

Texto: **José Ignacio Elorrieta**
Doctor en Ciencias Biológicas
Subdirector General de Calidad del
Aire y Prevención de Riesgos

ESTRATEGIA TEMÁTICA EUROPEA SOBRE MEDIO AMBIENTE URBANO

LA BATALLA CRUCIAL POR LA SOSTENIBILIDAD

T

odos los expertos que trabajan en "Desarrollo Sostenible" saben que la batalla por la sostenibilidad se ganará o se perderá en las ciudades. 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.

Ello es posible gracias a que en la ciudad se dan las condiciones económicas y sociales para que se genere el producto más genuino de la especie humana "la cultura", entendida esta no como un saber libresco, sino como un conjunto de conocimientos y habilidades para poder adaptarse y resolver los problemas de toda índole que puedan amenazarlos.

Si nuestras ciudades actuales tienen un carácter insostenible, "repensémoslas", "hagámoslas de otra manera", de tal modo que puedan conciliarse los aspectos ambientales con los económicos y sociales. Esto es en definitiva lo que pretenden las estrategias sobre medio ambiente urbano.

LA ESTRATEGIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE URBANO

El 11 de enero del 2006 la Comisión publicó, mediante una Comunicación, un documento titulado "Hacia una Estrategia Temática sobre Medio Ambiente Urbano". 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 medio ambiental de las ciudades y áreas urbanas de Europa.

En esencia esta Estrategia tiene como objetivo general mejorar los resultados medioambientales 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, debido a que el estado del medio ambiente urbano europeo es motivo de una inquietud cada vez mayor. Los retos medioambientales a los que se enfrentan las ciudades europeas tienen importantes repercusiones en la salud y en la calidad de vida de sus habitantes, pero también en el rendimiento económico y en

la cohesión social de las ciudades mismas. Las ciudades pues son clave para la aplicación de la Agenda de Lisboa.

La Estrategia no obstante, tiene un carácter mucho más "descafeinado" que los borradores, que como documentos de trabajo habían venido distribuyéndose, dado que, además de renunciar a proponer cualquier nuevo instrumento jurídico vinculante, se diluye en un conjunto de medidas, que pretenden solo contribuir a una mejor aplicación de la actual política y legislación medioambiental vigente a nivel local, prestar apoyo y animar a las autoridades locales para que adopten un enfoque más integrado de la gestión urbana y exhortar a los Estados Miembros a colaborar



La Estrategia europea de Medio Ambiente Urbano tiene como objetivo general mejorar los resultados medioambientales 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

en el proceso y a sacar el mayor partido de las oportunidades ofrecidas a nivel comunitario.

Con este planteamiento las principales medidas propuestas por esta Estrategia son:

1) Orientaciones sobre la Gestión Integrada del Medio Ambiente

En donde la Comisión se compromete a aportar durante 2006 orientaciones técnicas sobre la gestión integrada del Medio Ambiente, inspirándose en experiencias anteriores, presentando ejemplos de buenas prácticas y remitiéndose a la normativa (directivas sobre agua, residuos, ruido, ahorro energético,...) vigente.

2) Orientaciones sobre Planes de Transporte Urbano Sostenible

La Comisión exhorta a las autoridades locales a poner en marcha este tipo de planes y se compromete a dar orientaciones técnicas

siguiendo las recomendaciones del Grupo de Expertos 2004 y dando a conocer las mejores prácticas.

3) Apoyo al intercambio de buenas prácticas en toda la Unión Europea

Para ello la Comisión propone 2 iniciativas:

- la **creación de redes y proyectos de demostración**, que podrán financiarse a través del Life +, la Política de Cohesión y el programa Marco de Investigación
- la **red de centros nacionales de coordinación sobre temas urbanos**, que a través de la evaluación del proyecto URBACT, que es una red piloto de centros nacionales de coordinación (Plataforma europea del conocimiento) cofinanciado por la Comisión, estudiará la posibilidad de utilizarla como pieza para la construcción de un "Programa Marco Europeo de Intercambio de Experiencias en el Desarrollo Urbano" dentro de la política de Cohesión.

4) Portal de internet de la Comisión abierto a las autoridades locales

La Comisión se compromete a estudiar si es viable establecer un portal temático para autoridades locales.

5) Formación

La Comisión se servirá del Fondo Social Europeo, del nuevo Reglamento LIFE+ y de otros instrumentos para apoyar la creación de capacidades de las administraciones locales y regionales en temas de gestión urbana y exhorta a los Estados Miembros a tomar la iniciativa.

6) Otros Programas Comunitarios de Apoyo

La política de Cohesión a través del Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales y la política de Investigación, mediante el Séptimo Programa Marco de Investigación constituyen oportunidades que permitirán a la estrategia de medio ambiente urbano alcanzar sus objetivos.

7) Sinergias con otras políticas

Al situarse dentro de un marco local integrado, las diferentes políticas de protección del medio ambiente (aire, ruido,...) se desa-



rollarán sinergias que permitirán obtener mejores resultados tanto para el medio ambiente como para la calidad general de vida en las ciudades. Dentro de ellas se destacan:

a) El Cambio Climático

A las zonas urbanas les corresponde una importante labor ya sea en la adaptación al Cambio Climático, ya sea en cuanto a la reducción de los gases de efecto invernadero.

La implantación de Planes de transporte Urbano Sostenible, el impulso de formas sostenibles de construcción y el impulso de la eficiencia energética y el uso de las energías renovables a nivel local constituyen los elementos prioritarios de intervención.

b) Naturaleza y Biodiversidad

La planificación urbana sostenible (utilización adecuada del suelo) y la promoción de la biodiversidad urbana así como la protección y rehabilitación del suelo contribuirán a reducir la expansión incontrolada, la pérdida de habitats naturales y la reducción de la diversidad biológica.

c) Medio Ambiente y Calidad de Vida

La Comisión se propone en paralelo establecer un amplio abanico de acciones para la mejora del entorno urbano en donde se destacan el impulso a los planes de transporte urbano sostenible, nuevas normas para combustibles (euro 5 y 6), tarificación diferencial en zonas sensibles, continuar financiando CIVITAS para fomentar el uso de vehículos mas limpios,...consciente de que todo ello contribuirá a reducir la contaminación atmosférica y sónica de la ciudades y por ende mejorará la salud y la calidad de vida de los ciudadanos.

d) Uso Sostenible de los Recursos naturales

Una mejor gestión urbana debe permitir utilizar los recursos naturales con la eficacia necesaria para reducir los impactos medioambientales. El crecimiento desordenado de las ciudades, la generación de residuos, y el despilfarro de energía y agua deben ser acotados si queremos avanzar por la senda de la sostenibilidad.



del aire y prevención y reciclado de residuos.

El Consejo también incluyó, entre sus llamamientos y recomendaciones, algunas de las aportaciones españolas, como son la promoción de la innovación ecológica por medio de la aplicación del plan de tecnologías Ambientales o el reconocimiento de la relación entre la ciudad y su periferia. El Consejo también subrayó el que las sinergias deberían ir dirigidas a destacar los principales compromisos sobre Salud Infantil y el Medio Ambiente, así como el plan de Acción de la UE sobre Medio Ambiente y Salud y el Programa sobre Medio Ambiente y Salud Infantil Europeo (CEHAPE).

LA ESTRATEGIA DE MEDIO AMBIENTE URBANO EN ESPAÑA

La Red de Redes de Medio Ambiente Urbano

En España, ligado fundamentalmente a la Agenda Local 21, existe un fuerte movimiento de Entidades Locales por la Sostenibilidad. Son muchas las instituciones y organizaciones de nuestro país que, con su esfuerzo, han desarrollado conceptos, instrumentos, metodologías y proyectos encaminados a conseguir los objetivos de sostenibilidad enmarcados en la AL 21. Este enorme trabajo se ha encaminado también a buscar las sinergias y el conocimiento en otros lugares con el objeto de poder aprender todos de todos. A resultas de diversas iniciativas en el conjunto de la geografía española, se han ido configurando acuerdos entre redes de escala geográfica e institucional distintas, llegando a la constitución voluntaria de la denominada "Red de Redes de Medio Ambiente Urbano" con el fin de elaborar, conjuntamente con el Ministerio de

La estrategia española, totalmente coherente con la europea, fue finalmente aprobada el 15 de junio del 2006 por el plenario de la red de Redes y tiene un mayor grado de ambición que la europea

EL CONSEJO EUROPEO DE MEDIO AMBIENTE Y LA ESTRATEGIA DE MEDIO AMBIENTE URBANO

Para la presidencia austriaca el Medio Ambiente Urbano ha sido una de las prioridades y así la estrategia Europea ha sido ampliamente debatida en varias reuniones y en un Consejo Informal de Medio Ambiente (jugando España un papel muy activo en todo este debate), poniéndose de manifiesto sus virtudes y carencias. Finalmente el Consejo de Medio Ambiente del 27 de Junio de 2006 aprobó sus conclusiones sobre esta estrategia, acogiendo con satisfacción y poniendo de relieve la estrecha conexión entre esta estrategia y la estrategia europea de desarrollo sostenible, así como las de calidad



Medio Ambiente, una Estrategia de Medio Ambiente Urbano y un Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano, acordes con la Estrategia Temática Europea y con las conclusiones del Consejo.

La Red de Redes en principio se constituyó, además de con la Federación Española de Municipios y Provincias, con todas aquellas redes de ciudades AL 21, de carácter Autonómico o Provincial existentes en España (en total 6 redes autonómicas y 7 provinciales, que representan mas de 600 municipios con una población en conjunto superior a los 15 millones de habitantes.).

La Estrategia de Medio Ambiente Urbano

Desempeñando el Ministerio de Medio Ambiente el Secretariado de la Red de Redes y contando con la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona como asistencia técnica, comenzó un proceso participativo de “abajo a arriba” con todas las Redes para elaborar el Libro Verde y la estrategia de medio ambiente urbano.

Dicha estrategia, totalmente coherente con la estrategia europea, fue finalmente aprobada el 15 de junio del 2006 por el plenario de la red de Redes y tiene un mayor gra-

do de ambición que la europea.

Sus principales aspectos diferenciales están en que pone mayor énfasis en pretender abordar simultáneamente los 2 retos que tenemos como Sociedad en el Siglo XXI y que son los relacionados con la sostenibilidad y los relacionados con la entrada en la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

La ciudad sostenible tiene por fuerza que ser también la ciudad del Conocimiento, dado que el cambio fundamental de modelo está en modificar la actual tendencia de funcionar y competir, basada en el hiperconsumo de recursos por otra basada en la Información y en el Conocimiento.

LOS TEMAS PRIORITARIOS DE LA ESTRATEGIA DE MEDIO AMBIENTE URBANO

También a diferencia de la Estrategia Europea, que solo menciona su importancia, la Estrategia de Medio Ambiente Urbano desarrolla en profundidad 4 temas transversales fundamentales para la sostenibilidad de las ciudades a largo plazo, que entroncan de forma clara con los grandes pilares económicos y sociales del desarrollo sostenible y que, a demás de prioritarios, son



los en los que mas posibilidades se tiene de lograr avances significativos.

Dichos temas son: la Gestión Urbana Sostenible; el Transporte Urbano Sostenible; la Construcción Sostenible y el Urbanismo Sostenible.

Conjugando estos 4 factores, la estrategia propugna un modelo de ordenación del territorio que potencie un modelo urbano que crezca en contigüidad y con densidades razonablemente elevadas: Frente al modelo de ciudad dispersa se propugna la Compacidad. Frente a la especialización territorial, la simplificación de tejidos, el crecimiento en manchas mono funcionales y el deterioro del paisaje se apuesta por la Complejidad. Frente al despilfarro de recursos se aboga por la Eficiencia. Y, finalmente frente a la segregación social que esta condenando a muchos ciudadanos a periferias cada vez más extensas para poder acceder al mercado de la vivienda, con los peligros que comporta la guetización, la Estrategia propugna la estabilidad y la cohesión social.

Compacidad, complejidad, eficiencia y estabilidad son los 4 ejes del nuevo modelo de ciudad propuesto, en donde hablar de sostenibilidad en las ciudades pasa forzosamente por reducir la presión sobre los sistemas de soporte (reducir el hiperconsumo de re-

Frente al modelo de ciudad dispersa se propugna la compacidad. Frente a la especialización territorial, la simplificación de tejidos, el crecimiento en manchas mono funcionales y el deterioro del paisaje se apuesta por la Complejidad. Frente al despilfarro de recursos se aboga por la Eficiencia. Y frente a la segregación social, la Estrategia propugna la estabilidad y la cohesión social.

cursos y su impacto ambiental) y por aumentar la información organizada (complejidad), sin olvidar que, en la naturaleza, solo se adquiere complejidad aumentando la eficiencia. (Aumentar la complejidad urbana significa aumentar la diversidad de las personas jurídicas y con ello el nivel de conocimiento que atesoran. La atracción de inversiones aumenta a medida que lo hace la diversidad de personas jurídicas, es decir en la medida que aumenta el capital económico y social).

La estrategia de Medio Ambiente Urbano no se queda solo en la ciudad, además plantea un 5º tema, el de la sostenibilidad de las relaciones entre las zonas rurales y las zonas urbanas. Las ciudades no deben ganar sostenibilidad a costa de inducir insostenibilidad en el campo que las circunda.

Todos estos temas se recogen profusamente en el "Libro Verde de Medio Ambiente Urbano", que es el documento de referencia de las políticas medioambientales relacionadas con los procesos de cambio de los procesos urbanos en nuestro país y en el que la Estrategia encuentra su base.

LOS INSTRUMENTOS DE LA ESTRATEGIA DE MEDIO AMBIENTE URBANO

Los instrumentos diseñados para poner en marcha la Estrategia de Medio Ambiente Urbano son del todo coherentes con los propugnados por la Estrategia Europea, ya que aspiran a tener financiación de los fondos europeos. Los principales instrumentos son:

1) El Plan de Formación .

Para apoyar todo este proceso de cambios el Ministerio de Medio Ambiente desarrollará, con la participación activa de la Red de Redes y la FEMP, un programa de formación que impulse el nuevo enfoque conceptual y organizativo en la administración local, en las instituciones y en la sociedad civil. Para la consecución de los objetivos formativos se recurrirá a los fondos que brinda el programa Life + y el

**La ciudad sostenible
tiene por fuerza que
ser también la ciudad
del Conocimiento,
dado que el cambio
fundamental de
modelo está en
modificar la actual
tendencia de funcionar
y competir, basada
en el hiperconsumo
de recursos por
otra basada en la
Información y en el
Conocimiento**

Fondo Social Europeo. Estas actividades formativas servirán también para complementar, en su caso, iniciativas emprendidas ya hace algunos años por distintas comunidades autónomas en este sentido.

2 La Investigación, el Desarrollo y la Innovación

Como muchas de las propuestas de la estrategia son novedosas requieren de esfuerzos de I+D+i para que puedan encontrar soluciones extrapolables al conjunto de las realidades de España. En este sentido, el ministerio de Medio Ambiente ya ha acogido, dentro de la convocatoria de I+D+i del año 2006 de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, la problemática del Medio Ambiente Urbano.

Naturalmente además de esta convocatoria, la Red de Redes está intentando impulsar una importante cartera de proyectos para que puedan ser presentados tanto al 7º Programa Marco de Investigación como a todos los programas operativos que sobre Innovación y sobre nuevas Tecnologías presenten las distintas Comunidades Autóno-

mas dentro del Marco Nacional de Referencia Español.

3) El Portal del Conocimiento

Es un portal que pretende ir más allá de los portales existentes sobre Buenas Prácticas. Se diferencia de estos en el que en el solo se incluyen proyectos que incorporan valor añadido, es decir que, además de información, aporten experiencia y conocimiento en los procesos del cambio hacia la sostenibilidad en la dirección que establece la estrategia.

Los proyectos que en el se incluyen deben poder ser trasladados (con las adaptaciones propias de cada lugar) a otras realidades urbanas con un esfuerzo mínimo. El desglose que se pide a cada proyecto en instrumentos técnicos, jurídicos, económicos, organizativos y educativos debe permitir aflorar experiencia y conocimiento suficientes para poderlo trasladar allí donde pueda ser una solución para resolver una problemática semejante.

Un panel de expertos evalúa la bondad de cada proyecto y su acomodación a la estrategia. El panel estará plenamente funcional a finales del Otoño 2006.

LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MEDIO AMBIENTE URBANO

La estrategia de Medio Ambiente Urbano elaborada por la Red de Redes junto con el ministerio de Medio Ambiente es solo una estrategia a nivel local, que podría verse muy enriquecida si la Administración General del Estado desarrollara la propia (y en coherencia con ella) a nivel nacional. La escala nacional es mucho más amplia y permite resolver algunos problemas, que



solo en el nivel local no encuentran solución. Hay que recordar aquí la llamada “paradoja de la sostenibilidad”, según la cual cuanto menor es la escala territorial en la que se trabaja, más difícil es conseguir el desarrollo sostenible.

En este sentido, el ministerio de Medio Ambiente se ha dirigido en primer lugar a los ministerios de Fomento y Vivienda para constituir un grupo de trabajo que permita elaborar, naturalmente teniendo en cuenta el valioso trabajo realizado a nivel local, un borrador de “Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano”, que en su día pudiera presentarse para su aprobación en el Consejo de Ministros.

Este grupo de trabajo tiene ante sí importantes ejercicios, empezando por estudiar el marco legislativo, dado que lo propuesto a nivel local tiene que cuadrar con la Legislación Básica y los Planes Estratégicos del Estado, diseñados para armonizar y resolver problemas, pensando en el conjunto del terri-

torio nacional y no solo en el medio urbano. Aunque la estrategia de Medio Ambiente Urbano ha tenido en cuenta el marco legal vigente y los principales Reglamentos y Planes aprobados por el Gobierno (por ejemplo, el Código Técnico de la Edificación o el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte), quedan todavía importantes elementos por conjugar, bien sea porque está en trámite parlamentario nueva legislación (como es el caso de la Ley del Suelo), bien sea porque de los Planes aprobados se desprenden tareas aún no concluidas (el PEIT por ejemplo, establece para el transporte urbano la elaboración de unas Directrices para la Actuación en Medio Urbano y Metropolitano, que aunque está muy avanzada su elaboración, todavía no están terminadas).

Otra de sus misiones es buscar las sinergias y compartir instrumentos para evitar duplicaciones, especialmente en lo referente a los sistemas de información, que aun-

que tengan distinta escala deben ser todo lo compatibles que sea posible. En este sentido por ejemplo, el Sistema de Información Urbana “e-ciudad” del Ministerio de Vivienda es una potente herramienta en desarrollo para la recogida y tratamiento de datos estadísticos sobre urbanismo y suelo que cubre la totalidad del territorio nacional y que por lo tanto puede resultar muy útil para los gestores locales. Otra iniciativa de indudable interés es la “Red Europea de Conocimiento Urbano” (EUKN), gestionada en España por el ministerio de Vivienda, habiendo comenzado ya la aplicación del programa URBACT para implantar la “Plataforma Europea del Conocimiento”, que proporciona información estructurada y evaluada sobre temas sociales, económicos y ambientales de las zonas urbanas en respuesta a la demanda de información de las autoridades locales, a partir de una red de centros nacionales de coordinación y que tiene importantes concomitancias con el portal del conocimiento de la Red de Redes.

La Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano constituirá el broche de oro para que la política de sostenibilidad a nivel local pueda ser una realidad en nuestro país, en el sentido que la misma estrategia europea indica cuando señala que “el entorno urbano necesita que se actúe a todos los niveles y tanto las autoridades nacionales y regionales, como la Unión Europea, tienen un papel que desempeñar”.

Para acabar, simplemente señalar que si bien los documentos europeos no lo mencionan, el desarrollo a nivel autonómico de estrategias temáticas Urbanas contribuiría a conseguir una mayor eficacia y coordinación entre las políticas antes mencionadas. En este sentido, algunas Comunidades Autónomas (País Vasco; Andalucía,...) ya han elaborado o llevan en avanzado estado de elaboración Estrategias Autonómicas de Medio Ambiente Urbano. 

