siete provinciales, que representan más de 700 municipios con una población, en conjunto, superior a los 15 millones de habitantes). La constitución voluntaria de esta Red de Redes tenía como principal fin la elaboración, conjuntamente con el Ministerio de Medio Ambiente, de esta Estrategia de Medio Ambiente Urbano y de un Libro Verde sobre Medio Ambiente, acordes con la Estrategia Temática Europea y con las conclusiones del Consejo de la UE. Con este fin, con la asistencia técnica del Ministerio de Medio Ambiente, el Secretariado de la Red de Redes y la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona iniciaron un proceso participativo con todas las Redes. La Estrategia de Medio Ambiente Urbano tiene por objetivo establecer las directrices que han de conducir a los pueblos y ciudades de España hacia escenarios más sostenibles en la era de la información. Para la consecución de ciudades más sostenibles en la era del conocimiento, promueve el modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente. Cuando el tamaño de los núcleos urbanos sea menor, el modelo se acomodará a sus propias características buscando resolver, en cualquier caso, los retos anunciados. La Estrategia pretende, también, modificar la actual competencia entre territorios, basada en el consumo de recursos, por otra fundamentada en la información y el conocimiento, y tiene como objetivos, además, mejorar la calidad urbana de pueblos y ciudades y la calidad de vida de su ciudadanía.

En este sentido, los principales aspectos diferenciales con la Estrategia europea se centran en la consecución de la sostenibilidad y de la entrada en la sociedad de la información y del

²¹ Véase el documento en: <http://www.agenda21-local.net/portal//ficheros/344EMAUrbano.pdf>.

conocimiento, puesto que la racionalización del modelo urbano insostenible debe pasar por la adquisición de conocimiento promotor del comportamiento respetuoso con el medio ambiente. Es decir, se intenta combinar un modelo de ciudad sostenible con un modelo de ciudad del conocimiento para hacer frente a las situaciones producidas por los cambios en la forma de vida y en la tendencia demográfica. Otro aspecto diferencial de la Estrategia europea, la Estrategia de Medio Ambiente Urbano, adoptada por la Red de Redes, desarrolla en profundidad cuatro temas transversales fundamentales para la sostenibilidad de las ciudades a largo plazo, que enlazan con el aspecto económico y social del desarrollo sostenible: la gestión urbana sostenible; el transporte urbano sostenible; la construcción sostenible y el urbanismo sostenible. El modelo de ciudad sostenible planteado por la Estrategia debe ser aquél basado en la compacidad, complejidad, eficiencia y estabilidad. Compacidad de las ciudades, basadas en un crecimiento contiguo y con densidades razonablemente elevadas, es decir, frente al modelo de ciudad dispersa, se apuesta por la compacidad. La complejidad frente a la especialización territorial, el crecimiento mono funcional y el deterioro del paisaje. La eficiencia frente al despilfarro. Finalmente, la Estrategia propugna la estabilidad y la cohesión social como alternativas a la segregación social y las periferias. Este modelo de ciudad sostenible, basado en estos cuatro ejes, significa reducir el hiperconsumo de recursos y su impacto ambiental, aumentando la información organizada.

Frente a esta Estrategia, se detectan prácticas no muy acordes con el modelo de ciudad sostenible planteado. Paradójicamente, un ejemplo de modelo de ciudad sostenible pretende ser el llamado “Plan Regional de Ordenación de la Ciudad del Medio Ambiente”, aprobado en diciembre de 2005, que se suma a una serie de iniciativas encaminadas a hacer de Soria un modelo de ciudad sostenible. La urbanización deberá respetar los principios de la sostenibilidad y del cuidado del medio ambiente, teniendo en cuenta que se construirá en un área que limita con un espacio natural protegido por la Unión Europea como Lugar de Interés Comunitario (LIC). De este modo, el proyecto se compromete a proteger las riberas del Duero, las proximidades del Monte de Valonsadero y el interior del Soto de Garray, tres ecosistemas naturales que rodearán la nueva ciudad y que quedarán enmarcados dentro del parque fluvial y lacustre como lugar potencial de ocio y juego. Sin embargo, este proyecto ha originado las protestas de grupos ecologistas, como Greenpeace –que entiende que construir la ciudad a orillas del Duero es “desacertado”, puesto que se trata de una zona que es casi un humedal, con una vegetación de ribera muy típica–. Greenpeace sostiene que si se edifica se perderá la biodiversidad de los sistemas acuáticos. A su vez, para la Asociación Sorianana para la Defensa y Estudio de la Naturaleza (ASDEN), el proyecto debería realizarse en Soria capital. Al igual que las comunidades de vecinos, los sindicatos, varios grupos políticos y la Federación de Organizaciones Empresariales de Soria, esta asociación cree que debe construirse en la ciudad, al alcance de todos, y no a 10 kilómetros de distancia, donde sólo se puede acceder en transporte privado, que es contaminante, dificultándose el acceso. La Junta de Castilla y León ha tramitado por la vía de urgencia, en lectura única y gracias a una modificación legal aprobada en diciembre, una ley para construir la Ciudad del Medio Ambiente en Soria. En efecto, el 18 de diciembre de 2007, el Boletín Oficial de Castilla y León publicaba lo que aparentemente era una simple modificación de la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León. La Junta cambió un artículo de la norma para tramitar como ley “los planes o proyectos regionales de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico”. Menos de un mes después, el 8 de febrero, el Consejo de Gobierno aprobaba el Proyecto de Ley de aprobación del Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente”. El

Pleno de las Cortes le dio el visto bueno definitivo, por la vía de urgencia, sin enmiendas, el 14 de marzo de 2007, en el último punto del último pleno de la legislatura. La mayoría absoluta del PP (48 procuradores frente a 32 del PSOE) le concede en ese trámite todas las licencias ambientales y urbanísticas, por lo que el proyecto ya no necesita el visto bueno de los municipios afectados, Garray y Soria, donde el pleno municipal se opone. Ecologistas en Acción va a pedir al Defensor del Pueblo que lleve al Tribunal Constitucional la modificación de la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León el 18 de diciembre, por suponer un giro más en la deriva autoritaria del Gobierno de Castilla y León y alentar la especulación y la corrupción urbanísticas, al establecer un régimen arbitrario y no sujeto a control judicial de aprobación de proyectos inmobiliarios para la Comunidad²².

La Estrategia añade un quinto tema prioritario, la sostenibilidad de las relaciones entre las zonas rurales y las zonas urbanas, con la idea de que la promoción de la sostenibilidad urbana no debe ir en detrimento de la sostenibilidad de las áreas rurales circundantes. Esta Estrategia de Medio Ambiente Urbano es sólo una estrategia a nivel local, que podría verse reforzada si la Administración General del Estado desarrollara una estrategia propia a nivel nacional, puesto que la perspectiva a escala nacional es mucho más amplia y aporta una visión global y de conjunto sobre determinados problemas que, a escala local, no encuentran solución. Por este motivo, el Ministerio de Medio Ambiente se ha dirigido a los Ministerios de Fomento y Vivienda para constituir un grupo de trabajo que permita elaborar un borrador de "Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano".

A continuación, van a analizarse los conflictos más importantes a los cuales se enfrenta la ciudad española y a los que la Estrategia pretende dar respuestas. Es, precisamente, en este punto donde mejor se observa la necesidad de un enfoque integrado de los factores y conflictos presentes en la ciudad española, es decir, un previsible aumento del consumo como consecuencia de un futuro crecimiento económico llevará a un incremento de la ocupación del suelo urbano, a un aumento de la motorización y a un incremento generalizado del consumo de todo tipo de bienes, lo que implicará, a su vez, una mayor explotación de los recursos y un aumento de la producción de residuos, si se mantiene la actual organización y gestión de la ciudad y las actuales pautas de comportamiento. Teniendo en cuenta este aspecto relacional, a continuación centraremos nuestra atención en aquellos aspectos clave de la ciudad española: la ordenación del territorio urbano, la movilidad urbana, los recursos naturales, los aspectos socioeconómicos y la participación ciudadana.

A) Ordenación del territorio: la ocupación del suelo sostenible frente a la especulación urbanística

Uno de los problemas más importantes que afecta al medio ambiente urbano en España es, precisamente, la ordenación del territorio urbano. El modelo español de urbanismo es el que crea mayores incentivos legales para la especulación de entre todos los de los países de-

²² Fuentes: *El País*, 13 de marzo de 2007, y Ley 14/2006, de 4 de diciembre, de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, BO Castilla y León, de fecha 18/12/2006 y Proyecto de Ley de aprobación del Proyecto Regional "Ciudad del Medio ambiente", BOCCL n. 349/6, del 15 de febrero de 2007, pp. 26561-26668.PL n. 40/6 (Proyecto Regional Ciudad del Medio Ambiente).

sarrollados, por ello España es uno de los países, junto con Irlanda y Portugal, donde más ha crecido la superficie artificial. Las tendencias del desarrollo español perfilan como un elemento crítico de insostenibilidad el mal uso y destrucción del valioso capital natural disponible, especialmente en su dimensión territorial, que afecta singularmente a las zonas costeras por un fenómeno de "litoralización" que concentra la población y la actividad productiva y el turismo, en el marco de un proceso genérico de "artificialización" del suelo y, especialmente, de urbanización incontrolada (López de Lucio, 1993). En general, este fenómeno adolece de planificación y participación social, y provoca impactos ambientales y efectos irreversibles, a la vez que fomenta una movilidad no sostenible, sin permitir un acceso más adecuado a la vivienda. La superficie de suelo artificial en España, que representa un 2,1%, se incrementó un 29,5% en el periodo 1987/2000, lo que supone un ritmo de crecimiento de 2 hectáreas/hora. Es decir, cada hora se artificializa en España una superficie equivalente a dos campos de fútbol. España es uno de los países que más viviendas tiene por 1.000 habitantes/año y el que más construye, con 18,1 nuevas viviendas por 1.000 habitantes/año, frente a la *ratio* europea de 5,7. El crecimiento económico de España se produce a costa, entre otras consecuencias, de la destrucción del territorio, observándose un fuerte acoplamiento entre el aumento del PIB y la destrucción de una parte del territorio, como indica el Informe de Sostenibilidad 2005 del Observatorio de la Sostenibilidad en España. Entre las causas principales se encuentra la transformación del modelo urbanístico de ocupación vertical a horizontal. Esta tendencia se manifiesta principalmente en regiones del interior, como Madrid, y en regiones del litoral, en primer lugar el Mediterráneo, aunque ahora empieza a desplazarse a los litorales Atlántico y Cantábrico.

En el transcurso del 2006 se han construido un total de 1.479.000 nuevas viviendas, 303 nuevos campos de golf y 116 nuevos puertos deportivos, o ampliaciones de éstos, con capacidad para 42.337 embarcaciones, y se han detectado 99 localidades con vertidos contaminantes en su litoral y 102 casos de corrupción urbanística investigados o sentencias contrarias a la urbanización (Greenpeace, 2006). El resultado paradójico es que España tiene el mayor parque inmobiliario de la UE, el país con un ritmo constructor más alto, mientras que es donde más difícil resulta acceder a la vivienda. Además, si bien las ciudades españolas experimentan un proceso de crecimiento espacial, su nivel de población se encuentra estancado. Esta paradoja se ejemplifica con los datos que aporta el Informe del 2006 relativo al "Cambio de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad. Principales resultados a nivel nacional y por comunidades autónomas", donde se afirma que el sistema inmobiliario está organizado en función de una lógica de crecimiento urbano y no de reorganización de las áreas urbanas ya consolidadas. En el año 2004 se han visado en el conjunto de los Colegios Oficiales de Arquitectos de España un total de 760.800 viviendas proyectadas y otras 812.294 para el año 2005. Por autonomías, las que aparecen con mayor volumen de edificación residencial son las de Andalucía (con 173.047 viviendas proyectadas), Cataluña (116.632), Comunidad Valenciana (101.963) y, muy por debajo, Madrid (68.127). En el espacio litoral, las posibilidades de crecimiento que contiene la clasificación de suelo del planeamiento urbanístico vigente permiten multiplicar por tres el número de viviendas existentes (Observatorio de la sostenibilidad en España, 2006).

Entre 1990 y 2000, el suelo urbanizable en España aumentó en 170.384 hectáreas, lo que supone el 25% del territorio. En este mismo periodo se perdieron 239.248 hectáreas de suelo forestal. La construcción ha pasado a convertirse en uno de los principales negocios y a ser

el motor económico del país. Sólo en 2005, la construcción explicó en España el 40% del aumento del empleo total de la economía y el 33% del crecimiento del PIB. El crecimiento urbanístico en regiones como Madrid superó la media nacional, en la década 1990-2000, urbanizando el 50% de su territorio. Más de un centenar de los 179 municipios de la región preparan, en estos momentos, sus planes generales de ordenación urbana, lo que supondrá la inminente salida al mercado de suelo para la construcción de, al menos, 260.000 viviendas. En el año 2005, en España se batieron todos los récords de construcción con casi 800.000 nuevas viviendas, tantas como en Alemania, Reino Unido y Francia juntas. A pesar de estas cifras, España figura en el grupo de países de la OCDE que ha registrado crecimientos más acusados del precio de la vivienda. De hecho, el acceso a la vivienda sigue siendo uno de los principales problemas sociales. En 2005, la relación entre el crédito a las familias y la renta disponible familiar ascendió al 115%, es decir, los elevados niveles de construcción no están produciendo descensos en los precios de las viviendas; sin embargo, sí están creando importantes problemas ambientales (Observatorio de la sostenibilidad en España, 2006).

Este crecimiento de las ciudades españolas, con carácter discontinuo y basado en una separación funcional de las actividades, ocupa de forma desproporcionada el suelo rústico y de-estructura los sistemas naturales, afectando aceleradamente al medio ambiente y degradando, especialmente, los ecosistemas de los que depende el funcionamiento de las ciudades, los que las soportan, tanto por la ocupación directa de su suelo, como por la explotación de sus recursos, el transporte y la disposición de desechos. En realidad, durante años el discurso político se ha dirigido, básicamente, a transmitir la idea de que la construcción es sinónimo de un mayor desarrollo del país. Sin embargo, la urbanización incipiente de las ciudades, sobre todo de aquéllas que se sitúan en el litoral, el alto precio de las viviendas, la corrupción y especulación municipal, y la generación de segundas residencias han generado y generan problemas y altos costes, no sólo ambientales, sino también económicos y sociales (Naredo, 2000).

La degradación del litoral mediterráneo es un ejemplo que se extiende a todo el Estado. La superficie de costa ocupada en Málaga es el doble que la media del resto del litoral andaluz. Prácticamente las dos terceras partes de la franja de 500 metros más próxima al mar están ocupadas. Paradójicamente, Málaga fue distinguida con uno de los diez premios a las mejores prácticas mundiales otorgado por la Organización de Naciones Unidas, habiendo alcanzado nuestro país la calificación de *Best* para otros dieciocho casos incluidos entre los 100 mejores mundiales. Siguiendo la misma tendencia, la Costa del Sol Occidental está muy saturada y apenas quedan espacios libres. Las mayores ocupaciones se dan en Mijas (85%) y Marbella (82%), seguidas de Benalmádena (79%), Fuengirola y Torremolinos (76%). En la capital de la provincia se alcanza el 78%. También las costas del norte se resienten; la edificabilidad de los 1.700 kilómetros de franja marítima en Galicia aumentará un 75% con los nuevos planes urbanísticos que programan 600.000 pisos. Lo mismo sucede en la Comunidad Valenciana, que se sitúa a la cabeza de agresiones al litoral español con 364.500 nuevas viviendas, 48 campos de golf, 30 casos de corrupción urbanística, 12 proyectos de puertos deportivos para albergar 6.975 amarres y 21 localidades con vertidos en su litoral (Greenpeace, 2006).

La presión urbanística en el litoral es la más preocupante. La llamada "litoralización" se ha visto impulsada por la actividad turística (residencial y de servicios) y por la extensión de las

redes de infraestructura. Aparte de considerar el hecho de que el 60% de la población vive en zonas costeras e insulares, también debe tenerse en cuenta que la costa se urbaniza siguiendo el ritmo de los constructores y no de la demanda turística real. Del análisis de las principales variables analizadas cabe señalar a la Comunidad Valenciana y a Andalucía como aquéllas que menos cuidan su litoral, especialmente en lo referido a la construcción de nuevas viviendas, campos de golf y puertos deportivos. A continuación se sitúa la Región de Murcia que, a pesar de presentar menos proyectos, añade una característica muy preocupante: la agresión a los espacios naturales protegidos. Después se situaría Galicia, con un enorme número de proyectos, surgidos en 2006, que amenazan con desfigurar completamente su costa. Del resto de comunidades autónomas, Cantabria, Baleares y Canarias albergan una cifra menor de agresiones, aunque muchas de ellas supondrán un grave deterioro de su litoral. Asturias, con menos “puntos negros”, destaca por la elevada cantidad de proyectos urbanísticos investigados por la justicia. Por último, Cataluña y País Vasco acumulan menos amenazas y ambas destacan por las medidas positivas para su litoral reflejadas en sus legislaciones (Greenpeace, 2006).

Por ejemplo, la Asociación en Defensa de la Naturaleza (ADENA), en su informe anual sobre la ciudad de Alicante, denuncia el deterioro del medio ambiente, que pierde terreno progresivamente ante el avance de los planes urbanizadores autorizados por el mismo ayuntamiento. Playas sucias, vertidos ilegales de escombros, macrourbanizaciones a lo largo del litoral, ataques directos a los montes más emblemáticos, degradación de la isla de Tabarca, pinares enfermos o la caza indiscriminada de gatos y palomas son algunos de los aspectos que destaca ADENA en este informe. El listado de agresiones lo encabezan las obras de deforestación y apertura de un camino rural llevadas a cabo en lo más alto del monte Cabeçó d’Or para instalar una antena de Canal 9. En lo que respecta a la isla de Tabarca, para los representantes de ADENA es evidente que se ha abandonado el uso conservacionista por el abuso turístico, que incluye el cableado submarino para llevar la electricidad al pequeño archipiélago, el abandono de la central solar, la acumulación de escombros y la proliferación de licencias para construir sobre espacios protegidos. Continuando con la fachada marítima, la organización ecologista advierte del peligro que corre el saladar de Agua Amarga, dado que en sus proximidades se va a construir la Ciudad de la Luz y por los planes municipales de declarar urbano el territorio anexo al humedal. En lo que respecta a las playas, se destaca la suciedad de L’Albufereta, las dificultades para la limpieza natural de las aguas del Postiguet tras la construcción de un espigón y la escasa distancia (apenas 1.600 metros) de los emisarios colocados frente a la Cantera. El informe incluye una advertencia ante el inicio de los trabajos para revisar el planeamiento urbanístico de Alicante, aprobado por el PP con la oposición de los grupos de izquierda. El equipo de gobierno pretende dirigir el desarrollo urbano hacia el sur, donde 20 millones de metros cuadrados, hoy vírgenes de edificaciones, podrían ser liberados para dar paso a más urbanizaciones, dotaciones públicas, viales y complejos lúdicos, deportivos y turísticos.

Las nefastas consecuencias ambientales y sociales del urbanismo sin control en España plantean que la vivienda sea uno de los problemas más importantes, puesto que, aunque el parque de viviendas actualmente existente sería suficiente para atender la demanda poblacional, hay un segmento de la población que, por su nivel de ingresos, no puede acceder a la compra de la vivienda en el mercado ni acceder a la vivienda de alquiler, puesto que, en España, el porcentaje de vivienda en alquiler es muy escaso y se encuentra muy por debajo de

la media europea. El nuevo Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, además de las ayudas a la vivienda en propiedad, fomenta la tenencia de vivienda en alquiler, favoreciendo a los colectivos con menores rentas y con necesidades especiales, con particular atención a los jóvenes. En este sentido, el responsable de Asuntos de Vivienda de Naciones Unidas, Miloon Kothari, dijo, el 29 de noviembre de 2006, que en España “se ha dado demasiada prioridad a la construcción para la especulación”, por lo que se mostró partidario de crear ahora más viviendas sociales en nuestro país. Kothari añadió que, “a menos que haya compromisos nacionales para edificar viviendas sociales y alquileres baratos”, existirá “un problema importante” en España. A su juicio, “hay suficientes disposiciones en la Constitución Española como para construir más viviendas sociales”, al tiempo que demandó que estas medidas se pongan en marcha.

La segunda residencia es un problema importante, relacionado con el turismo, que se concentra mayoritariamente en la franja costera de la Península, sobre todo en el arco mediterráneo. La dinámica constructiva, que se mantiene desde hace mucho tiempo y que incluso se ha acelerado en los últimos años, está produciendo una fuerte presión sobre el medio ambiente natural y una ocupación extensiva del suelo. Pero las repercusiones no son sólo ambientales, ya que los patrimonios cultural, histórico y arquitectónico también se resienten. El paisaje de huertas tradicionales en el Levante y Murcia desaparece. Los conjuntos monumentales, a pesar de haber sido declarados Patrimonio de la Humanidad, están amenazados. Así, en la ciudad de Toledo se prevé construir en la tradicional vega del Tajo, y en San Lorenzo de El Escorial (Madrid) las viviendas se comen la ladera del monte Abantos y arrebatan las vistas del monumental Monasterio.

Además, actualmente deben asociarse a esta vorágine constructiva los problemas de corrupción en la mayoría de las administraciones. En este contexto, las irregularidades urbanísticas son constantes: la ocultación de información urbanística, la vulneración de los derechos de los ciudadanos y la conversión de informes ambientales negativos en positivos conllevan a numerosos ayuntamientos a cometer casos de prevaricación y de delito urbanístico a través de sus responsables municipales. A pesar de las denuncias, la impunidad es escandalosa. La falta de sensibilidad o de conocimiento urbanístico por parte de muchos jueces contribuye a fomentar esta situación. Frente a la especulación, la Constitución Española establece, en su artículo 47, que “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”. La realidad dista mucho de este precepto, sobre todo si se tiene en cuenta que, entre enero de 2005 y junio de 2006, el Seprona denunció 12.832 construcciones ilegales y que las diligencias abiertas por la Fiscalía sobre presuntos delitos de urbanismo se incrementaron un 62,65% en 2005 respecto al año anterior. En muchas ocasiones, este crecimiento caótico, desenfrenado e insostenible desde el punto de vista ambiental está basado en la relación de quienes toman las decisiones sobre urbanismo con el negocio de la construcción, como se ha demostrado en el caso de Marbella y en otros muchos en diferentes comunidades autónomas. Otro ejemplo de actuaciones irregulares es lo que sucede en la Comunidad de Madrid, donde el propio Gobierno regional, mediante la actual Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, favorece actuaciones urbanísticas a todas luces irregulares. También cabe mencionar la provincia de Granada, la segunda con más expedientes en marcha: 58. De ellos, según Medio Ambiente,

nueve pueden culminar en demoliciones. En Almería se abrieron 57 expedientes –uno se tradujo en una demolición en la Isleta del Moro, en Níjar–, mientras que en Huelva se tramitan 34. Málaga, con 22, es la provincia con menor número de expedientes en marcha por infracciones en la zona de servidumbre de la costa, según información publicada en *El País* del 8 de junio de 2006. Naturalmente, en temas de especulación y corrupción el caso más elocuente es el de Marbella. Desde 1991, año en que Jesús Gil llegó al Ayuntamiento, se han construido cerca de 6.000 nuevas viviendas, casi la mitad de las cuales son ilegales. La superficie urbanizable en el municipio ha pasado del 35% al 65%. 27 ex concejales procesados y tres alcaldes (Jesús Gil, Julián Muñoz y Marisol Yagüe) han sido encarcelados por delitos urbanísticos, además de prevaricación, malversación de caudales públicos, cohecho, tráfico de influencias, maquinación para alterar el precio de las cosas, etc.

La anterior Ley de 1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones, más conocida como “la ley del todo urbanizable”, ha demostrado su fracaso en la reducción del precio de la vivienda y, sin embargo, ha fomentado una situación de caos urbanístico que debe ser corregida. La nueva Ley de Suelo –Ley 8/2007, de 28 de mayo (BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2007)– propone aportar mayor transparencia en la ordenación y gestión del suelo, porque introduce los mecanismos necesarios para que los ciudadanos puedan participar en los procesos de ordenación y gestión del suelo. La Ley somete a información pública los planes y otros instrumentos, incluidos los convenios urbanísticos, y exige, al respecto, la elaboración de un resumen ejecutivo de los planes para que los ciudadanos puedan valorar fácilmente qué se quiere hacer y en qué les afecta, antes de que se tomen las decisiones urbanísticas. La nueva normativa también persigue un desarrollo urbano más sostenible, fomentando ciudades cohesionadas, frente al modelo depredador y extensivo del suelo previsto en la normativa hasta ahora vigente. Su objetivo es lograr un desarrollo territorial y urbano sostenible, que responda a unos mínimos de eficiencia económica, calidad ambiental y cohesión social. La Ley pretende asegurar un desarrollo urbano sostenible sometido a una evaluación ambiental previa y garantizar la disponibilidad de suelo para vivienda protegida, mediante el establecimiento de un porcentaje mínimo de reserva de suelo para dicho uso, establecido en el 25% de los desarrollos urbanísticos. La Ley también pretende fomentar una mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado del suelo, desincentivando las prácticas de reclasificación y retención especulativa. La Ley, en este sentido, objetiva valores prudentes de mercado no especulativos y garantiza a los propietarios una adecuada indemnización cuando no puedan participar en la gestión urbanística, del mismo modo que se valora la iniciativa empresarial en el sector.

Es importante impulsar políticas activas que, sobre la base de los instrumentos de planeamiento territorial y urbano, y el mantenimiento de la legalidad, aseguren un desarrollo urbano sostenible a largo plazo, que promueva instrumentos de rehabilitación y revitalización del tejido urbano ya existente (García-Moreno, 2007). Dentro del marco de la Agenda 21 Local, deben identificarse los indicadores que ayuden a la planificación sostenible de las ciudades (González y de Lázaro, 2005). El fin de la planificación del espacio debe ser regular en interés público el uso del suelo. Sin embargo, la realidad española dista mucho de una correcta planificación, puesto que, por ejemplo, el 16 de marzo de 2006 se hizo pública la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por la que se condenaba al Reino de España por la incorrecta transposición y aplicación de las Directivas comunitarias en materia de evaluación de impacto ambiental (Directivas 85/337 y 97/11 de modificación de la anterior) con motivo de la exención de la obligación de efectuar una evalua-

ción de impacto ambiental (EIA) a un proyecto situado en suelo urbano, en concreto, un centro de ocio en Paterna (Valencia). El Tribunal basa su condena por la inadecuada transposición de las citadas Directivas principalmente en tres motivos; no garantizar la evaluación de los impactos sobre la interacción de los distintos elementos que pretende proteger esta normativa; la no publicación obligatoria de la aprobación de los proyectos sometidos a EIA; la exclusión de la evaluación de proyectos de urbanización cuando se desarrollan en suelo urbano. Dado que la Generalitat Valenciana eximió de EIA al centro de ocio de Paterna, únicamente por desarrollarse en suelo urbano, el Tribunal considera infringidas las Directivas sobre evaluación de impacto ambiental, pues, “en vista de las dimensiones, naturaleza y localización de este proyecto, no se puede excluir, de entrada, que no pueda tener repercusiones importantes en el medio ambiente”. La sentencia sienta un importante criterio y es el de que cuando un proyecto se desarrolla en suelo urbano deberán tomarse en consideración la localización, naturaleza y dimensiones del proyecto en las áreas de gran densidad demográfica, así como los paisajes con significación histórica, cultural o arqueológica para determinar si un proyecto debe ser objeto de evaluación, “pues esos criterios de selección suelen afectar a las zonas urbanas” (Asunto C-332/04: Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 16 de marzo de 2006, Comisión de las Comunidades Europeas/Reino de España, DO C 131 de 3/6/2006, p. 17/17).

Las autoridades locales deben aprovechar las oportunidades que ofrecen las concentraciones urbanas más grandes de proporcionar eficaces servicios públicos de transporte y de suministro de energía, manteniendo la dimensión humana de un desarrollo económico equilibrado. El concepto de interdependencia regional sostenible debe permitir equilibrar los flujos entre el campo y la ciudad e impedir a las ciudades una mera explotación de los recursos de las zonas periféricas. El compromiso con el desarrollo sostenible implica aumentar la prioridad concedida a las consideraciones ambientales en la formulación del planeamiento urbanístico y en la toma de decisiones de planificación (Borderias Uribeondo y Martín Roda, 2006).

B) Una movilidad urbana: la movilidad sostenible frente a la congestión urbana

El crecimiento exponencial de las ciudades españolas se ha caracterizado especialmente por la dispersión urbana, debido principalmente a la preferencia de los ciudadanos por residir en las periferias y trabajar en el centro de las ciudades (Pozueta, 2000). La generalización de las periferias dispersas y el enorme incremento de las tasas de motorización familiar han generado un modelo de movilidad fuertemente dependiente del automóvil, cuyas consecuencias funcionales (congestión circulatoria, pérdida de competitividad urbana), económicas (aumento del gasto y del espacio destinado a viario), ambientales (contaminación, ruido, inseguridad) o sociales (discriminación de acceso a los no motorizados) son cada vez más insostenibles. Consecuentemente, el Gobierno y los ayuntamientos se han lanzado a construir autopistas y vías de ferrocarril para interconectar áreas que estaban dispersas en el pasado. En efecto, en las últimas décadas, la movilidad urbana ha aumentado de manera espectacular en la mayoría de las ciudades españolas, lo que ha supuesto un incremento de los desplazamientos por sus calles (MOPT, 1993). Estos movimientos ocasionan una serie de efectos negativos, como el aumento de la congestión, el incremento del consumo energético o la repercusión en la calidad del medio ambiente urbano, entre otros, que afectan directamente a la calidad de vida de los ciudadanos (Ordóñez, J. L., 1993).

España es el segundo país europeo con más kilómetros de autovías y autopistas (apenas superado por Alemania) y el primero en kilómetros por vehículo o en kilómetros por habitante. Además, el principal factor de insostenibilidad del transporte en España es su sobredotación de carreteras de alta capacidad, que anima cada vez a más gente a utilizar su automóvil en lugar de otros medios de transporte más sostenibles (Molina, 1992). Curiosamente, tras este análisis previo, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) (2005-2020) plantea la construcción de 6.000 kilómetros de autovías más en sus primeros años de vigencia. El PEIT plantea tres fases: la primera, 2005-2008, en la que se construirán la mayor parte de las infraestructuras de alta capacidad (autovías, trenes de alta velocidad); la segunda, 2009-2012, de transición; y, por último, 2013-2020, en la que se pondrán en marcha diversas medidas ambientales para reducir los impactos del transporte. De llevarse a cabo, estos proyectos supondrían una gravísima afección sobre el territorio, fragmentando aún más nuestros más valiosos ecosistemas y provocando un todavía mayor uso del vehículo privado, el mayor emisor de CO₂ y otros contaminantes (Ciuffini, 1993).

España sigue presentando una economía intensiva en el consumo del transporte. La demanda de transporte de mercancías y de pasajeros crece por encima de la media europea. Entre 1990 y 2003, el transporte de pasajeros se incrementó en cerca del 84% y el de mercancías en un 99%. Las inversiones en infraestructuras, la urbanización dispersa y el incremento del parque de vehículos contribuyen a un aumento en las emisiones, sólo ralentizadas por la modernización de la flota y la mejora de los combustibles. Junto con el transporte por carretera, ha aumentado de manera notable el tráfico aéreo. Las inversiones en infraestructuras, la urbanización dispersa y el incremento del parque de vehículos contribuyen a un aumento en las emisiones, sólo ralentizadas por la modernización de la flota y la mejora de los combustibles. Junto con el transporte por carretera, ha aumentado de manera notable el tráfico aéreo. En España, el transporte ha evolucionado hacia el predominio de los modos menos sostenibles, como el aéreo y rodado por carretera, en detrimento de los más sostenibles (transporte marítimo y ferroviario), constituyéndose así en una de las principales causas de la contaminación atmosférica y de la fragmentación del territorio –debida, sobre todo, a las infraestructuras que se precisan para el transporte terrestre y la concentración de la población en núcleos urbanos–; también ha aumentado la presión sobre los ecosistemas y la biodiversidad, aunque todavía el tamaño medio del territorio no fragmentado en España es muy superior al de la UE (225 km² frente a 121 km²) (MOPT, 1993).

En este contexto, no resulta satisfactoria tampoco la evolución de las emisiones acidificantes a la atmósfera. Aunque se han reducido las de dióxido de azufre, en un 34,7% en el periodo 1990-2001, han seguido aumentando las de óxidos de nitrógeno, un 10,5% en este periodo, y las de amoníaco, en un 16%. Es decir, en España, el transporte ha pasado de representar el 20,3% de las emisiones en 1990 al 24,4% en 2003, año en el que se cuenta con el último inventario oficial, situándose a la cabeza entre los sectores responsables de las emisiones de CO₂ a la atmósfera. Precisamente, este es el principal obstáculo que tiene España para cumplir el Protocolo de Kioto, es decir, el crecimiento del transporte, que desde 1990 ha aumentado sus emisiones en un 80% (Monzón *et al.*, 1995). La industria está cumpliendo los límites de emisiones, mientras que crecen las del transporte urbano y el sector residencial. Desde 1990, la industria ha incrementado sus emisiones menos de un 40%. La Comisión Europea ha decidido remitir una carta de emplazamiento a España –primer paso para iniciar un procedimiento de infracción– por no haber hecho llegar al Ejecutivo comunitario su Plan

Nacional de Asignación (PNA) para el segundo periodo del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE. El plazo de presentación, fijado en la directiva sobre comercio de emisiones, finalizó el 30 de junio de 2006. Bruselas ha requerido la misma información a Austria, Dinamarca, Eslovenia, Hungría, Italia, Portugal y la República Checa, que están elaborando sus planes nacionales de asignación, pero todavía no los han enviado a la Comisión (Ministerio de Medio Ambiente, 2006).

Una de las principales preocupaciones de los próximos años será mejorar la accesibilidad manteniendo el bienestar y los modos de vida urbanos. Las estrategias de transporte urbano deberán abordar los efectos de la congestión del tráfico. Para solucionar estos problemas, las ciudades necesitan un enfoque integral que propicie la utilización del transporte público, la bicicleta, caminar y el uso compartido de automóviles privados (Ordóñez, 1992; Fernández *et al.*, 1992; y Esteve, 1995). En este sentido, las orientaciones de la Política Común Europea en materia de transportes se dirigen hacia la gestión de la movilidad; el equilibrio modal de sistemas de transporte, la seguridad, calidad y efectividad en el transporte; el transporte preventivo; todo ello bajo el amplio concepto de “transporte sostenible”. Algunas ciudades –como Madrid, Barcelona, Las Palmas de Gran Canaria, Zaragoza y Málaga– están estudiando volver a implantar el tranvía como fórmula de transporte público, barato y de escasa contaminación. Este modo de transporte fue eliminado en España en los años sesenta cuando, precisamente, se generalizó el uso del vehículo privado. Lograr estos objetivos exige enfoques integrados que combinen la planificación del transporte, del medio ambiente y del espacio. Un ejemplo de este enfoque es el Plan Director del Transporte Sostenible de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), inspirado en el Libro Blanco de la Unión Europea, que supone una decidida apuesta del Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco por el Transporte Sostenible. Este Plan fue aprobado por el Consejo de Gobierno el 19 de noviembre de 2002 y desarrolla una estrategia que facilita transportes duraderos –es decir, transportes fiables desde el punto de vista económico, financiero e institucional, respetuosos con el medio ambiente– y que tiene en cuenta los intereses de toda la ciudadanía. La política que se impulsa a través del Plan Director del Transporte Sostenible de la CAPV está articulada en torno a cinco ambiciosos objetivos, en desarrollo de los cuales se concretan las distintas estrategias y actuaciones previstas para los próximos diez años. Estos objetivos son: desvincular el desarrollo económico del incremento de la demanda del transporte, lograr una accesibilidad universal, impulsar un reequilibrio entre los modos de transporte, potenciar la posición estratégica del País Vasco en Europa y avanzar hacia un modelo de transporte sostenible y respetuoso con el medio (Gobierno Vasco, 2002).

La implicación de los ciudadanos en estas políticas es muy importante, puesto que los usuarios del transporte se convierten en elementos activos de estas políticas, asumiendo los costes sociales y ambientales del transporte urbano.

Precisamente, el nuevo Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) ha sido criticado por diferentes asociaciones ecologistas y se ha catalogado como Plan insostenible por agudizar los principales problemas ambientales, además de ser inconsecuente porque plantea construir justo las infraestructuras que el propio plan señala como más contraproducentes y, además, porque la enorme partida presupuestaria que se destinará a infraestructuras no tendrá la rentabilidad económica que se pretende y se hará a costa de otras muchas necesidades sociales más perentorias. Los nuevos 6.000 kilómetros de autopistas y 9.000

kilómetros de líneas de alta velocidad ferroviaria previstos por el Plan supondrán una brutal fragmentación del territorio, afectando nada menos que a 327 espacios protegidos de la Red Natura 2000 (ZEPA y LIC). El PEIT contempla una serie de objetivos ambientales (limitación de las emisiones de CO₂, reducción de contaminantes atmosféricos, actuaciones para evitar la fragmentación de ecosistemas, etc.) que no se pueden cumplir con este plan. Como ejemplo, el propio Ministerio de Fomento, en el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) que ha realizado sobre el PEIT, reconoce que el objetivo planteado por el Gobierno de “estabilización de las emisiones del transporte en el periodo 2005-2007 y disminución de las emisiones en 2012 hasta los niveles de 1998”, para tratar de frenar el principal problema ambiental del planeta, el cambio climático, no va a alcanzarse. Tampoco los problemas de ruidos, vertidos, residuos y daños al paisaje están contemplados²³.

C) Políticas locales de prevención de la contaminación y de gestión sostenible de los recursos naturales

La diferencia entre el funcionamiento de los sistemas natural y urbano radica en que este último depende de la importación de recursos naturales y energía, y conlleva la exportación de residuos y contaminación hacia las zonas circundantes. Al depender de las zonas circundantes para el abastecimiento de recursos naturales y de energía, así como para la evacuación de residuos, las ciudades imponen a estas zonas sus problemas. El agotamiento de los recursos naturales, la contaminación y el deterioro ambiental afectan tanto a la población rural como a los propios núcleos urbanos. En efecto, existe una relación intrínseca entre la problemática de mantenimiento de los recursos naturales, el consumo de energía y la generación de residuos. Las ciudades son consumidoras de altas cantidades de energía, que desempeña un papel importante en el funcionamiento de los sistemas urbanos. Cuanto mayor sea el consumo de energía, mayor será la necesidad de recursos naturales para sustentar la producción de energía y, en consecuencia, mayor será la cantidad de residuos acumulados. Por lo tanto, a la hora de abordar un problema específico, las opciones de actuación deben resolver el resto de los problemas.

El objetivo de la gestión sostenible en relación con el aire es garantizar su calidad y en relación con el suelo, la flora y la fauna es aumentar la proporción de los ecosistemas naturales e incrementar su proporción en las ciudades. En relación con el agua, se debe proceder a políticas que favorezcan una utilización racional de este recurso, teniendo en cuenta las limitaciones climáticas de nuestro país, como la recogida de agua de lluvia para usos secundarios y el reciclado de las aguas residuales domésticas o, en general, minimizar los efectos que nuestro sistema de vida tiene sobre las aguas. Y, en cuanto a las políticas energéticas, es necesario favorecer un mayor ahorro energético, cuya clave reside en la colaboración ciudadana y de los sectores económicos, y en el incremento de la producción de energías alternativas más respetuosas con el medio ambiente (Fariña Tojo, J., 1998).

²³ Véase el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT)/(2005-2020), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 julio de 2005 y, también, el Informe de sostenibilidad ambiental del PEIT, Madrid, diciembre de 2004. Consúltese en línea: <http://peit.cedex.es/> y “Las asociaciones ecologistas rechazan el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte”, José María Montero, *El País*, 25/04/2005.

D) Políticas locales y aspectos socioeconómicos de la sostenibilidad

En los próximos años, será necesario que las corporaciones locales sigan trabajando para compatibilizar la ecología del desarrollo económico con los aspectos sociales de la sostenibilidad, teniendo en cuenta los mercados de trabajo locales, en consonancia con el VI Programa de Medio Ambiente de la Unión Europea. Las corporaciones locales deberán buscar sistemas de creación de empleo a través de medidas ambientales, fomentar el respeto al medio ambiente por parte de las empresas privadas que desarrollan su actividad en los distintos municipios y provincias, e incentivar la implantación de sistemas de gestión ambiental en las empresas privadas y en las propias corporaciones locales y empresas públicas vinculadas a ellas. Deberán considerarse las consecuencias ambientales, sociales y económicas de las decisiones que se adopten en materia de suministros, contratos públicos y apoyo a empresas, y potenciar los criterios sociales y ambientales en la política de planificación de inversiones públicas. En materia de política fiscal, se deberá favorecer una reforma de la política tributaria que reduzca los impuestos sobre el empleo y que aumente los que gravan actividades como el uso de la energía, el agotamiento de los recursos y la generación de residuos.

E) El protagonismo de los gobiernos locales y la participación ciudadana

El éxito de las políticas ambientales locales se sustenta en dos vértices fundamentales: una mayor participación activa de las entidades locales en los diferentes niveles de decisión política y la participación de los ciudadanos europeos en la gestión del medio ambiente urbano. Ambos se relacionan y se complementan, en el sentido de que la implicación de los ciudadanos en la materialización de las políticas locales medioambientales debe ir acompañada de una estructura administrativa eficaz que favorezca que el principio de subsidiariedad sea la base principal de actuación de la administración. La sostenibilidad es una responsabilidad compartida, que requiere un progresivo aprendizaje para que todos los ciudadanos participen en su adecuada gestión. Esto supone sensibilizar a los ciudadanos en relación con la sostenibilidad y el medio ambiente, y cambiar muchas inercias en sus comportamientos.

De cara a la gestión de las políticas medioambientales, las corporaciones locales deben incrementar su protagonismo en las políticas regionales, estatales y europeas, fomentando la integración de las políticas y la sinergia entre los distintos niveles de gobierno y, dentro de las propias corporaciones locales, entre las distintas áreas de actuación. También, será necesaria la promoción de la participación y la responsabilidad ciudadana en los procesos de toma de decisiones, fomentar el desarrollo de experiencias innovadoras en política ambiental, que contribuyan a incrementar la calidad de vida y la eficacia de los gobiernos locales, y constituir redes de ciudades para el intercambio de buenas prácticas. Para contribuir a involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, será importante favorecer su acceso a la información en materia de medio ambiente. Este derecho será un instrumento esencial para la transparencia del gobierno local que permitirá recuperar la ciudad como un proyecto común de todos los ciudadanos. En este sentido, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, plantea nuevas perspectivas para los procesos de participación ciudadana y el suministro de información transparente.

Un ejemplo de buena práctica es la llevada a cabo por el Ayuntamiento de Getafe que, por tercer año consecutivo, celebra sus presupuestos participativos. Reunidos en asambleas, los getafenses hacen sus propuestas y, mediante su voto, deciden cómo mejorar sus barrios. Con el nombre de presupuestos participativos, el consistorio de Getafe abre las puertas a sus ciudadanos con el éxito asegurado. El último año, el Gobierno municipal duplicó la partida para cada barrio y se presentaron más de 350 propuestas. Así, Getafe ha sido el pionero en la Comunidad de Madrid en poner en práctica los llamados presupuestos participativos. Lo hizo en 2003 y, desde entonces, no han parado de llover propuestas. El modelo nació en Porto Alegre (Brasil) en 1990, pero fue extendiéndose por Latinoamérica para pasar a Europa hasta aterrizar en España, donde las primeras experiencias se registraron en Córdoba y Albacete. Esta práctica surgió con un reglamento y con el compromiso de que los vecinos puedan decidir de qué forma debe gastarse el dinero municipal.

4.3 Buenas prácticas e intercambio de experiencias medioambientales en España

A pesar de los problemas ambientales expuestos que afectan a las ciudades españolas, éstas han llevado a cabo proyectos para intentar corregirlos. A través del análisis de las buenas prácticas se intenta ejemplificar este esfuerzo y la contribución de los entes locales españoles a la adaptación y la aplicación de la política comunitaria ambiental. Los criterios para determinar una “buena práctica” deben basarse en la sostenibilidad y en la aplicación de la Agenda Local 21, y se mueven en cuatro líneas; en primer lugar, el impacto, una buena práctica ha de demostrar mejoras tangibles en las condiciones de vida de las personas; en segundo, la sostenibilidad en un sentido amplio: social, ambiental, temporal y económicamente; la tercera línea es la participación, a través del fortalecimiento de la participación ciudadana, la aceptación e integración de la diversidad cultural y social, y la promoción de la igualdad y la equidad dentro de las condiciones locales; y, finalmente, la capacidad de transferencia, es decir, la posibilidad de desarrollar con éxito la misma buena práctica en otros municipios de características equiparables, sin que ello requiera grandes modificaciones en la iniciativa. En el ámbito internacional y, en concreto, desde la experiencia del Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) a través del Programa de Buenas Prácticas y Liderazgo Local (BLP), se ha considerado que para que una actuación o política urbana merezca el calificativo de buena práctica debe reunir, al menos, los siguientes requisitos: tener un impacto demostrable y tangible en la mejora de las condiciones de vida de las personas; ser el resultado del trabajo conjunto entre los diferentes sectores que actúan y viven en la ciudad: la administración, los ciudadanos a través de sus asociaciones y el sector privado en general; ser social, cultural, económica y ambientalmente sostenible y duradera; y, por último, contribuir al fortalecimiento de la comunidad y de su capacidad de organización y prestar especial atención a la resolución de los problemas de exclusión social, ya sea de género, cultural, étnica o económica.

El intercambio de experiencias mediante el establecimiento de redes permite a las ciudades aumentar sus ventajas competitivas y profundizar en la cooperación. Las redes de ciudades son sistemas, más o menos integrales, con nodos de ciudades conectadas, física, virtualmen-

te o de ambas formas. Estas redes urbanas policéntricas pueden ser de varios tipos: las redes de ciudades con especialidades similares que, a través de colaboración funcional y organizativa, alcancen la visibilidad, el tamaño y la productividad necesarias para competir o desarrollar metas comunes; redes que conecten ciudades con especializaciones diferentes, para suministrarse entre sí; la especialización también puede guiar la asignación de proyectos públicos entre las mismas ciudades; redes de ciudades conectadas entre sí, en un sistema flexible de intercambio de bienes y servicios; y redes de ciudades que compartan intereses comunes (económicos y/o culturales), unidas para reforzar su perfil y, por ello, su ventaja competitiva. Las redes tienen una importancia primordial, puesto que permiten la sistematización y la difusión de experiencias, especialmente en lo que se refiere a los resultados positivos o negativos de cada intervención y, de manera particular, a las buenas prácticas obtenidas.

A) Buenas prácticas

En el ámbito de la planificación urbana, es necesario destacar una serie de ciudades que, con las correspondientes especificidades propias de cada caso, han combinado criterios relacionados con la calidad de vida y ambiental sobre un conjunto de políticas locales, razonablemente relacionadas en planes integrados locales, que aportan una visión comprensiva del conjunto de la ciudad y que pueden suponer pasos de interés en la formulación de nuevas políticas de sostenibilidad urbana. Por ejemplo, el Plan de Acción Local de la Agenda 21 de Sagunto estableció la creación de un bosque urbano, una futura zona verde ubicada junto a un polígono industrial entre los núcleos urbanos de Sagunto y Puerto de Sagunto, sobre una superficie de 240.000 metros cuadrados. La finalidad de este espacio es crear una barrera verde entre la zona industrial y la zona urbana, contando, además, con el valor añadido de la participación ciudadana. La primera acción emprendida ha sido “El Bosque de los Niños” –buena práctica ganadora del Premio de Edificación y Planificación Urbana– que ocupa 30.000 metros cuadrados y se dirige a niños y niñas desde 1º de Infantil hasta 6º de Primaria. Su puesta en marcha ha contado con la participación de un vivero, que cedió alrededor de 7.500 plantones de encinas, pinos y madroños, con una campaña de comunicación y con la participación de colegios y niños, que participaron en el cuidado y la plantación de árboles. Con ello, el Ayuntamiento de Sagunto ha conseguido crear un bosque urbano y una zona de transición, diversificar el paisaje urbano, mejorar la calidad ambiental del municipio y mejorar la calidad de vida y la participación ciudadana.

La ciudad de Girona cuenta con un Plan estratégico municipal desde 1994, que da continuidad a los trabajos de rehabilitación y revitalización del centro histórico; incorpora, con visión amplia, la interrelación de la ciudad y su entorno natural mediante la recuperación de la ribera de los ríos Ter y Onyar, y el uso sostenible de los Bosques de Palau, con los que conforma un nuevo anillo verde; amplía los programas de acción integral contra la exclusión social e impulsa, en distinto grado, la minimización de impactos ambientales en diversos frentes: transporte, energía y residuos. A finales de la década de los noventa, una iniciativa local liderada por siete ayuntamientos ribereños promovió una serie de actuaciones que favorecieran la cohesión territorial, el desarrollo económico y la sostenibilidad del espacio que constituye la cuenca fluvial del río Ter. Así nació el Consorcio Alba-Ter. Constituye una práctica calificada como *Award* por el jurado del Concurso Internacional de Dubai y el Programa de Liderazgo Local y Buenas Prácticas (BLP, *Best Practices and Local Leadership Programme*) 2004 del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-

Habitat). La experiencia del Consorcio Alba-Ter se puede clasificar como pionera en Cataluña, puesto que no existe ninguna otra iniciativa relacionada con la gestión integral de un espacio articulado por un eje fluvial. Otro aspecto novedoso de la puesta en marcha de este organismo es que está promovido por la iniciativa local, la administración más cercana al ciudadano y que mejor capta las necesidades prioritarias de un territorio.

Vitoria-Gasteiz es una de las ciudades más equilibradas y con más tradición en la planificación y gestión urbana basadas en la visión integrada de su realidad y de las políticas que instrumentar. La ciudad, con una base social bien vertebrada –que favorece una acción consensuada desde hace años–, guía su acción en base a un Plan General Urbanístico, permanentemente renovado desde hace treinta años, con un planteamiento de preservación de su entorno rural y utilización razonable de los recursos naturales; un crecimiento urbano muy controlado y basado en las necesidades locales; programas de rehabilitación del centro histórico; acciones de integración y consecución de una gran calidad del medio urbano del resto de la ciudad, con especial atención a la creación de una red de espacios abiertos muy extendida; y unas políticas de movilidad-accesibilidad basadas en favorecer la peatonalización y la eficiencia del transporte público. Complementariamente al plan urbanístico, se conjugan toda una serie de programas de diverso tipo: políticas sociales, educativas y de formación, de salud, culturales, de control de calidad de los productos e, incluso, de las actividades económicas en el ámbito municipal, que permiten hablar de una vida urbana de calidad y razonablemente equilibrada.

Alcobendas, en el norte de Madrid, culmina una etapa de crecimiento y mejora de la calidad urbanística de la ciudad con la reciente elaboración del “Plan Ciudad” como orientación estratégica de su desarrollo urbano. El Plan, elaborado con una amplia participación social, sigue apostando por un fuerte crecimiento urbano, que trata de compatibilizar con cinco estrategias clave: bienestar y calidad de vida; desarrollo sostenible; articulación regional; dinamismo económico y empleo; educación y formación; y modernización y gestión participada. Las sombras más significativas del Plan pueden plantearse en torno a la apuesta por un fuerte crecimiento urbano, que la autoridad local considera como una excelente oportunidad para resolver los problemas de la ciudad, minimizando, tal vez, los efectos negativos y el incremento de la congestión y otros impactos ambientales sobre la ciudad.

Málaga también redactó su “Carta Verde Local”, que contempla aspectos urbanísticos, de movilidad, del entorno natural, del agua, de los residuos, de la contaminación, de la energía, y de la educación y participación ciudadana, y cuya gestión se ha encomendado a la Oficina del Plan Estratégico de la Ciudad (Trillo, 2003). Entre 1900 y 1960, la población de la ciudad, así como su ámbito territorial, crecieron de forma moderada. A partir de 1960, el modelo económico de Málaga se orientó, casi en exclusiva, hacia el binomio construcción-servicios turísticos, lo que conllevó una gran expansión de la ciudad (al igual que su espacio metropolitano), duplicando su población en apenas 20 años (1960: 250.000 habitantes, 1980: 503.000 habitantes, 2000: 550.000 habitantes) por la llegada de inmigrantes venidos del interior provincial y de otras localidades de Andalucía. El rápido crecimiento de la oferta de servicios turísticos, en lo que con el tiempo se conocería como Costa del Sol, atrajo a una población de origen agrario deseosa de aumentar su escaso nivel de rentas, que se asentó en espacios centrales de infravivienda y en la periferia de la ciudad, que creció de forma masiva y desordenada, con grandes problemas de desurbanización y degradación

del medio ambiente urbano. La fuerte dependencia de elementos exógenos para el desarrollo económico de la zona, como es el turismo, actuó de forma dual sobre la organización y el crecimiento urbano. Por una parte, posibilitó la mejora del nivel de renta de la población y la creación de empleo estable. Por otra, el modelo de desarrollo expansivo empleado dejó de lado un crecimiento armónico, sacrificando el entorno ambiental, lo que, con el tiempo, se convirtió en un lastre para la ciudad. Cuando, en los primeros años ochenta, la ciudad estabilizó su crecimiento, el principal objetivo de la autoridad municipal fue lograr unos niveles equilibrados en infraestructuras de saneamiento, urbanización, zonas verdes y equipamiento comunitario.

La redacción, en 1995, de la Agenda Local 21 (Carta Verde de Málaga), dentro de los trabajos del Plan Estratégico de la ciudad, supuso trasladar estas inquietudes de desarrollo armónico al conjunto de la sociedad y plasmarlo en un compendio de derechos, deberes y principios rectores de las futuras actuaciones en el medio ambiente urbano. Aunque, en un periodo inicial, el ayuntamiento satisface con fondos propios las mejoras en la recomposición de la ciudad, la incorporación a diversos programas financiados con fondos europeos (Urban, Futures, Pomal) posibilita una mejora de los servicios de la ciudad. En la actualidad, se están desarrollando diversas actuaciones de mejora del medio ambiente urbano, entre las que se pueden destacar: a) la rehabilitación y revitalización del centro histórico, que fue abandonado y marginado en el proceso de transformación de la ciudad, lo que supuso la pérdida de parte de su identidad y protagonismo como núcleo ordenador de la metrópoli; b) el tratamiento de aguas residuales, acción que supone la construcción de dos depuradoras en los extremos del término municipal, así como una red de colectores de saneamiento, drenaje y encauzamiento de arroyos; c) la recuperación de los residuos sólidos de la ciudad, a través de una planta de tratamiento que diferencie dos procesos, el de reversión de elementos inorgánicos y el de compostaje de la fracción orgánica para su reutilización como abono; d) la recuperación de espacios naturales y mejora del medio urbano, a través de la renovación o construcción de seis grandes parques, lo que supone 980.000 m² de zonas verdes, así como jardines en diferentes zonas y alineaciones de árboles en medianas; e) la sensibilización ciudadana sobre las cuestiones ambientales, principalmente en colegios y escuelas, mediante, por ejemplo, la divulgación de la Carta Verde (Agenda 21) de Málaga o el autobús ambiental que recorre los barrios de la ciudad; f) la elaboración de un mapa de ruidos de la ciudad, para detectar los espacios y tiempos más problemáticos y poder modificar y prevenir la contaminación acústica (García Sanz y Garrido, 2003). La experiencia adquirida en estos procesos de concertación y transformación de la ciudad ha supuesto la difusión de la iniciativa malagueña en gran cantidad de foros europeos y latinoamericanos, como la II Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles de Lisboa, la Conferencia Europea de Turismo Sostenible en Calvià, la Conferencia Hábitat II en Estambul, el Seminario Internacional sobre Planificación Estratégica Municipal para el Desarrollo Sostenible de América Latina en Bogotá, etc.; así como, en las actividades y redes de organismos como el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), el Centro Internacional de Experiencias en Medio Ambiente (ICLEI), la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), la Asociación Iberoamericana de Autoridades Locales (IULA), la Red de Ciudades Sostenibles, la Red de Ciudades Saludables, el Instituto de Bruselas para el Medio Ambiente, la Asociación Eurocities, la Unión Mundial de la Naturaleza (ayudando a la implantación en Málaga de la Oficina del Mediterráneo de esta institución), el Servicio de Información Europea sobre Buenas Prácticas, etc. También ha recibido diferentes premios y menciones (única ciudad europea en el

Premio Hábitat II Buenas Prácticas 1998, de las Naciones Unidas, Premio Congreso Nacional de Medio Ambiente 1998, Mención en el Premio Europeo de Ciudades Sostenibles 1997, Premio Nacional Escoba de Plata 1997, Premio Andalucía de Economía y Hacienda 1995, etc.), que han servido para animar a todos los malagueños a seguir su camino hacia la sostenibilidad, compartiendo y aprendiendo de otras ciudades.

En relación con las buenas prácticas basadas en actuaciones parciales o temáticas, puede decirse que existen experiencias diversas en contenido e interés, en las que, en todo caso y en general, han pesado más los objetivos sociales y urbanísticos que los estrictamente de sostenibilidad medioambiental. Entre ellas, cabe señalar los casos de Ciutat Vella, en Barcelona, la Remodelación de Palomeras en Madrid o alguna de las actuaciones de revitalización alrededor de la Ría de Bilbao. La actuación de Ciutat Vella, una operación innovadora de rehabilitación integral en una de las zonas más contradictorias y problemáticas de Barcelona, consigue articular su rehabilitación espacial con aspectos innovadores en la redefinición de la trama urbana y la accesibilidad-movilidad local, la revitalización económica y sociocultural, y la preservación de las poblaciones locales o la diversidad y riqueza del tejido local. La remodelación de Palomeras, en Vallecas, basada en amplios procesos de participación social, ha sido capaz de articular el realojamiento de unas 10.000 familias chabolistas con el reequipamiento, diversificación poblacional y la rehabilitación espacial del conjunto de uno de los distritos más problemáticos de Madrid. Alrededor de la ría de Bilbao, una de las zonas más castigadas por la crisis de los viejos modelos de industrialización, junto con grandes operaciones emblemáticas más tradicionales, de carácter inmobiliario o infraestructural, también se están desarrollando otras, como por ejemplo el Programa Urban de Barakaldo, que se formulan sobre la base de considerar la recalificación ambiental-espacial como condición previa e imprescindible para la revitalización local.

Finalmente, cabe destacar a Bilbao, Zaragoza y Santiago de Compostela –que constituyeron tres ejemplos de zonas urbanas españolas presentados en la Reunión Informal de Ministros sobre políticas urbanas, de diciembre de 2005, en Bristol (Reino Unido)–, como modelos de referencia en el contexto de la aprobación de la denominada Declaración de Bristol y en relación con el objetivo de la creación de comunidades sostenibles en el seno de la UE. En Bilbao, la preocupación por la renovación urbana se hace patente tanto en obras singulares, como el Museo Guggenheim o el Palacio Euskalduna –con una consideración de la cultura a la vez como elemento de revitalización interna y de promoción externa– como en la intensa rehabilitación experimentada en la trama urbana, así como en la identificación y renovación de las áreas urbanas más vulnerables. En este sentido, Bilbao es considerada como un brillante ejemplo de reestructuración de un área industrial (*brownfield*), zonas en las que una determinada actividad industrial, floreciente en su día, queda obsoleta y se abandona. Respecto a Zaragoza, deben mencionarse especialmente, entre otras actividades y proyectos, la promoción de un turismo comprometido con la calidad certificada, la plataforma logística de “Zaragoza Plaza” y la llamada “Milla Digital”, un área de desarrollo urbano, en torno a la estación intermodal del tren de alta velocidad, que busca la innovación y se dirige a la sociedad del conocimiento mediante un “urbanismo tecnológico”.

Respecto a las buenas prácticas relativas al fomento del turismo sostenible, se han identificado iniciativas específicas, siendo especialmente significativa la experiencia de la Isla de Lanzarote, en Canarias, en donde, ya en 1991, se aprobó, con gran respaldo social, un Plan

Insular Territorial, cuyo eje central se basó en la salvaguardia de la capacidad de carga del ecosistema insular, de gran belleza y fragilidad, y en la consiguiente desclasificación de las dos terceras partes –unas 150.000 plazas turísticas– de las expectativas del crecimiento turístico-inmobiliario comprometido. Actualmente, Lanzarote, designada Reserva de la Biosfera en 1994, desarrolla un nuevo “Plan Lanzarote en la Biosfera”, con la sostenibilidad como eje central del mismo. Asimismo, son representativos de esta revisión del modelo los casos, en el Mediterráneo, de Calviá, Alcudia, y Menorca, en las Islas Baleares, destinos turísticos de características diversas, pero con sus propias iniciativas para consolidar nuevos escenarios locales en clave de sostenibilidad. El caso de Calviá, que ya obtuvo –en 1997– el Premio Europeo Ciudad Sostenible, es significativo, no sólo porque adoptó la decisión de contener los nuevos crecimientos urbanos y la voladura de instalaciones hoteleras especialmente impactantes, sino también por haberse planteado la reorientación de su desarrollo local con criterios de sostenibilidad, a través de la nueva estrategia elaborada en su Agenda Local 21.

También hay que tomar como referencia el caso de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, en la Costa Cantábrica del País Vasco, que, con 22.000 hectáreas y doce municipios, reúne una de las mayores diversidades ecológicas de dicha comunidad, recibiendo cerca de 500.000 turistas cada año. Urdaibai, con su Plan Director de Uso y Gestión, de 1993, cuenta con un modelo de planificación consensuado, integrado y, a largo plazo, coherente con los objetivos de sostenibilidad requeridos en la zona.

Entre las buenas prácticas relativas al uso de la energía, cabe destacar las actuaciones que el Ayuntamiento de Sevilla ha desarrollado, a través de su Agencia de la Energía, durante los últimos años. En primer lugar, la Ordenanza para la gestión local de la energía de Sevilla, que establece la obligatoriedad de instalar sistemas de producción de agua caliente sanitaria mediante energía solar térmica en todos aquéllos edificios de nueva planta o rehabilitaciones integrales que se realicen en el término municipal; en segundo lugar, el proyecto “Sevilla Ciudad solar”, en virtud del cual se está desarrollando un proyecto para dotar a la ciudad de una red municipal de instalaciones fotovoltaicas; otra de las actuaciones es el Plan de Optimización Energética Municipal, que permitirá dar a conocer el consumo energético de las instalaciones municipales para, posteriormente, optimizar y reducir el consumo; y, finalmente, la campaña “Sevilla es energía”, de concienciación ciudadana en colegios, centros cívicos, mercados e institutos de enseñanza secundaria. El Ayuntamiento de Barcelona apuesta por el desarrollo de buenas prácticas en el área de ecotecnología, es decir, un sistema de climatización centralizada que se basa en la creación de aire caliente y frío a través de unas centrales de producción y en la posterior distribución de ese aire por el Barrio 22@, de forma colectiva, mediante tuberías subterráneas. El sistema está estructurado en cuatro grandes módulos: una central de producción de agua caliente y fría equipada con intercambiadores vapor/agua caliente, grupos frigoríficos de absorción y un depósito de agua fría; la instalación de refrigeración de las máquinas frigoríficas –un circuito cerrado que aprovecha el agua de mar para disipar el calor–; las redes de distribución de energía calorífica y de energía frigorífica; y las subestaciones de suministros de calor y frío, que se sitúan dentro de los edificios y permiten transferir las energías a las instalaciones interiores por medio de intercambiadores. Este sistema ha permitido ahorrar entre el 15% y el 20% de la energía e incrementar la eficiencia energética en un 40% frente a los mecanismos tradicionales; además, su puesta en marcha ha aportado ventajas medioambientales, como la dis-

minución de gases de efecto invernadero, la eliminación de la contaminación por legionelosis y la disminución de ruidos y vibraciones.

Otro caso que destacar es el del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, que adoptó una Ordenanza con el objetivo de incorporar sistemas de captación y utilización de energía solar de baja y media temperatura para la climatización de piscinas y para la producción de agua caliente sanitaria en los edificios y demás construcciones situados en el término municipal de Alcalá de Henares. Se pretende así fomentar el uso de las energías renovables, y disminuir el de los combustibles fósiles, para fines energéticos y promover el aprovechamiento de la energía solar para usos térmicos en el ámbito de la Ordenanza, gracias al carácter autóctono, inagotable y no contaminante de la energía solar. También cabe apuntar que la ciudad de Motril, en Granada, recibió el Premio al “Ayuntamiento con el Alumbrado Público más Eficiente”, en el concurso nacional convocado por Philips el pasado año 2006. El proyecto presentado por el Ayuntamiento de Motril, bajo el título “Reforma del alumbrado público en el sector 22 de Motril”, destaca por el ahorro energético y la reducción de la contaminación, tanto medioambiental como lumínica. El proyecto premiado forma parte de un “Plan Director de Alumbrado Público” que afecta a todo el alumbrado público de la ciudad y que tiene como objetivo fomentar el uso ecológico y el ahorro de la energía en el alumbrado público mediante, por ejemplo, la optimización de tarifas, la instalación de lámparas eficientes y la instalación de unidades reductoras de flujo en cabecera. El “Plan Director de Alumbrado Público” constituye un conjunto de acciones y medidas encaminadas a lograr en las instalaciones de alumbrado público municipal una mayor eficiencia energética y un respeto por el medio ambiente y la intimidad de los ciudadanos, todo ello integrado con la mayor coherencia posible y la estética urbana más adecuada. Los componentes de este Plan son: una auditoría de la situación existente; mapas de niveles de iluminación y contaminación; propuesta de niveles de iluminación que adoptar; propuesta de soluciones estéticas y funcionales; determinación de acciones para la puesta en práctica; plan de inversiones; y elaboración de una ordenanza municipal²⁴.

En este ámbito, debe destacarse la experiencia de Navarra en el campo de las energías renovables. El modelo de implantación de “Energía Hidroeléctrica de Navarra” (EHN) ha propiciado que Navarra produzca actualmente a partir del viento, el agua, la biomasa y el sol, el 60% de la electricidad que consume y que pueda aproximarse al 100% antes de 2010. Además, la actividad de EHN, con inversiones acumuladas superiores a los 600 millones de euros, ha contribuido a diversificar el tejido industrial de Navarra, con la creación de un nuevo sector que da empleo a más de 2.000 personas, y con un alto grado de interlocución y apoyo social. El 85% de los navarros apoya la implantación eólica y sólo el 1% está en contra, según estudios independientes. En este caso, se trata de una iniciativa empresarial que ha convertido a la región de Navarra en un punto de referencia internacional en el uso de las energías limpias. Esta buena práctica fue calificada como *Best* por el jurado del Concurso Internacional de Dubai y el Programa de Liderazgo Local y Buenas Prácticas BLP, (*Best Practices and Local Leadership Programme*) 2004 del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat).

También se puede destacar, como buena práctica ambiental urbana, el hecho de que cinco ciudades españolas participen en el programa europeo de comunidades sostenibles, Progra-

24 Para más información: <http://agmem.malaga.eu/opencms/opencms/agmem-2/pdf/alumbrado/02.pdf>.

ma Concerto, Proyecto Eco-City, que abarca nueve iniciativas con el objetivo de integrar eco-edificios y energías renovables en beneficio del ahorro y la eficiencia energética. La localidad navarra de Tudela es una de estas ciudades, junto con San Sebastián, Zaragoza, Viladecans y Cerdanyola del Vallès. Las instalaciones proyectadas deberán consumir un 30% menos de energía y tendrán altas cuotas de energías renovables, que irán más allá de la simple sustitución de combustibles contaminantes para contribuir a la eficiencia energética de todo el sistema, en el que la producción y el consumo se integran en una red con mecanismos de control. Dentro de este proyecto, Tudela comparte la iniciativa “Desarrollos conjuntos en Escandinavia y España” con la ciudad noruega de Trondheim. En el caso de la Eco-City Tudela, los objetivos propuestos son: cero emisiones de CO₂ (8.000 toneladas tóxicas menos al año, el equivalente a 3.500 coches sin humo); balance neto positivo de energías verdes; y 100% de suministro renovable. Habrá 700 viviendas de alta eficiencia energética (75% de ahorro) y suficiente energía eólica y fotovoltaica para cubrir la demanda. Los planes incluyen, además, el uso de agua reciclada. En cuanto al transporte, se habla de reducir la movilidad obligada y expulsar al automóvil para conseguir una ciudad del peatón, la bicicleta y la vegetación, donde las bicicletas serán públicas y se podrán coger y dejar en distintos lugares.

Las buenas prácticas en materia de transporte vienen ejemplificadas por la “red de sendas urbanas”, iniciativa en materia de transporte impulsada por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que conecta el centro de la ciudad y los barrios con el área rural y natural del municipio. Estas sendas, especiales para peatones y ciclistas, constituyen un entramado verde interior que facilita la comunicación entre ciudad y naturaleza. De forma paralela, el Ayuntamiento ha desarrollado un servicio de préstamo de bicicletas con puntos de recogida y entrega en la oficina de turismo y en los diversos centros cívicos y equipamientos deportivos de la ciudad. En cada uno de los puntos se sitúan 20 bicicletas que pueden ser usadas durante cuatro horas entre las 10:00 y las 21:00 horas. Con esta iniciativa, se promociona el uso de la bicicleta, se habilitan nuevos canales y formas de movilidad y, además, se fomentan hábitos de transporte que contribuyen al ahorro energético y a la lucha contra el cambio climático. Las cifras certifican la buena acogida de esta propuesta: en 2004 se registraron 25.000 usos; en 2005 fueron 50.000 y, en 2006, hasta el mes de junio, ya ascendían a 27.000.

También, es necesario destacar la práctica de la ciudad de León, que fue premiada por su esfuerzo para adaptarse a las políticas europeas de desarrollo sostenible. Las iniciativas premiadas consistieron en promover un transporte urbano sostenible y reducir la contaminación, en el marco de la Semana Europea de la Movilidad. León se llevó el premio 2007 de la Semana de la Movilidad, que organiza la Comisión Europea, al imponerse a las otras dos finalistas: la ciudad italiana de Bolonia y la capital húngara, Budapest. El galardón distingue a la ciudad que mejor organizó la última edición de la Semana Europea de la Movilidad, celebrada, entre el 16 y el 22 de septiembre de 2007, en más de 2.000 localidades. Las iniciativas de León consistieron en abordar un amplio abanico de temas importantes en una sola semana y la introducción de medidas permanentes destinadas a mejorar la movilidad, como la renovación de la flota de autobuses, la apertura de un nuevo carril bici y la inauguración de un centro de información sobre energías renovables, así como el compromiso asumido de implantar el sistema de préstamo de bicicletas.

B) Redes de ciudades

Las redes de ciudades constituyen un instrumento que permite a los municipios evolucionar hacia situaciones de mayor sostenibilidad económica, ambiental y social, mediante la transmisión de información, la aportación de medios técnicos, la promoción de acciones conjuntas con la red europea de ciudades sostenibles, el intercambio de experiencias, la búsqueda de financiación externa y cualquier otro que persiga la consecución de un desarrollo sostenible.

En general, todas estas redes tienen como principales objetivos, de acuerdo con la Carta de Aalborg, impulsar políticas locales dirigidas a un modelo de desarrollo sostenible; potenciar el desarrollo de las Agendas Locales 21 y definir las metodologías para su implementación; constituir un instrumento de cooperación e intercambio de experiencias en el ámbito del desarrollo sostenible; fomentar la participación de todos los sectores económicos y sociales de los municipios en el proceso de desarrollo de las Agendas 21 Locales y en la realización de proyectos derivados de éstas; potenciar acciones conjuntas con otras redes y asociaciones españolas y europeas que trabajen en el ámbito de la sostenibilidad; compartir recursos y experiencias para el desarrollo de planes y programas orientados a solucionar problemas ambientales; e incrementar el peso específico de las ciudades y los pueblos medianos y pequeños en el ámbito europeo.

La aportación de las ciudades españolas a la acción europea de protección del medio ambiente urbano y, consecuentemente, a la política comunitaria ambiental se realiza principalmente a través de la Red de Redes de Medio Ambiente Urbano. El 15 de diciembre de 2005 se constituyó, en el Ministerio de Medio Ambiente, la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, a petición de las redes de Agenda Local 21 que, a nivel autonómico y provincial, tenían una experiencia de trabajo en el desarrollo e implementación de la Agenda Local 21. La Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible engloba a 1.898 municipios, con una población de 19.018.868 millones de habitantes. Está compuesta por los siguientes miembros: Red de ciudades y pueblos sostenibles de Castilla-La Mancha; Red Navarra de entidades locales hacia la sostenibilidad; Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat (Diputación de Barcelona); Red Provincial de Ciudades Sostenibles (Huelva); Xarxa Balear de Sostenibilitat (Islas Baleares); Programa de sostenibilidad ambiental Ciudad 21 (Andalucía); Red de municipios sostenibles de la provincia de Jaén; Xarxa de municipis valencians cap a la sostenibilitat (Valencia); Red de Agendas 21 Locales cordobesas; Red de entidades locales del Alto Aragón por la sostenibilidad; Rete 21 (Diputación Provincial de Huesca); Red Vasca de municipios hacia la sostenibilidad –Udalsarea 21; CILMA– Consell d’Iniciatives Locals per al Medi Ambient de les comarques de Girona; Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Ministerio de Medio Ambiente (Secretaría). Esta Red se estableció de forma voluntaria, no formal, con el fin de desarrollar, conjuntamente con el Ministerio de Medio Ambiente, los objetivos y las directrices incluidas en la Estrategia de Medio Ambiente Urbano y el Libro Verde de Medio Ambiente Urbano. También, se pretende impulsar, desde todos los ámbitos de la Administración pública, los Planes de Acción Local, con el objetivo de evaluarlos y potenciar la calidad y el desarrollo de las Agendas 21 Locales. Precisamente, el primer trabajo que ha desarrollado esta Red de Redes ha sido la Estrategia de Medio Ambiente Urbano, basada en la Estrategia europea de Medio Ambiente Urbano.

Igualmente, cabe destacar la Red Española de Ciudades por el Clima²⁵. Esta Red es la Sección de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) que aglutina ciudades y pueblos comprometidos con el desarrollo sostenible y la protección del clima, y se dirige a la promoción de las políticas de desarrollo sostenible y al impulso de políticas locales de lucha contra el cambio climático que contribuyan a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y al cumplimiento del Protocolo de Kioto. Los ejes básicos de actuación de la Red son la eficiencia energética y el desarrollo de energías renovables, la arquitectura bioclimática y el urbanismo sostenible. La Red articula el protagonismo de las corporaciones locales en la gestión medioambiental, permitiendo hacer compatibles la necesidad de abordar, desde el punto de vista normativo, problemas globales que excedan el ámbito municipal. Además de la existencia de estas redes a nivel estatal, han proliferado una serie de redes a nivel autonómico, entre las cuales, a título de ejemplo, cabe destacar:

La Red de ciudades y pueblos sostenibles de Castilla-La Mancha²⁶

- Objetivo:
 - Facilitar y fomentar la cooperación territorial entre los gobiernos municipales de la región, entre sí y con otras administraciones públicas y entidades privadas –tanto de ámbito autonómico, como nacional, europeo e internacional–, para lograr un desarrollo sostenible integral de las ciudades y pueblos de Castilla-La Mancha.
 - Fomentar el intercambio de conocimiento y experiencias prácticas.
 - Coordinar sus estrategias locales de sostenibilidad.
- Los participantes en esta Red ascienden a más de trescientos municipios y diputaciones provinciales de Castilla-La Mancha.
- Responsable: Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha.

La Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat (Diputació de Barcelona)²⁷

La Xarxa se creó el 16 de julio de 1997 en la asamblea constitutiva que se reunió en Manresa (VV AA, 1998a).

- Objetivos:
 - Es una asociación de municipios comprometidos para la consecución del desarrollo sostenible.
 - Constituye una plataforma de cooperación e intercambio donde los municipios encuentran un marco adecuado para la discusión de sus problemas, sus inquietudes, sus

²⁵ <http://www.redciudadesclima.es/>.

²⁶ <http://agenda.fempclm.com/> y la Guía Práctica de Implementación en <http://agenda.fempclm.com/guia.html>.

²⁷ <http://www.diba.es/xarxasost/cat/index.asp>.

necesidades y sus experiencias, y para promover y desarrollar proyectos de interés común.

- 118 municipios formalizaron su adhesión mediante una decisión del Pleno municipal y aprobaron la Declaración de Manresa: “Municipis cap a la Sostenibilitat. Set anys més tard”, en la asamblea celebrada el 30 de marzo de 2004, donde los socios renovaron los compromisos de sostenibilidad de la Xarxa con la Declaración de Mataró. En estos momentos, la Xarxa tiene asociadas más de 220 entidades locales catalanas, que representan el 78% de la población total de Cataluña.

La Red de Municipios valencianos hacia la sostenibilidad²⁸

De acuerdo con la Carta de Xàtiva, de 30 de mayo de 2000, se constituyó el 6 de marzo de 2001. En cumplimiento de los estatutos reguladores de la misma, tiene forma jurídica de asociación.

- Objetivos:
 - Intercambiar experiencias entre los municipios de la Provincia de Valencia que tienen previsto adoptar, o están en pleno proceso de preparación e implantación de la adopción, la Agenda 21 Local.
 - Obtener ayudas para alcanzar ese objetivo.
 - Promover la cooperación para el desarrollo sostenible de los municipios de la Provincia de Valencia.
 - Recoger y divulgar información sobre experiencias satisfactorias y, en general, toda información que pueda potenciar el desarrollo sostenible.
 - Promocionar acciones conjuntas con la Red Europea de Ciudades Sostenibles.
 - Potenciar el contacto con otras redes de objetivos similares y fomentar la participación de los agentes socioeconómicos de cada comunidad local en los procesos de las A21L.

La Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía (RECSA)²⁹

Fue creada mediante Acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, de 15 de julio de 2001, y está formada por todas las entidades locales que, siendo socios de la Federación, hayan acordado voluntariamente suscribir la Carta de Aalborg y su adhesión a RECSA.

²⁸ <http://www.pueblosvalencianosostenibles.org/cast/inicio.html>.

²⁹ <http://www.famp.es/famp/varios/ciudadessostenibles/reca.htm>.

- Objetivo:
 - Facilitar y fomentar la cooperación territorial de las entidades locales de Andalucía entre sí y con otras administraciones públicas y entidades privadas de ámbito autonómico, estatal, europeo e internacional, para alcanzar el desarrollo sostenible de las ciudades y pueblos de Andalucía

La Red Vasca de municipios hacia la sostenibilidad – Udalsarea 21³⁰

Udalsarea 21 se constituyó el 20 de diciembre de 2002 en un acto, celebrado en Vitoria-Gasteiz, en el que se reconoció la labor de los 16 municipios más avanzados en desarrollo sostenible que habían finalizado, para esa fecha, la fase de diseño de la Agenda Local 21 y se reafirmó su compromiso para seguir trabajando por la sostenibilidad en el ámbito local mediante la aplicación de las acciones reflejadas en el Plan de Acción.

- Objetivo:
 - Coordinación y cooperación para impulsar la ejecución de los Planes de Acción municipales, dinamizando las Agendas Locales 21 de los municipios vascos adscritos a la red.
- Los principales protagonistas son los 138 ayuntamientos de los tres “Territorios Históricos”, el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco/IHOBE, las Diputaciones Forales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, y la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL). Todos ellos cuentan con un Plan de Acción Local.

La Red Local de Sostenibilidad de Cantabria:

Se creó por la Consejería de Medio Ambiente mediante el Decreto 10/2004, de 5 de febrero³¹.

- Objetivos:
 - Establecer un marco común para los municipios, mancomunidades o sus agrupaciones que se comprometan a implantar las Agendas 21 Locales como instrumento de gestión ambiental que facilite el camino hacia la sostenibilidad, incluyendo las variables sociales y económicas en su desarrollo.
 - Se crea como instrumento de armonización de Agendas 21 entre los entes locales de Cantabria.
 - El intercambio de experiencias entre los miembros de la red.
 - La cooperación entre instituciones; la difusión de buenas prácticas ambientales.

³⁰ <http://www.ihobe.net/>.

³¹ BOC, 27/2/2004, n.º 040.

- El fomento de la mejora de procedimientos y contenidos de las Agendas 21 Locales.
- La participación de agentes y organismos que no estén directamente implicados en ninguna Agenda 21 Local, pero que tengan interés por colaborar en el desarrollo e implantación de las Agendas 21 Locales.
- El intercambio con otras redes nacionales e internacionales.
- El apoyo mutuo en los procesos requeridos por el desarrollo sostenible.

Conclusiones y ¿propuestas de cambio?

Llegados a este punto, es necesario plantearse, a modo de conclusión, cuál ha sido la contribución española a la política comunitaria ambiental, desde el punto de vista de la protección del medio ambiente urbano. Si bien la realidad ilustra perfectamente el estado de las ciudades españolas, también es verdad que las ciudades españolas han seguido la misma tendencia del resto de ciudades europeas: los problemas urbanos que afectan a las ciudades españolas no son diferentes de los del resto de las ciudades europeas, es decir, la expansión urbana descontrolada no es un fenómeno local, puesto que afecta a casi todas las ciudades europeas. La realidad local europea es la realidad global de la UE y, por lo tanto, los problemas ambientales urbanos son motivo de preocupación para los entes locales y para el conjunto de la UE.

En general, este modelo de ciudad europea es insostenible, abarca y devora más espacio, implica mayores necesidades de transporte, más consumo de agua y mayor gasto energético, debido a la disminución del aislamiento que aporta la compacidad. El proceso actual de erosión del papel de las ciudades, en muchas partes de Europa, plantea y exige una necesaria reconciliación entre el modelo europeo de desarrollo y la sociedad.

La realidad general europea no excusa a las ciudades de la responsabilidad ambiental que cada una de ellas, individualmente considerada, tiene, sino que la incrementa. En este sentido, las políticas comunitarias pueden asumir el papel de la coordinación y supervisión de la planificación urbana, pero el compromiso debe ser asumido por las administraciones regionales y locales, junto con el refuerzo político y económico de los respectivos Estados, es decir, es necesario concienciar a las autoridades locales de la necesidad de conocer y respetar su medio ambiente. Sería aconsejable que cada administración autonómica impulsase un programa de difusión de la sostenibilidad local, dando a conocer la filosofía de la Agenda Local 21. El consenso en la metodología que adoptar, a efectos de poder comparar resultados y obtener conclusiones globales a partir de las locales, puede contribuir a reforzar la acción política medioambiental a nivel europeo. En definitiva, la realidad local ambiental es la realidad europea ambiental.

Si bien tanto en la UE como en España se han venido realizando esfuerzos en materia de políticas ambientales sectoriales dirigidas a la industria, el transporte o el consumo doméstico, la ciudad, en tanto que unidad de intervención y gestión ambiental, no ha sido apenas objeto de una estrategia global de sostenibilidad. Las propuestas, a nivel europeo, se dirigen a promover un enfoque global de los sistemas urbanos que equilibre las necesidades sociales y medioambientales. Hablar de ciudades sostenibles es hablar de comportamientos racionales. Para alcanzarlo, deben determinarse las responsabilidades ambientales en los sistemas urbanos y es necesario un nuevo desarrollo local, respetuoso con el medio ambiente. La implantación de los valores de la sostenibilidad implica aplicar criterios de prevención y combinar las consideraciones económicas, sociales y ambientales para la adopción de un nuevo modelo de ciudad basado en procesos de información y debate para plantear estrategias locales integradas y sostenibles. Para conseguir que las ciudades sigan siendo el motor económico y de desarrollo social, y el principal generador de riqueza de los países, es imprescindible mejorar las infraestructuras, el transporte, la salud de sus habitantes y seguir buscando la manera de alcanzar el equilibrio entre progreso y sostenibilidad. Si bien se aprecian modestos avances en la capacidad institucional sobre gobernanza y sostenibilidad regional y local, es necesario trabajar con propuestas que apoyen y consoliden buenas prácticas, y que contribuyan a una mejor protección del medio ambiente en la realidad de la “Europa local”.

Algunas de las siguientes propuestas podrían promover cambios favorables para la preservación del medio ambiente urbano. Estas propuestas, de carácter administrativo, institucional, jurídico y económico y social, comportan, así mismo, una serie de medidas prácticas necesarias para su consecución.

5.1 Propuestas de carácter administrativo

- **Gestión integrada del medio ambiente urbano, que debe comprender:**
 - La recuperación de la ciudad.
 - La gestión sostenible de recursos y residuos.
 - La protección del patrimonio natural y cultural.
 - La mejora de la accesibilidad y la eficiencia del transporte, la mejora y el fomento del transporte colectivo, la reducción de emisiones contaminantes, la potenciación de modos de transporte no contaminantes, la integración de infraestructuras de transporte y reducción del impacto ambiental.
 - La accesibilidad general a los servicios, la integración y protección del entorno natural: mar, ríos, huertos, bosques... y la conservación, utilización y gestión de la naturaleza en el medio urbano: parques, corredores, cinturones verdes... todo dentro de un enfoque integrado.

- La adopción de un plan de gestión de medio ambiente, para el conjunto de la aglomeración, en las capitales y ciudades de más de 100.000 habitantes, acompañado de objetivos vinculados a las principales incidencias medioambientales, y, así, poner en práctica un sistema de gestión medioambiental que permita administrar el proceso y alcanzar los objetivos establecidos.
- Establecer políticas eficaces de ordenación del territorio que impliquen una evaluación estratégica de todos los planes urbanísticos, bajo criterios de sostenibilidad.
- **Medidas para hacer frente al incremento de la movilidad urbana**, centradas en convertir al ciudadano en el principal protagonista y en contribuir a una movilidad sostenible, más respetuosa con el entorno, que, a su vez, sea capaz de generar nuevos espacios para humanizar la ciudad y poder hacer un uso más racional de la misma. Éstas son, por ejemplo:
 - Fomentar la utilización del transporte público.
 - Habilitar espacios en los que se priorice al peatón.
 - Ofrecer vías alternativas y espacios efectivos de circunvalación y distribución del tráfico.
 - Favorecer otros medios de transporte.
 - La distribución ágil de mercancías y una carga y descarga ordenada, etc.
 - Mejoras tecnológicas y un cambio de los combustibles con el fin de reducir las emisiones producidas por todo tipo de vehículos de motor.
 - Incorporar a los sistemas de transporte colectivo y a sus flotas de automóviles nuevas tecnologías más respetuosas con el medio ambiente, a través de una mayor coordinación entre las distintas estructuras administrativas que intervienen en el sector y entre el sector público y privado.
- **Implantación de instrumentos de gestión ambiental adecuados que comprendan:**
 - La adopción de la A21L.
 - El establecimiento de sistemas de auditoría ambiental de los servicios municipales.
 - La presentación periódica, a los ciudadanos y a los entes supramunicipales, de informes de actividad relativos, exclusivamente, al medio ambiente urbano. Su divulgación permite realizar un retrato tanto del estado ambiental de la propia ciudad como de la actuación local que recae sobre ésta. Estos informes deberían identificar, difundir y promover proyectos y buenas prácticas de distintas ciudades, como ejemplos a seguir y a aplicar por otras, adaptándolos a sus propias circunstancias.
 - El apoyo a proyectos de demostración y a la creación de redes, con la posibilidad de establecer un único programa comunitario oficial para el intercambio de buenas prác-

ticas y el apoyo a la incorporación efectiva de estas buenas prácticas en el ámbito local, con la posible creación de un registro europeo y registros estatales de buenas prácticas urbanas.

- El conocimiento, la divulgación y la información respecto a buenas prácticas permitirían fomentar el ideal de ciudad verde, mejorando la movilidad, fomentando el transporte público, en bici o a pie, en lugar del automóvil o buscando un urbanismo basado en las energías renovables.
- La formulación de la elaboración de un código o base de datos sobre buenas prácticas ambientales a nivel estatal, que permitiera coordinar las relaciones interadministrativas asistiendo a los ayuntamientos con menos medios en la información, la documentación, la consultoría, los contactos y las valoraciones, y así promover políticas territoriales concertadas con los municipios vecinos.

5.2 Propuestas de carácter institucional

- Refuerzo de las capacidades locales mediante:
 - El asesoramiento técnico y ambiental a las autoridades locales sobre gestión integrada del medio ambiente.
 - La creación de una red de técnicos ambientales comarcales con funciones de asesoramiento en la gestión administrativa, la resolución de problemas medioambientales y la realización de informes sobre legalización de vertederos, reforestación y voluntariado ambiental.
 - El apoyo a la formación y el aumento de la capacitación, con el fin de contribuir a que las administraciones locales mejoren sus conocimientos y aptitudes, y puedan incorporar los nuevos valores sociales de respeto al medio ambiente, a los derechos de la propia sociedad, a las oportunidades de la sociedad del conocimiento y a los propios procesos del urbanismo como campo de conocimiento.
 - La integración de las cuestiones relativas al medio ambiente urbano en las políticas más pertinentes (transporte, cohesión, salud, investigación y desarrollo tecnológico, etc.), en los sectores ambientales claves (agua, aire, ruido, residuos, cambio climático, naturaleza y biodiversidad) y mediante la cooperación de los distintos niveles de administración (europeo, nacional, regional y local).
 - Reforzar las capacidades de los técnicos y los miembros de gobierno con conocimientos ambientales.
 - La existencia de técnicos especialistas en la gestión ambiental y miembros de la Administración Local con conocimientos básicos de derecho, gestión y calidad ambiental, para acercar la variable ambiental al planeamiento urbanístico local con un enfoque

que salvaguarde los aspectos de calidad ambiental (sanidad ambiental, conservación de los recursos y fomento del desarrollo sostenible).

- **Mejora de la coordinación administrativa**, intra- e interadministrativa, mediante:
 - El establecimiento de nuevas estructuras intersectoriales.
 - La realización de sesiones conjuntas entre los distintos servicios municipales para el intercambio de información y para la introducción de la variable ambiental en todos los ámbitos de actuación y de decisión de la Administración Local.
 - La reforma de las ordenanzas municipales para potenciar instrumentos de gestión urbana que se dirijan a la sostenibilidad.
 - Profundizar en el concepto de “policentrismo”, la “nueva relación urbano-rural” o la aplicación de los criterios de sostenibilidad a las ciudades.

5.3 Propuestas de carácter jurídico

- **Límites legales** a las actividades de los entes locales en materia, sobre todo, de urbanismo y de medios innovadores de control judicial sobre las actividades urbanísticas.
- **Nuevas ordenanzas municipales de medio ambiente** como, por ejemplo, ordenanzas sobre energía solar en la edificación, sobre la contaminación acústica o lumínica, etc., con el fin de asumir su responsabilidad como principal actor en la protección del medio ambiente urbano, así como realizar una valoración del impacto ambiental de nuevos proyectos de ordenanzas sobre otros ámbitos de actuación municipal.
- **La limitación legal del crecimiento urbanístico de las ciudades** debería responder a las necesidades de vivienda protegida y de equipamientos públicos. Esto significa:
 - No permitir reclasificaciones y/o recalificaciones que supongan más de un 10% de aumento de viviendas y suelo urbano/urbanizable por cada década, con la única excepción de las necesidades de vivienda protegida.
 - Que los crecimientos urbanísticos que se realicen como ampliación de los actuales núcleos urbanos mantengan la tipología de ciudad mediterránea y se procure prohibir las urbanizaciones segregadas de los núcleos urbanos.
 - Potenciar la planificación sostenible de los usos del suelo y de la estructura urbana, las mejoras del medio ambiente urbano (físico, económico y social) en barrios, ciudades medias y zonas turísticas, la rehabilitación urbana, el equilibrio funcional y la mejora de las dotaciones.

- Implementación de medidas para promover el turismo responsable y ambientalmente sostenible.
 - Otorgamiento de distinciones de calidad para los operadores turísticos y para el desarrollo de actividades turísticas sostenibles con el medio ambiente urbano.
 - Disminución e imposición de restricciones en el otorgamiento de licencias, condicionadas, en todo caso, a una evaluación de impacto ambiental previa.
 - Incentivos a favor del aprovechamiento y la reconstrucción de espacios urbanos, con el fin de evitar la nueva construcción, la destrucción del paisaje urbano y la especulación urbanística.
 - Proporcionar al turista información ambiental sobre la importancia de observar comportamientos respetuosos con el medio ambiente urbano.
 - Realización de estudios de análisis del mercado turístico y de sus necesidades antes de autorizar ninguna construcción y, en todo caso, rechazar proyectos de gran impacto ambiental, como los que promueven la desintegración de la ciudad o la construcción de segundas residencias.
- **Control del crecimiento urbanístico:**
 - Creación de las fiscalías anticorrupción y contra los delitos medioambientales y urbanísticos.
 - Creación de juzgados especializados en este tipo de delitos y establecimiento de mecanismos ágiles de retirada total o parcial de las competencias urbanísticas a los ayuntamientos que cometan o permitan ilegalidades urbanísticas.
 - Compromiso político de un pacto anticorrupción, que incluya la destitución inmediata de cualquier cargo electo o de libre designación que esté imputado, procesado o condenado por la justicia.
 - Promoción de la vía legal para hacer responsables económicos directos a los cargos públicos que aprueben planes u obras ilegales y a los técnicos que las informen favorablemente.
 - Exigencia del pago de los gastos de su defensa a los cargos públicos que sean condenados y, también, la obligatoriedad de realizar una declaración anual de bienes de los cargos electos y de libre designación de los ayuntamientos, y de sus familiares directos, con acceso público.

5.4 Propuestas de carácter económico y social

- **Incremento de recursos y medidas de gobernabilidad urbana:**
 - Participación activa y acceso a la información de los entes locales y de los ciudadanos en las políticas urbanas.
 - Aumento de recursos económicos, que podrían provenir, por ejemplo, de:
 - Tributos o incentivos municipales ecológicos para promocionar cambios en actividades de impacto ambiental y potenciar aquéllas más respetuosas con el medio ambiente.
 - Subvenciones y ayudas económicas públicas y privadas destinadas a la financiación de proyectos urbanos que cumplan, necesariamente, con dos condicionantes para poder ser subvencionados: que se demuestre el bajo impacto ambiental y que se demuestre el elemento de “adicionalidad”, es decir, que el proyecto aporte un beneficio al municipio, priorizando aquéllos que se traduzcan en un claro beneficio ambiental. Además, se debería desarrollar un sistema de auditorías para comprobar el desarrollo e implantación de dichos proyectos y otorgar las correspondientes certificaciones de calidad ambiental para acreditar el respeto al medio ambiente urbano.
 - Personal técnico capacitado y de los medios de acceso a la información para tener acceso a las distintas convocatorias y a la cumplimentación de las solicitudes de subvención.
 - Intercambio de información a través de un servicio centralizado y único para los municipios, preferentemente a través de Internet, que comunicara las convocatorias, así como los requisitos, plazos y documentación necesaria para presentar las solicitudes, y asesorara o apoyara en su cumplimentación, sobre todo, en el caso de convocatorias europeas, sumamente complejas para los municipios. Este apoyo ya existe en algunas comunidades autónomas españolas, pero su funcionamiento es deficiente e insuficiente. Se requiere reforzar estos sistemas o crear un único espacio dedicado exclusivamente a esta cuestión. La proliferación de portales de Internet, lejos de potenciar el acceso a la información, ha producido un efecto contraproducente, de dispersión y desinformación.
 - Patrocinadores privados, como empresas, asociaciones o fundaciones, que, a cambio de publicitar su apoyo, financien proyectos urbanos sostenibles (establecimiento de carriles-bici, integración de los diferentes sectores urbanos, potenciar escuelas verdes, gestión sostenible de residuos, protección del paisaje urbano, etc.).
- La participación activa de los entes locales europeos en la articulación de políticas sobre el medio ambiente urbano podría reforzarse mediante:

- La creación de un nuevo portal temático de internet, de ámbito europeo, que permita a las autoridades locales acceder a información útil y actualizada.
- Reforzamiento del papel del Comité de las Regiones en el proceso de configuración inicial de políticas urbanas y en el proceso de adopción de normativa europea al respecto.
- A nivel español, debería reforzarse la participación de los entes locales en las políticas estatales, potenciando el papel de la Federación Española de Municipios y Provincias.
- La vinculación de los ciudadanos a su realidad local responde a la necesidad de poder tener un mayor control sobre las decisiones que afectan a sus vidas:
 - Formalización de la participación de los agentes locales en el proceso de toma de decisiones.
 - Fomento de la información, la participación y el acceso a la justicia de los ciudadanos en cuestiones ambientales, mediante sistemas de gestión, administración e información más eficientes y transparentes, como la descentralización, la ventanilla única y la información continuada y abierta.
 - Potenciación de la participación de grupos étnicos, parados de larga duración, jóvenes y familias monoparentales, teniendo en cuenta la igualdad y equidad de género (hombre/mujer) en la toma de decisiones y en el diseño de actuaciones.
 - Actuaciones sociales en barrios desfavorecidos, trabajo en cuestiones relativas a la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia y en la generación de empleo y erradicación de la pobreza, pero, sobre todo, fomento de la participación y el asociacionismo.
 - Creación de un programa de “voluntariado ambiental” con participación de los ciudadanos, sobre todo de los jóvenes, en los problemas ambientales de la ciudad.
 - Participación pública activa en los procedimientos administrativos, en el fomento de la participación en la toma de decisiones y en la responsabilización del ciudadano.
 - Articulación de la organización ciudadana mediante el establecimiento de centros cívicos o la formación de grupos o comunidades de barrios como canal privilegiado de transmisión de los problemas ambientales al ayuntamiento, así como para permitir el acceso a la información y en el fomento de los sistemas de presupuestos participativos.
 - Proximidad de los ciudadanos a su gobierno local, lo que permitiría el acceso de éstos a la gestión mixta de servicios y en el planeamiento municipal y de todo tipo de proyectos de construcción, ya sea a través de Internet o a través del acceso a los informes técnicos y jurídicos que los justifican.
 - Ejercicio de la acción pública para no sólo garantizar la participación e información ciudadana en los asuntos urbanos, sino para garantizar un correcto funcionamiento

de las autoridades locales en la gestión del medio ambiente urbano y, en su caso, reclamar las correspondientes responsabilidades. Las asociaciones entre cuyos fines se encuentre la defensa de la legalidad, del territorio y/o del medio natural podrían asumir, en nombre de la población, la defensa del medio ambiente urbano como bien o interés común de la ciudadanía y podrían exigir responsabilidades a los miembros consistoriales ante los tribunales y fiscalías si éstos hicieran dejación de las funciones encomendadas. Asimismo, aquellas actuaciones ciudadanas, incluso realizadas a título individual, no constitutivas de delito deberían ser objeto de fiscalización o, al menos, de reprimenda por parte del consistorio.

- La rectificación de comportamiento no debería producirse como consecuencia de la imposición de sanciones, sino, en la medida de la posible, mediante incentivos para potenciar comportamientos respetuosos con el medio ambiente. Por ejemplo, premiar o establecer distinciones de calidad ambiental para aquellos barrios o zonas urbanas más respetuosos con el medio ambiente.
- Información y divulgación de la información ambiental relativa al estado de salud de las propias ciudades para poder crear conciencia ambiental ciudadana e influir en los comportamientos de los turistas respecto del medio ambiente local.
- La educación y la formación ambiental, a través de cursos, campañas y jornadas técnicas en temas de medio ambiente dirigidos a responsables municipales, técnicos, colectivos y ciudadanos en general, resultan necesarias, como también lo es la participación de los ayuntamientos en actuaciones institucionales con colectivos, empresas, investigadores y ciudadanos en general con la finalidad de la mejora continua de la gestión integral en torno al medio ambiente.
- Potenciación del conocimiento de la realidad ambiental urbana. A nivel europeo, el establecimiento de indicadores comunes europeos para evaluar el estado del medio ambiente urbano podría ser de gran utilidad para poder tener un punto de referencia comparativo y tomar conciencia del nivel de degradación urbana.
- Creación de un observatorio urbano para mejorar la cantidad y la calidad de los datos disponibles sobre el medio ambiente urbano y para realizar una evaluación y un seguimiento de los avances conseguidos mediante la adopción de medidas de protección del medio ambiente.
- Finalmente, enfatizar el papel clave que desempeñan las autoridades locales, a las que los gobiernos supramunicipales y estatales, y la UE, deben prestar apoyo y con las que deben cooperar para garantizar la coherencia de las medidas. El objetivo es respetar y garantizar la autogestión urbana, pero, también, ayudar a las autoridades locales a aplicar con éxito la legislación europea en materia de medio ambiente y hacer hincapié en las oportunidades que ofrecen los fondos comunitarios, por ejemplo, a través de la política de cohesión. Todo ello contribuirá a la puesta en práctica de la legislación medioambiental de la UE a escala local, pero teniendo en cuenta que los entes locales requieren de medidas complementarias para garantizar la eficacia de esta legislación.

En definitiva, todas estas propuestas son esenciales para frenar un proceso de urbanización extensivo, discontinuo y segregado, que se hace insostenible a largo plazo tanto desde una perspectiva social como desde consideraciones ambientales, siendo, además, perjudicial para el desarrollo social e incluso para el crecimiento económico, ya que deja tras de sí una estela de degradación y de dualidad social. Los objetivos de trabajo de las ciudades españolas deben ser crear una ciudad para todos, participativa, segura, saludable, productiva, innovadora, sostenible, accesible, culta e integradora; propiciar la mejora ambiental de los municipios, actuando sobre la calidad del aire, el abastecimiento, uso y calidad del agua, los residuos, la fauna y plagas urbanas, el paisaje, los espacios naturales cercanos y los impactos generados por las actividades humanas en su interacción con el entorno. Todo ello, para lograr un entorno habitable, vital, saludable, confortable y posible. En suma, un entorno urbano sostenible. En definitiva, hacer de la ciudad un lugar atractivo y saludable para los ciudadanos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el logro de estos objetivos no será posible sin el necesario fortalecimiento institucional y la promoción de las capacidades locales.

Bibliografía

- Alvira, F., *et al.* (1982), La calidad de vida en España. Madrid, Emopública Serie Monografías.
- AEMA (2001), TERM 2000. ¿Vamos en la dirección correcta? Indicadores sobre la integración del transporte y el medio ambiente en la Unión Europea. Resumen. Copenhague.
- AREA (1995), Eurociutat. Estrategias para una ciudad sostenible. AREA Revista de Debats Territorials. Barcelona, Fundació La Caixa. Diputació de Barcelona.
- Bettini, V. (1998), Elementos de Ecología Urbana. Madrid, Trotta.
- Bigas, J. (1994), El difícil camino hacia las Ecociudades. Revista Integral, 174. Barcelona.
- Borderias Uribeondo, M. P. y Martín Roda, E. (2006), Medio Ambiente Urbano. Madrid, UNED, Col. Unidades Didácticas.
- Breheny, M. (1994), Planning the sustainable city region. Town & country Planning, Abril.
- Cerdà, I. (1992), Teoría de la construcción de las ciudades y Teoría de la viabilidad urbana, Cerdà y Barcelona. Madrid, INAP, Ayuntamiento de Barcelona, Ayuntamiento de Madrid.
- Ciuffini, F. (1993), El sistema urbano y la movilidad horizontal de personas, materia y energía. Rev. Medi Ambient Tecnologia i Cultura, 5. Barcelona, Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya.
- Comisión Europea (1990), Libro Verde sobre el medio ambiente urbano. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, COM(90) 218, junio de 1990.
- Comisión Europea (1994), Europe 2000+. Cooperation for European territorial development. Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea (1996), Ciudades Europeas Sostenibles, Informe Final. Grupo de Expertos sobre el Medio Ambiente Urbano, Bruselas, marzo 1996.
- Comisión Europea (2001a), Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. COM (2001)264 final, Bruselas, 15.05.2001.

- Comisión Europea (2001b), Libro Blanco del Transporte “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”. COM(2001) 370 final.
- Comisión Europea (2002), Hacia una asociación global en favor del desarrollo sostenible. Comunicación de la Comisión de 13 de febrero de 2002. COM(2002) 82.
- Comisión Europea (2004), Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano. Comunicación de la Comisión de 11 de febrero de 2004. COM (2004) 60 final. Diario Oficial C 98 de 23/4/2004.
- Comisión Europea (2006), Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM(2006) 385 final, Bruselas, 13/07/2006.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (1987), Nuestro futuro común. Madrid, Alianza Editorial.
- Consejo de la UE (1991), Resolución del Consejo de 28 de enero de 1991 sobre el Libro Verde relativo al Medio Ambiente Urbano, DOCE C 33 de 8 de febrero de 1991.
- Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI, 1994), Carta de las Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad, Aalborg (Dinamarca), 27 de mayo 1994.
- EEA (2001), Environmental benchmarking for local authorities: From concept to practice. Environmental issue report n. 20, Copenhagen, 2001.
- EEA (2002), Towards an urban atlas: Assessment of spatial data on 25 European cities and urban areas. Environmental Issue Report n. 30, Copenhagen, 2002.
- EEA (2006), Urban sprawl in Europe - the ignored challenge (La expansión urbana descontrolada - un desafío que Europa ignora). N. 10/2006, Copenhague, diciembre 2006. El informe ha sido elaborado por la AEMA y por el Centro de Investigación Conjunta (JRC) de la Comisión Europea y se puede consultar en línea en: http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_10/en/eea_report_10_2006.pdf.
- Elorrieta, J. I. (2006), La estrategia temática europea sobre medio ambiente urbano. La batalla crucial por la sostenibilidad. *Ambienta*, septiembre del 2006.
- Erice, I. (2000), Medio ambiente urbano. Ciudades para vivir. *Revista del Ministerio de Fomento*, 487.
- Esteve, R. (1995), El futuro del transporte urbano y su financiación. *Estudios de Transportes y Comunicaciones*, 1995, n.º 66.
- Fariña Tojo, J. (1998), La ciudad y el medio natural. Madrid, AKAL.
- Fernández Lafuente, F. *et al.* (1992), La mejora de la movilidad metropolitana en Madrid. Ampliación de la CN-VI. *Estudios territoriales*, 39.
- Fuente, A. de la (2003) El impacto de los fondos estructurales: convergencia real y cohesión interna. Instituto de Análisis Económico (CSIC), mayo de 2003.
- García-Moreno Rodríguez, F. (2007), El fenómeno de la especulación del suelo en España o cincuenta años (1956-2006) desaprovechados en su erradicación-aminoración: de la resignación pasada y conformismo presente, a la desesperanza y escepticismo ante su, inminente, nueva regulación por la ya, en ciernes, quinta Ley Estatal del Suelo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 41, n.º 231.
- García Sanz, B., y Garrido, F. J. (2003), La contaminación acústica en nuestras ciudades. Madrid, La Caixa, Col. Estudios Sociales n.º 12 (www.estudios.lacaixa.es).

- Girardet, H. (1992), *Ciudades: alternativas para una vida urbana sostenible*. Madrid, Celeste.
- Gobierno de España (2005), *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España 2004*. Ministerio de Vivienda.
- Gobierno Vasco (2002), *Plan director del transporte sostenible de la política común de transportes en Euskadi 2002-2012*, 1 de diciembre de 2002. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, en http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-430/es/contenidos/informacion/2905/es_4076/adjuntos/plan_transporte_c.pdf
- Gómez Puerto, A. B. (2001), *Decálogo para el desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea*. Noticias de la Unión Europea, 192.
- González Fernández, S. (2001), *Medio Ambiente y desarrollo sostenible*. Cunal.
- González González, M. J., y de Lázaro y Torres, M. L. (2005), *Indicadores básicos para la planificación de la sostenibilidad urbana*. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. X, n.º 586, 30 de mayo de 2005.
- Greenpeace (2006), *Destrucción a toda costa, 2006*. Informe sobre la situación del litoral español.
- Huici Sancho, L. (2003), *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*. Barcelona, Publicacions de la Universitat de Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms.
- ICLEI (1994), *Toward Sustainable Cities and Towns*. Report of the First European Conference on Sustainable cities and towns. Aalborg, mayo de 1994.
- Kohan, M. (1993), *Nuevas tendencias de movilidad en las ciudades*. A pie y sin atascos. *Revista MOPT*, 412.
- López de Lucio, R. (1993), *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XXI*. Valencia, Universidad de Valencia.
- Martín Retortillo, L. (1995), *Administración local y medio ambiente*. En Esteve Pardo, J., *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, ed. Civitas, 1995.
- Mega, V. (1995), *El bienestar de las ciudades y ciudadanos en Europa*. Innovaciones europeas. Madrid, Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, Congreso Internacional Ciudades Saludables y Ecológicas.
- Ministerio de Medio Ambiente (2006), *El Perfil Ambiental de España 2005*. Madrid, 2006.
- Molina, E. (1992), *El transporte en las grandes ciudades españolas*. *Economía y Sociedad*, abril de 1992.
- Monclús, F. J. (2000), *La ciudad dispersa*. *EURE*, vol. 26, n.º 77, mayo 2000. Santiago de Chile.
- Monzón A. *et al.* (1995), *La contaminación atmosférica y el transporte urbano en Madrid*. *Estudios de Transportes y Comunicaciones*, julio-septiembre 1995, n.º 68.
- MOPT (1993), *Luz verde para las ciudades*. *Estudios de Transportes y Comunicaciones*, enero-marzo 1993, n.º 58.
- Mulero Mendigorri, A. (1999), *Introducción al medio ambiente en España: proceso de degradación y actuaciones protectoras básicas*. Barcelona, Ariel.
- Naciones Unidas (2007), *Enhancing Urban Safety and Security*. Global Report on Human Settlements. Informe UN-Habitat 2007.
- Naredo, J. M. (1991), *El crecimiento de la ciudad y el medio ambiente*. Madrid, Economistas Libros.

- Naredo, J. M. (2000), Composición y valor del patrimonio inmobiliario en España. Madrid, Ministerio de Fomento.
- Nijkamp, P, y Penels, A. (1994), Sustainable cities in Europe. Londres, Earthscan.
- Observatorio de la Sostenibilidad en España (2006), Cambio de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad. Principales resultados a nivel nacional y por Comunidades Autónomas.
- OCDE (2002), Policy Instruments for Achieving Environmentally Sustainable Transport.
- Ordóñez, J. L. (1992), Transportes urbanos colectivos. El regreso del tranvía. Revista MOPT, 403.
- Ordóñez, J. L. (1993), Ahorro de energía en el transporte urbano. Más velocidad y menos humos. Revista MOPT, 1993, n.º 414.
- Pozueta, J. (2000), Movilidad y planeamiento sostenible: hacia una consideración inteligente del transporte y la movilidad en el planeamiento y en el diseño urbano. Cuadernos de Investigación Urbanística, 30. Instituto Juan de Herrera.
- Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas y Fondo Mundial de la Naturaleza, 1991.
- Rueda Palenzuelo, S. (1993), Ecología Urbana. Madrid, Beta Editorial.
- Rueda Palenzuelo, S. (2002), Modelos de ordenación del territorio más sostenibles. Barcelona, Fundació Forum Ambiental.
- Santos, R. (1994), Decreto sobre contaminación acústica. La ley del silencio. Revista MOPTMA, 424.
- Simpson, B. J. (1992), Transporte público: problemas a los que se enfrentan hoy los centros urbanos. Ciudad y Territorio, 1992, nº 91-92.
- Trillo Huertas, J. I. (2003), Paisaje urbano y calidad de vida: el caso de Málaga. En Vera Jurado, D. (Dir.), El medio ambiente urbano, Granada, CEMCI.
- VV AA (1995), CEMR Local Agenda 21 Basic Guide. Ed. Consejo de Municipios y Regiones de Europa y la Campaña Europea Ciudades Sostenibles.
- VV AA (1996), Derecho del Medio Ambiente y Administración Local. Civitas.
- VV AA (1997), Recursos Mundiales. La guía Global del Medio Ambiente. El Medio Ambiente Urbano. Ecoespaña, Ministerio del Medio Ambiente.
- VV AA (1998a), Eines per a una gestió municipal cap a la sostenibilitat. La pràctica diària de La Agenda 21 Local. Barcelona, Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat y Diputació de Barcelona, Àrea de Medi ambient.
- VV AA (1998b), Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales. Bilbao. ICLEI y BAKEAZ, Centro de Documentación y Estudios por la Paz.
- Zárate Martín, A. (1991), El espacio interior de la ciudad. Madrid, Síntesis.

Trabajos publicados

- EP 1/1999 Cuadernos con alternativas 1. *Varios autores.*
- EP 2/1999 Cuadernos con alternativas 2. *Varios autores.*
- EP 3/1999 Bases para una reforma de la política. *Varios autores.*
- EP 4/2000 La educación a debate. *Victoria Camps.*
- EP 5/2000 Un pacto de Estado para la justicia. *Varios autores.*
- EP 6/2000 Sistema Nacional de Salud. *Javier Rey.*
- EP 7/2001 La Universidad Europea del Trabajo. *Varios autores.*
- EP 8/2001 La judicialización en la Unión Europea. Quién gana y quién pierde. *Antonio Estella.*
- EP 8 bis/2001 La liberalización de los servicios de interés económico general. Un modelo progresista dentro y para Europa. *Leonor Moral.*
- EP 9/2002 La armonización del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el marco del debate federalista. Posibilidades y límites. *Violeta Ruiz.*
- EP 10/2002 La participación de los españoles en elecciones y protestas. *Belén Barreiro.*
- EP 11/2002 La Constitución europea y la Carta de Derechos fundamentales. *María Luisa Fernández.*
- EP 11 bis/2003 El proceso constituyente europeo en sentido estricto. Relanzar la integración desde la ciudadanía. *Rosa Velázquez.*
- EP 12/2003 Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales. *Eloísa del Pino y César Colino.*
- EP 13/2003 El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al Consenso de Washington. *Carlos Garcimarin y Santiago Díaz de Sarralde.*
- EP 14/2004 El modelo social en la Constitución europea. *José Vida.*
- EP 15/2004 Los procesos migratorios. Alternativas al discurso dominante. *Arantxa Zaguirre.*
- EP 16/2005 La enseñanza de la religión católica en España. *Margarita Lema.*
- EP 17/2005 Ciudadanía y minorías sexuales. La regulación del matrimonio homosexual en España. *Kerman Calvo.*
- EP 18/2005 La financiación de las confesiones religiosas en España. *Alejandro Torres.*
- EP 19/2006 Propuestas para la reforma del sistema electoral español. *Rubén Ruiz.*
- EP 20/2006 Mujer y vivienda. Una aproximación al problema de la vivienda desde una perspectiva de género. *Jordi Bosch.*
- EP 21/2006 La restricción de derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo. M.^a *Ángeles Catalina Benavente.*
- EP 22/2006 Una propuesta para la enseñanza de la ciudad democrática en España. *Irene Martín Cortes.*
- EP 23/2006 Los símbolos y la memoria del Franquismo. *Jesús de Andrés Sanz.*
- EP 24/2007 Cambios en las relaciones de trabajo y derecho a la huelga. *Xavier Solà Monells y Daniel Martínez Fons.*
- EP 25/2007 Modelos familiares y empleo de la mujer en el Estado de bienestar español. *Almudena Moreno Mínguez.*
- EP 26/2007 La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención. *Anabel Moriña Díez.*
- EP 27/2007 La reforma del Senado. *Alberto Penadés e Ignacio Urquizu-Sancho.*
- EP 28/2007 Un nuevo enfoque de la solidaridad autónoma a través de los Fondos de Compensación Interterritorial. *Roberto Fernández Llera y Francisco J. Delgado Rivero.*
- EP 29/2007 Derecho de asilo y mutilación genital femenina: mucho más que una cuestión de género. *Yolanda García Ruiz.*
- EP 30/2008 El desarrollo de políticas públicas locales como garantes de la satisfacción de los ciudadanos. *Pablo Gutiérrez Rodríguez y Marta Jorge García-Inés.*
- EP 31/2008 El turismo residencial y las políticas públicas europeas. *Fernando J. Garrigós Simón y Daniel Palacios Marqués.*
- EP 32/2008 La economía social y su participación en el desarrollo rural. *Andrés Montero Aparicio.*
- EP 33/2008 Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición. *Pedro Brufao Curiel.*
- EP 34/2008 La dimensión territorial de la pobreza y la privación en España. *Jesús Pérez Mayo.*
- EP 35/2008 "Ampliar para ganar": las consecuencias electorales del crecimiento del Metro en Madrid, 1995-2007. *Luis de la Calle Robles y Lluís Orriols i Galve.*
- EP 36/2008 Las causas de participación y sus consecuencias en el voto de centro y de izquierda en España. *Sebastián Lavezzolo Pérez y Pedro Riera Sagraera.*

