



## LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EN EL ÁMBITO URBANO

*Francisco Ramón Alonso García*

Instituto Universitario de Ciencias Ambientales (UCM)  
francisco.alonso@madrid.org

Recibido: 22 de mayo de 2006

Aceptado: 13 de noviembre de 2006

### RESUMEN

La sostenibilidad es un concepto que se desarrolla a partir de la conferencia de Río de 1992 y que se asocia con el nuevo objetivo marco de Naciones Unidas del "desarrollo sostenible". Este "desarrollo sostenible" tiene cinco dimensiones: la dimensión económica, la dimensión social, la dimensión ambiental y, de forma complementaria, por un lado la dimensión territorial, que refleja los distintos niveles de desarrollo, y de su sostenibilidad, que corresponden a los distintos estados, regiones, provincias, comarcas o municipios, y por otro, la dimensión global, que hace referencia a la sostenibilidad del planeta Tierra en su conjunto. Es evidente que cualquier política territorial tiene incidencia en los niveles de sostenibilidad de un espacio dado porque afecta a los usos del suelo y a su patrimonio natural. Por ello, una adecuada política territorial puede mejorar sensiblemente los niveles de sostenibilidad del desarrollo de un determinado territorio.

**Palabras clave:** Calidad ambiental, Planeamiento, Planificación, Políticas medioambientales, Sostenibilidad.

### THE ENVIRONMENTAL POLITICS IN THE URBAN AREA

#### ABSTRACT

Sustainability as a concept emerges within the Rio Conference in 1992, and it is link to the United Nation's new general purpose of "sustainable development". This development includes five dimensions: the economic dimension, the social dimension, the environmental dimension, and finally, in a complementary form, both the territorial dimension, reflecting the different levels of development and sustainability which corresponds to the different states, regions, provinces..., and the global dimension, reflecting the sustainability of the Planet Earth as a whole. It is plain obvious that any territorial policy has consequences on the different levels of sustainability of a given space because affects the use of the land and the natural heritage. In conclusion, good territorial policies may improve in good extent the levels of sustainability of any territorial development.

**Keywords:** Environmental quality, Planning, Planification, Environmental policies, Sustainability.

## 1. SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

El tratamiento adecuado del medio ambiente es uno de los desafíos que España tiene con carácter prioritario en el momento actual. Nuestro país se enfrenta como la mayoría de las naciones desarrolladas, a la degradación ambiental producida como efecto secundario del crecimiento y progreso industrial, que ha alcanzado niveles que la convierten en una cuestión de supervivencia para aquéllas.

Entre los problemas que requieren urgente solución deben citarse: la contaminación atmosférica, especialmente la producida por las calefacciones; la elevada densidad y alto grado de concentración de actividades económicas, presentes en las áreas urbanas, así como los efectos derivados del consumismo creciente de la sociedad, que producen en conjunto ingentes cantidades de desechos y residuos –industriales, domésticos...- de difícil y complicada gestión para su eliminación; el ruido ambiental insoportable en muchos puntos de nuestras ciudades; la deficiente calidad de elementos esenciales como el agua; los desequilibrios estructurales entre centro y periferia y su repercusión, junto a los anteriores factores y problemas, sobre nuestros centros históricos en riesgo de deterioro permanente y destrucción de edificios singulares o remodelaciones desafortunadas; y, en fin, sin pretender ser exhaustivos, los peligros de toda índole que se ciernen sobre el medio natural y ecológico y sus especies vegetales y animales más frágiles.

El reto de superar la citada degradación se presenta lleno de incertidumbres: sólo se han dado tímidos y lentos pasos en la adaptación de la industria a las nuevas exigencias, así como en la recuperación de áreas gravemente perturbadas por actividades industriales; la salud de la población y de los ecosistemas sigue sometida a importantes riesgos; y las competencias administrativas para enfrentarse a los problemas adolecen de excesiva dispersión. Todo ello parece exigir la redefinición de la política medioambiental en la dirección de un horizonte de mayor eficacia.

Para ello, se considera conveniente, en primer lugar, establecer con precisión el campo conceptual del medio ambiente, dado que se trata de un término amplio y diverso, tanto desde el punto de vista científico-técnico como desde los de la filosofía, sociología o política. Partiendo del principio de que éste, genéricamente, comprende dos medios –el material y el cultural- nos interesa un tipo de visión amplia, ya que se considera imprescindible que aquéllas contemplen, de ahora en adelante, al mismo como un elemento o factor más a tener en cuenta en el desarrollo de las actividades humanas.

Sin embargo, el criterio apuntado aun siendo imprescindible no se juzga suficiente. Hemos de ser conscientes de que mientras la ordenación y el planeamiento se refieren siempre a territorios y ámbitos concretos, el medio natural no presenta soluciones de continuidad, no reconoce fronteras nacionales ni límites comunitarios o municipales. Parece pues forzoso, para enfrentarse con éxito a los problemas descritos, operar desde un plano superior al del planteamiento y la ordenación –que deben quedar relegados específicamente a ser herramientas de trabajo- concretamente desde la definición de una política ambiental que no sólo supere los límites territoriales y geográficos, sino también la especialización y fragmentación sectorial propias del quehacer de las distintas Administraciones.

En este sentido debe presentarse especial atención al contenido del artículo de José Muro de Zaro dedicado a exponer y explicar las actuales directivas europeas sobre medio ambiente y la preocupación de la U.E. sobre el medio ambiente urbano. A destacar las que se refieren al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, de carácter vinculante, dirigidas a exigir el estudio de las incidencias que los proyectos y actividades a autorizar puedan tener sobre el entorno físico, cultural y socioeconómico;

procedimiento en el que debe garantizarse la objetividad de este tipo de análisis, controlando los riesgos de manipulación a que éstos pueden lamentablemente estar sujetos.

Esta línea de pensamiento conduce a la necesidad de concienciar al ciudadano, mediante una educación adecuada y, en su caso, severas medidas penalizadoras, de que esos espacios aparentemente de nadie, tan numerosos y próximos a nuestra vida cotidiana –espacios libres no urbanizados, márgenes de carreteras, riberas de ríos y playas...- son, en realidad, “espacios de todos”, y todos, empezando por la Administración, somos corresponsables de su buen estado. En cuestiones medioambientales, las Administraciones han de asumir la obligación de dar ejemplo: la higiene y grado de limpieza de instalaciones y locales públicos, el buen funcionamiento de los servicios de limpieza, el uso extensivo de productos reciclados, son algunos de los muy diversos modos de cumplir con aquélla.

Después de nuestra incorporación al Mercado Único, hemos de trabajar a partir de su vigente programa de acción, aprobado en 1.987, que propone como líneas fundamentales: la integración de la protección ambiental como condición básica para el desarrollo, la definición de normas de calidad ambiental más estrictas, el fomento de la educación ambiental y la investigación en algunos sectores punta como la biotecnología, en orden a regular las modificaciones genéticas de los microorganismos. Asimismo, deberá participarse, activamente, en el debate abierto por el “Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano”, elaborado por la U.E., en relación con problemas y materias como: la conveniencia de una mayor integración de los parámetros ambientales en el planeamiento; la incorporación de las políticas de ahorro energético en los planes de ordenación superando el actual enfoque sólo corrector; y la rehabilitación de áreas monofuncionales o degradadas, integrando la pequeña industria en el tejido urbano previa su adaptación a los parámetros propuestos en las directivas de protección ambiental.

Parece necesario, por tanto, que nuestro país establezca una política medioambiental de carácter global caracterizada por los siguientes objetivos:

- Generalizar a nivel estatal las líneas de actuación, definiendo un marco común de mínimos en el que, como desarrollo pormenorizado, se inscriban las medidas establecidas a nivel autonómico.
- Incrementar el desarrollo de programas de investigación y fomentar, al mismo tiempo, un conocimiento más amplio de las nuevas técnicas medioambientales y poner en marcha campañas de educación y concienciación ciudadana.
- Perseguir el equilibrio en el conflicto entre el progreso en la calidad de vida urbana y el desarrollo económico de la ciudad, objetivos que no son antagónicos ya que la protección de los recursos ambientales ha de considerarse básica para conseguir un crecimiento económico proporcionado y éste, a su vez, debe contribuir a la mejora ambiental, lo que exigirá una gestión integral del agua y de los residuos generados por las áreas urbanas.
- Insistir en la importancia del análisis del sistema urbano y de sus disfuncionalidades como medio para llegar a la raíz de los problemas ambientales.
- Profundizar en el principio asumido a nivel europeo de que “quien contamina paga”, desarrollando y tipificando los delitos sobre el medio ambiente para su incorporación al Código Penal.

## 2. INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

### El ambiente y sus medios: natural y cultural

Desde una perspectiva antropocéntrica se entiende por "ambiente" al conjunto de factores, condiciones y circunstancias de todo tipo (económicos, sociales, artísticos, naturales, físicos...) que conforman el entorno del hombre en el cual tienen lugar las actividades humanas.

El "medio" es el elemento en el que el hombre vive o está situado. El término "medio ambiente" es, por tanto una redundancia, porque sustancialmente, ambas palabras significan lo mismo, aunque, usualmente, con él se quiere dar a entender el medio físico o ambiente natural.

Quizá la acepción más conveniente para su entendimiento es aquella que considera que el ambiente, como concepto general, está constituido por dos partes, el medio natural y el medio cultural.

El medio natural está formado por todos aquellos elementos físico-materiales de índole predominantemente natural (producidos por la naturaleza y sometidos a leyes cosmológicas).

El medio cultural está constituido por todos los elementos predominantemente creados por el hombre (de índole artificial sometidos a pautas culturales y leyes sociales).

Los elementos compositivos del "medio natural" presentan fenómenos de interdependencia y tienden a mantenerse en estado de equilibrio dinámico, estable en el tiempo considerado a escala humana, si bien a escala universal son entrópicos, tienden al caos, al desorden, a la degradación de su energía hasta que en el límite se alcanza la entropía o muerte térmica del universo.

Los factores integrantes del "medio cultural" también presentan interdependencias entre ellos, si bien, los fenómenos culturales, al revés que los naturales, tienden a la unicidad, al orden, a la perfección, a la medida y proporción, en definitiva, a la armonía como antientropía.

A su vez, entre ambos medios se dan fenómenos de interdependencia y afección mutua. Forman parte de una realidad unitaria y son indisolubles.

**Entendido de esta manera, el ambiente, está constituido por un conjunto de elementos naturales sobre los que actúa el hombre y los humaniza.**

En la manera, la cantidad e intensidad de la actuación del hombre sobre el medio natural se encuentran los problemas que actualmente se observan en este medio.

Toda acción humana sobre el medio natural: su cultivo (agrícola, forestal, agropecuario...), su explotación (minería, caza, pesca...), su urbanización (creación de ciudades, infraestructuras...) es una transformación de su naturaleza, en definitiva, una agresión, pero hasta nuestros días no presentaba grandes problemas. El medio natural

era capaz de asimilar las acciones humanas y se autorregulaba sin perder el equilibrio dinámico que le caracteriza.

Actualmente, la espectacular explosión demográfica, la desmesurada capacidad técnica alcanzada por el hombre para intervenir y transformar el medio natural y la falta de un paralelo desarrollo de la capacidad de previsión y control de las consecuencias que ello puede alcanzar, hacen que el equilibrio dinámico natural se pueda llegar a romper con imprevisibles consecuencias para la humanidad.

Para conseguir que la territorialización de las actividades humanas (naturaleza cultural) tengan lugar sobre el medio natural de la mejor manera posible para ambos, la sociedad creó la "**técnica del planeamiento**" que cuando se refiere a las actividades humanas en las ciudades y en su medio natural próximo a ellas, se denomina planeamiento urbano.

### **El planeamiento urbanístico integral o comprensivo.**

De entre los distintos sistemas de planeamiento urbanístico que se utilizan en el mundo occidental:

España se decantó (al menos de manera teórica) por la consecución de la ordenación urbana integral o comprensiva del territorio, a través de la implantación de Planes Urbanísticos que contemplan el ambiente, en cada área estudiada y ordenada, como suma de los componentes de los medios cultural y natural, según sea el factor predominante en cada una, o el que adquiere mayor peso específico en el diagnóstico y tratamiento de sus problemas.

El Plan Urbanístico dispone las actividades humanas en el territorio de su competencia y las relaciona con el medio natural de manera que maximice el bienestar social, pero dentro de unos umbrales de modificación del medio natural, de forma que no se rompa su equilibrio dinámico.

Con la información se pretende llegar a conocer el objeto (natural y cultural) que se trata de estudiar y ordenar. Para ello se observan, perciben y registran todos los aspectos del ambiente y sus circunstancias.

Luego se analiza la información relacionándola con la realidad de los hechos y se diagnostican las consecuencias de la situación de hecho del ambiente, llegando a la identificación de sus problemas y de su estructura y de los cambios que pueden producirse, así como sus causas y se prevé su futuro comportamiento con el fin de establecer las acciones necesarias que lo dirijan en determinado sentido, interviniendo en su proceso de evolución.

De entre todas las posibles alternativas de evolución de las relaciones y elementos que constituyen el ambiente, existen una o varias opciones que permiten maximizar el beneficio social.

A esta fase de la Ordenación Urbana corresponde la fijación de las estrategias para dirigir su evolución, sus metas y objetivos, de forma que configuren o expresen la vida común de los hombres en un territorio determinado.

Si se admite el principio de que la humanidad ha de procurar transmitir su patrimonio natural y cultural heredado con la menor alteración posible a las futuras generaciones, la territorialización de las actividades humanas ha de tener lugar en un

ambiente óptimo, para lo cual, previa o simultáneamente, se ha de estudiar el ambiente existente para que no se tergiverse con la actuación del hombre.

El contenido de un estudio genérico del ambiente consta, en esquema, de las siguientes secciones:

### **Ambiente:**

- Medio Natural: Medio inerte. Medio biótico. Aspectos perceptivos.
- Medio Cultural: Dimensión socio-económica. Dimensión política. Dimensión estética.

Limitando el estudio al medio natural, que es al que se refiere el título de este epígrafe, su análisis puede hacerse siguiendo diferentes procedimientos, encuadrables en métodos analíticos o sintéticos que, en definitiva, aspiran a determinar la capacidad de soporte del medio a los distintos usos del suelo, su vulnerabilidad y las condiciones de su protección, restricción, implantación y gestión de dichos usos. Se trata de buscar la aptitud de cada espacio territorial en función de sus características intrínsecas, para los posibles y distintos usos del suelo, a fin de determinar su tasa de implantación aceptable y distribuir, mediante el Plan, los usos del suelo en función de éste y del resto de las consideraciones socioeconómicas, infraestructurales, etc., que influyen en la consecución de los objetivos buscados por el Plan. Un estudio analítico se desarrolla normalmente en los siguientes apartados:

- Información, descripción e interpretación del medio natural para conocer sus elementos compositivos, su estructura y funcionamiento. En esta fase se recogen las variables descriptivas relevantes según la escala del territorio y los procesos que las relacionan.
- Valoración del medio natural de cada uno de los puntos del territorio o de las unidades operacionales que adopte el estudio. Suele resumirse en tres aspectos o dimensiones de valor
  - Ecológico
  - Productivo
  - Perceptivo o paisajístico
- Análisis del impacto o estudio de los efectos que pueden producir los diferentes usos del suelo o actividades en cada punto del territorio si, hipotéticamente, se localizasen sobre él. Suele medirse en término de cambio de rango en la escala de valor.
- Análisis de la aptitud del territorio para esas actividades o medida de las posibilidades que cada punto presenta para cumplir los requerimientos de localización y operación de una actividad.
- Modelo territorial especificando la mejor utilización del suelo desde el punto de vista del medio natural. Para que la evolución de las actividades urbanas armonice con el medio natural y a la vez con el máximo bienestar social posible, es preciso que, en la localización espacial de las actividades humanas, se tengan en cuenta:
  - Los condicionantes del impacto de la actividad sobre los medios inerte, biótico y perceptivo, valorando la capacidad del territorio, con el fin de determinar el máximo nivel de desarrollo no destructivo soportable por los recursos naturales disponibles y en orden a establecer los criterios y

niveles de protección necesarios para aquellas áreas con valor ecológico singular.

- Los condicionantes geomorfológicos, físicos y climáticos del territorio.
- El logro de la mejor calidad del medio cultural a través de la potenciación de la educación ambiental.
- Asignación de los territorios idóneos para cada actividad que permita la mejor distribución de los recursos naturales y culturales.

En consecuencia, las estructuras urbanas que optimicen la interacción cultura-naturaleza deberán ser:

- Estables ecológicamente, dentro de una cierta dinamicidad.
- Adaptadas a las condicionantes físicas, geomorfológicas y climáticas del territorio.
- Suficientemente protegidas y definidas para evitar el deterioro de los medios natural y cultural.
- Tales que proporcionen los máximos beneficios sociales, preservando los recursos naturales no renovables y el manejo natural de los renovables, dentro de una filosofía de producción sostenible del servicio que presta el recurso.

Todo proceso de consecución del óptimo territorial se supone realizado mediante un método más o menos científico y con criterios técnicos universalmente aceptados que, indefectiblemente, y sin lugar a dudas, llevan al resultado previsto. Pero esto no es así; la referencia a este nuevo concepto implica la introducción de un criterio subjetivo de naturaleza política que, por ser un juicio previo, necesita su fijación o definición por la colectividad, bien directamente (participación ciudadana) o indirectamente por representación (Corporación Municipal).

La Ordenación por tanto, una vez analizada la situación **“del hecho urbano”**, en relación con el medio natural y estudiadas las vocaciones ambientales:

- Ha de formular una serie de proposiciones sobre los acontecimientos que deben producirse mediante una prospección de su evolución tendencial;
- Ha de prever las necesidades producidas por la forma de vida urbana, derivadas del ideario político de la mayoría de los ciudadanos, y establecer sus elementos estructurantes;
- Ha de estudiar, al mismo tiempo, las relaciones entre ellos y entre sus características y propiedades, para luego relacionarlos con la localización sobre el territorio de los asentamientos residenciales, productivos, de convivencia y de ocio.

El planeamiento no se limita a la actividad puramente científica de observar, describir, registrar e introducir las leyes que rigen el fenómeno urbano y su evolución en el tiempo considerado como impelido por un determinismo automático e indefectible, sino que constituye una técnica que también aprende y enseña a intervenir y manipular la evolución de los hechos (considerados como contingencia de una serie de circunstancias históricas) mediante las acciones necesarias para la consecución de la Ordenación Urbana establecida a priori. Esta última es la fase que caracteriza el Planeamiento. Constituye la acción o intervención sobre el ambiente.

El Plan Urbanístico, propiamente dicho, es un conjunto de acciones coordinadas y programas, encaminadas a la consecución de la Ordenación Urbana.

El Plan es un instrumento que facilita el desenvolvimiento y territorialización de las actividades humanas, para lo cual dispone, en el tiempo y en el espacio, los objetos y sujetos que componen el sistema urbano de manera ordenada, es decir, dispuestos y relacionados entre sí de manera óptima, entendiendo por óptima **“aquella posible**

**alternativa que maximiza el bienestar social a juicio de la mayoría de los ciudadanos”.**

El Plan trata de intervenir en la evolución de los acontecimientos y establece acciones que rigen esta evolución, en determinados sentidos, para alcanzar un estado en cada momento que, por su naturaleza, es de índole moral, ética y, por tanto, política, **pues intenta establecer un código de conducta para los miembros de una comunidad, de cara a facilitarles la convivencia en armonía, relacionándolos con el medio natural.**

El planeamiento urbanístico se concibe como un complejo y múltiple sistema de acciones y actuaciones aproximativas y dialécticas para introducir racionalidad en la toma de decisiones sobre la territorialización de las actividades humanas y para introducir racionalidad en la conservación, mantenimiento o rehabilitación de los aspectos espaciales de la forma de vida urbana, en definitiva, para llevar a efecto de manera lógica la ordenación socio-política-económica, en un determinado territorio o medio natural, y su diseño o formalización hecho de acuerdo con las pautas culturales del arte figurativo del espacio.

Pese a que no cabe duda sobre la naturaleza normativa de los Planes, el planeamiento urbano no es tan sólo un conjunto de normas que ordenan y fijan la conducta que se ha de observar al territorializar las actividades humanas y las relaciones entre el hombre y sus actividades y los medios natural y cultural. Tampoco es, tan sólo, el conjunto de normas que prohíben unas conductas determinadas y tasadas, consideradas lesivas o, cuando menos no convenientes para la sociedad. El Plan es un conjunto de normas que:

- Autorizan, posibilitan e incitan a territorializar las actividades humanas de determinadas maneras y que conceden facultades o poderes a quienes se encuentran en determinadas circunstancias para que los utilicen, dentro de ciertos límites, a su albedrío.
- Ponen a disposición de determinados agentes u operadores urbanos medios sociales, legales y económicos, para que realicen determinadas actividades urbanas en determinado espacio y tiempo.

Aparece ahora, el Plan Urbanístico no tan sólo con su faz imperativa, sino bajo un aspecto instrumental al servicio de los ciudadanos. Como un conjunto de acciones, disposiciones y reglas de conducta que sirven para prever, fomentar, ayudar, encauzar, modificar, poner límite, en definitiva, ordenar, a las actividades humanas que necesitan materializarse con forma física espacial en el ambiente con sus medios natural y cultural.

Así concebido, el planteamiento actual no se debería limitar a conceder facultades o poderes para actuar sobre el territorio de forma predeterminada, sino que debería acentuar su carácter instrumental, poniendo al servicio de la voluntad individual y colectiva la posibilidad de modelar las relaciones hombre-naturaleza, en la forma que la sociedad estime más conveniente

El Plan Urbanístico se convierte, de esta manera y en primer lugar, en un instrumento para garantizar el orden urbano y, en segundo lugar, para imponer un determinado orden sobre el medio natural. Lo que le interesa son las conductas de los operadores urbanos en la medida que afectan al hombre y su ambiente.



## Algunas dificultades y limitaciones de la integración

Uno de los inconvenientes con los que se encuentra la resolución de problemas del medio natural, es el cúmulo de disciplinas especializadas y autónomas que lo estudian y que intervienen sectorial y fragmentariamente, no tan sólo en la adquisición de conocimientos, sino también en sus actuaciones sobre él. Esta dicotomía traslada el problema a la propia Administración que gestiona el ambiente y aparece como una rígida organización fragmentaria y especializada, que le induce a regular la convivencia humana sobre los medios natural y cultural como verdaderos compartimentos estancos, ignorando la interacción entre las actividades del hombre y la naturaleza de una manera holística, que no merece ser contemplada e instrumentada como un conjunto de medidas estudiadas y puestas en práctica desde políticas sectoriales muy distintas entre sí.

Así, pese al método comprensivo que preconiza la cultura urbanística para integrar los medios natural y cultural, a través del planeamiento, se ha de tener en cuenta el funcionamiento de la Administración como compartimentos estancos con ópticas sectoriales que impiden la resolución de los problemas de manera comprensiva. Por ello el planeamiento urbanístico que ordena (de manera teórica) integralmente el territorio se ve afectado y relegado a un escalón jerárquico inferior por los planeamientos sectoriales de carreteras, embalses, ríos, costas marítimas, vías pecuarias, puertos, aeropuertos, patrimonio histórico, medio ambiente natural, etc.

Otro inconveniente es la determinación y definición de los elementos constitutivos del medio natural que impiden la integración o resolución de sus problemas en el ámbito territorial del planeamiento.

Pese a ello se ha de ser consciente de las propias limitaciones del Planeamiento Urbanístico respecto a los grandes problemas ambientales. El Plan Urbanístico puede conseguir la obtención del equilibrio dinámico del medio natural de ámbitos territoriales pequeños, como los municipales, actuando sobre sus elementos constitutivos previamente identificados: suelo, subsuelo, aire, agua... y sometiendo a comportamientos normativos los diversos elementos agresores: vertidos controlados de residuos sólidos urbanos, depuración de aguas residuales, antes de su incorporación al medio natural; emisiones controladas de gases a la atmósfera; defensa y regeneración de elementos constitutivos del medio, costas, capas vegetales; saneamiento de suelos contaminados, recuperación de áreas degradadas, tratamiento de residuos tóxicos peligrosos...

Puede, en general, ordenar las actividades socio-económicas de un municipio, pero excede de sus propios límites la resolución de los grandes problemas ambientales y se muestra incapaz de coordinar ámbitos territoriales próximos, puesto que trata de resolver los problemas del medio físico de un determinado ámbito territorial (normalmente municipal) sobre el que tiene competencia, desconsiderando los ámbitos colindantes supramunicipales sobre los que no tiene competencia.

Para ámbitos supramunicipales se suele integrar el medio natural y la resolución de los problemas ambientales en los instrumentos de la Ordenación del Territorio, cuya mayor escala permite superar el límite territorial, normalmente municipal, tradicional del Urbanismo, tratando de buscar un determinado equilibrio de los medios natural y cultural de ámbitos territoriales más amplios que los urbanísticos.

Pero la integración del medio natural en el Planeamiento Urbanístico o la Ordenación del Territorio, desde una posición de igualdad, y no de subordinación, ante el medio cultural, tampoco es la panacea universal para la resolución de los problemas del medio natural.

**El medio natural es continuo, sin fronteras, sin límites municipales, ni nacionales, y sus posibles ámbitos de actuación no coinciden con los del planeamiento, ni la Ordenación del Territorio, ni sus elementos constitutivos son fácilmente aislables y localizables, ni permiten la implementación de normativas universales, porque la organización social es de naturaleza cultural y sus ámbitos aún no coinciden con los de los grandes dilemas ambientales.**

Muchos de los grandes problemas del medio natural (capa de ozono, efecto invernadero, calentamiento de la tierra, agentes contaminantes, lluvia ácida, extinción biológica, neblina fotoquímica...) no son resolubles a través del Territorio, porque sus ámbitos territoriales les exceden y, por tanto no les alcanza su limitada capacidad de conocimiento y poder sobre la territorialización de las actividades humanas. **De ahí que además de la integración del ambiente en el Planeamiento Urbanístico, se requiera, además, una política ambiental más general que supere los tradicionales límites políticos territoriales.**

### **3. PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL TERRITORIO**

La intervención del hombre en el Territorio a través de la puesta en práctica de la planificación desde el doble propósito de organizar y diseñar la evolución del mismo es una ambición actual que, sin embargo, no podemos considerar como exclusivamente contemporánea:

Pese a las incursiones realizadas en un pasado más o menos próximo en lo que ha dado en denominarse como Ordenación del Territorio, en los prolegómenos del siglo XXI no son pocos los sectores de la comunidad científica, en general, y de la geográfica, en particular, los que piensan o mejor, pensamos que difícilmente sin una intervención de los "poderes públicos" en el territorio a través de la "planificación", pueda lograrse una estructura espacial equilibrada, que ayude al logro de una sociedad más solidaria y, a la postre, con menos desigualdades al menos, en lo que a oportunidades se refiere.

Todo ello sin olvidarnos que al tratar del medio ambiente, la realidad histórica nos ha mostrado que la relación entre el medio natural y el subsistema social, ha dado lugar a formas específicas de gestión ambiental. En la sociedad industrial alcanzada en los denominados "países ricos", esta gestión se ha orientado a través de una concepción de lo económico en la que el concepto de producción ha ido, progresivamente, separándose de su contenido físico-natural, a la par que se vinculaba con el valor de cambio de los objetos, llegándose así a la consideración del producto "per se", desligado de su relación y su función en el sistema del cual forman parte.

Por esencia, tras la "despreocupación" de la Geografía y las investigaciones de la Economía convencional por los desequilibrios regionales, de forma casi soterrada hallamos una visión lineal de los llamados "procesos" históricos seguidos por los diferentes grupos sociales, situándolos en un punto más o menos cercano a un quizá inexistente "modelo de desarrollo" ideal. La falta de un "corpus" teórico actual, por parte de la Geografía Regional, ha hecho que los geógrafos dirijamos nuestra atención al tratar de los temas regionales hacia la Economía Regional, la cual, de una forma sintética, ya en los años cincuenta sostuvo que la integración en y desde el territorio, contiene mecanismos automáticos de convergencia, a partir de la idea de difusión de la prosperidad, tal y como defendía Lewis.

La Geografía, ciencia tradicional que estudia las relaciones entre los hombres y el medio, tiene en la actualidad como uno de los objetivos prioritarios el medio ambiente,

teniendo en cuenta que hay que territorializarlo. Esto supone desarrollar nuevos postulados metodológicos que "grosso modo" señalan tres aspectos: en primer lugar, debemos valorar la Geografía como una ciencia social de los territorios; en segundo lugar, hay que lograr una aproximación "interactiva" entre los factores sociales y los naturales; por último, señalar que la identidad geográfica pasará por crear un método que interprete y valore el espacio desde una perspectiva conceptual tridimensional (el "geosistema", concepto naturalista; el "territorio", concepto socioeconómico, y, el "paisaje", noción sociocultural)

Si a ésto añadimos que la Ordenación del Territorio puede ser entendida como un conjunto de acciones de carácter público dirigidas a conseguir, en un territorio definido, la óptima utilización de sus propios recursos y de los ajenos que le sean atribuidos, para que su población pueda desarrollar plenamente sus actividades, en forma equilibrada con su propio marco natural y ambiental, así como otros territorios integrados en unidades solidarias de ámbito superior, posee, "per se", un valor eminentemente socioeconómico. Todo ello sin olvidarnos que el espacio debe considerarse como un sistema complejo conformado por dos subsistemas: el natural y el social, estrechadamente relacionados.

Desde esta perspectiva, políticas, planes y programas pueden valorarse como herramientas para la planificación, sirviendo de base para la distribución de los recursos públicos. Existe, generalmente, un proceso escalonado de planificación en el cual la política puede considerarse como la inspiración y guía para la acción; el plan como un conjunto de objetivos coordinados y ajustados en el tiempo para el cumplimiento de la política, y el programa como un conjunto de proyectos a desarrollar en un territorio concreto. El sistema escalonado puede aplicarse tanto a nivel nacional, como regional y local, amén de acciones sectoriales y de planificación física. Así, mientras el proceso de evaluación ambiental de las referidas Políticas, Planes y Programas, suele aplicársele la denominación de "Evaluación Ambiental Estratégica" (SEA, Strategic Environmental Assessment), por Planificación Integral entendemos la definición de una racionalidad global que haga coherentes las actuaciones sociales con las estructuras ecosistémicas en que se insertan; así, la capacidad de decisión se basa, no tanto en la independencia respecto de las leyes naturales, como en el conocimiento de las mismas y en la posibilidad de hacerlas actuar en la consecución de determinados fines, sobre la base de ese conocimiento. En la Planificación Integral, desarrollo y medio ambiente son, por tanto, dos aspectos del proceso armónico entre sociedades y naturaleza como integrantes de un mismo sistema.

Cobra relativa importancia, desde esta perspectiva, lo que da en denominarse como "eficiencia integral del sistema", base y fundamento de la ordenación territorial en su conjunto. De hecho, la eficiencia o productividad del medio físico (marcada por su capacidad para producir, de forma más o menos permanente, materiales o energías que puedan ser utilizados para satisfacer las necesidades de bienes y servicios, consecuencia del proceso social de desarrollo) servirá de base a la productividad del propio subsistema económico. No podemos olvidarnos que la compatibilización del desarrollo económico y social con el mantenimiento de los procesos ecológicos y la diversidad genética y ambiental que ahora se intenta, (no siempre con éxito), sintetizar en el concepto de desarrollo sostenible supone la directriz fundamental de la "planificación integral". Tanto es así que, para lograr la susodicha integración debemos enmarcar el modelo territorial dentro de un proceso dinámico, integral y de ordenación global, en plena armonía con el modelo de desarrollo elegido y con lo que se conoce como "situación ambiental".

### 3.1.- Metodologías para la elaboración de diagnósticos

Como todo esquema de planificación territorial depende de estructuras y procesos complejos que suelen ser modificados en su funcionamiento y dinámica de la actividad humana, se nos hace imprescindible abandonar la visión estática y sectorial, que hace que la ordenación territorial se quede en la implantación de una política económica totalmente ajena a considerandos ecológicos y ambientales. Es por ésto por lo que, en la Planificación Integral se presenta como imprescindible la elaboración de diagnósticos. Así, el conjunto de actuaciones que se incluyen en el proceso de ordenación y planificación, dependerían en gran medida de la fiabilidad de los análisis de partida y de los diagnósticos a realizar (no debemos olvidarnos que en la actualidad los diagnósticos que se realizan pecan, "mutatis muntandi", de economicistas, prescindiendo de la variable "integrantes del medio físico", así como de las interrelaciones existentes entre éste y los propios sistemas económicos). Intentando superar los susodichos condicionantes, la metodología propuesta recoge las pautas siguientes:

a) Condicionantes externos: Todo trabajo de ordenación deberá partir de un diagnóstico que tenga en cuenta la interpretación y valoración de la realidad económica local, regional, nacional o internacional, puesto que no parece lógico realizar el diseño de una estrategia que se olvide de lo que ha sucedido y sucede en este ámbito.

b) Factores a valorar con miras al diagnóstico integral: Se trata de estudiar el conjunto de elementos (materiales) y energías integrantes del territorio, así como los procesos vitales que en él se desarrollan; entre los esenciales podemos destacar: **suelos** (erosión, salinización, fertilización mineralización, contaminación,.....), **agua** (contaminación biológica, química, térmica, eutrofización, inundaciones, desviaciones en el curso,.....), **vegetación** (cultivos, deforestación, plagas y enfermedades) **fauna** (producción ganadera, cambios en las especies, reutilización de la biomasa animal, plagas y enfermedades, producción y problemática pesquera,.....), **aire** (la contaminación y su tratamiento), **mar** (explotación de los fondos, cultivos marinos, contaminación), **minería** (extracción de minerales metálicos, de otros minerales; transformación,.....), **sociedad** (formas de producción y apropiación del excedente, control de los procesos de acumulación, distribución de la riqueza, problemas de pobreza y marginación, salud, educación, procesos culturales), **patrimonio** (problemática cultural,.....), **otros procesos transformadores** (urbanización y asentamientos, actividades industriales, construcción, servicios), **otros aspectos económicos** (Valor Añadido, flujos monetarios, aspectos sectoriales,.....).

La identificación de los procesos esenciales y sus principales interrelaciones nos permite analizar los elementos o variables de sistemas afectados, así como sus diversas implicaciones. Dentro de los procesos antrópicos, y de forma más específica, en el contexto de los denominados procesos productivos, es de interés plantear la manera en que éstos desarrollan; es decir, la tecnología utilizada y sus repercusiones en los procesos esenciales del territorio.

c) Inventario de recursos y elaboración de indicadores: La importancia de la selección de una información adecuada cuantitativa y cualitativamente obliga a tener en cuenta cuestiones como: la homogeneización y depuración de los datos; la operatividad; la inserción en un sistema de información, análisis y valoración de la naturaleza de los datos,.....

d) Información estadística y documental: Desde una perspectiva de eficacia, la información territorial dirigida a la elaboración de diagnósticos, intentará satisfacer aspectos como: detección de áreas conflictivas tanto en el ámbito

territorial como en el medioambiental; facilitar las medidas de carácter preventivo; ayudar a reforzar la dimensión territorial y medioambiental.

La puesta en práctica de la referida metodología se puede concretar en diversas fases, si bien, una estructura que hoy empieza a ser convencional es la siguiente:

1. Introducción; 2. Diagnóstico; 3. Objetivos y estrategias; 4. Programas de actuación; 5. Financiación; 6. Ejecución y control.

En el contexto de la Planificación Integral en relación con los modelos de desarrollo regional las fases que suelen distinguirse son: **Primera fase:** Creación de una base de datos indicadores, índices socioeconómicos,.....; **Segunda Fase:** Diagnóstico y orientaciones de Ordenación del Territorio (espacios de interés por su alta capacidad para albergar actividades productivas; zonas y territorios singulares,....); **Tercera fase:** Análisis de la dualidad Medio Físico vs. Medio Antrópico (conforma la base de la ordenación y planificación territorial integrada); **Cuarta fase:** "Priorización" de actividades (Se trata de llegar a delimitar un modelo territorial capaz de establecer el óptimo de distribución de las distintas actividades en el territorio, para ello se tendrán en cuenta dos variables: aptitud e impacto); **Quinta Fase:** Prognosis.

Indudablemente, la puesta en práctica de un sistema tan complejo implica la sistematización de las diferentes fases en el marco de las etapas que componen la práctica de la planificación.

### 3.2.- La planificación integral en España, hoy

Puesto que a escala estatal de momento su puesta en práctica es mínima, debemos indicar que es en el ámbito autonómico y sectorial donde podemos encontrar algunas aproximaciones a lo que se ha dado en denominar como Planificación integral. Respecto de las Autonomías, cabe subrayar el esfuerzo realizado por la Junta de Andalucía en la que se ha buscado un modelo territorial en el que las "Comarcas Ambientales" (cuyo objetivo fundamental es delimitar un conjunto de espacios en los que exista un cierto grado de homogeneidad en las formas de vida,....) sirven de base para el análisis e interpretación tanto del "modelo de desarrollo" como de la "situación ambiental".

En la realidad cotidiana de nuestro país, dos son los instrumentos que, si bien no cubren todas las etapas que conformarían la práctica de la planificación, son consecuencia del binomio "planificación territorial-conservación del medio ambiente"; la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). Los estudios de EIA conforman un apartado fundamental dentro de la planificación territorial, quizá porque su realización se ve impuesta y respaldada por la existencia de normativa legal, amén de por la presión ejercida por los movimientos legales; de hecho, en España en la mayor parte de los casos se trata de meros instrumentos técnicos de escaso interés científico, aunque de mayor utilidad técnica (sobre todo si tenemos en cuenta que suelen aplicarse en los "proyectos"). Tanto es así, que en no pocos casos, las metodologías de EIA constituyen meros sistemas de registro y minimización de impactos (eso sí, siempre repletos de inventarios, listas, mapas temáticos,...., que nos facilitan la comprensión de las relaciones causa-efecto). A esto añadir que la EIA suele realizarse cuando la decisión política ya suele estar tomada, limitándose la discusión a valorar las diferentes medidas correctoras.

Los PORN, por su parte, representan el corolario de un sistema normativo en el que se incluyen también los PRUG (Planes Rectores de Uso y Gestión), facilitando la articulación de un proceso de planificación que se limita a aquellos territorios que

contienen valores naturales destacables (por su interés ecogeográfico,.....). Sin embargo, la usencia de un mayor desarrollo de esta figura, la inexistencia de medidas que doten de operatividad a sus previsiones socioeconómicas (excepción hecha de Andalucía, donde se está aplicando la referida "planificación", a través de los "Planes de Desarrollo Integral", los "Programas de Fomento,....) no permiten que valoremos de forma muy positiva estos instrumentos (a pesar de presentar aspectos positivos que favorecen la ordenación de los recursos naturales en un marco territorial de tamaño medio).

De hecho, la falta de una "Planificación Integral" a escala nacional se ve soslayada a través de la puesta en práctica de diversas políticas sectoriales y estructurales (política forestal, planificación hidrológica,....)

## **4. LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO URBANO**

Los efectos ambientales de la ciudad sobre el entorno físico en el que se sitúa han existido siempre, son innegables y evidentes, cronológicamente estos efectos empiezan a tener síntomas de gravedad y rasgos de insostenibilidad a partir de la Revolución Industrial que es cuando se produce una masiva y repentina acumulación de personas en las ciudades. Este hito histórico marca el inicio de algunos de los problemas que, todavía hoy, aunque de diferente forma, aquejan a nuestras ciudades.

Un ejemplo de lo anterior es que a lo largo del tiempo la mejora de la calidad de vida urbana, la "salubridad urbana", se ha conseguido por un desplazamiento de la "insalubridad" al medio rural añadiendo además, un importante efecto multiplicador por el transporte de las aguas. Los ríos son utilizados como alcantarillas transportadoras de desechos. Aunque actualmente en los países de la Unión Europea, USA y Japón, tras la adopción de algunos compromisos de la Cumbre de Río, se ha generalizado la instalación de depuradoras de aguas residuales.

A lo largo del presente artículo analizaremos los rasgos definitorios de la sostenibilidad del medio urbano, su evolución y las actuaciones de las instituciones, así como los esfuerzos internacionales al respecto.

### **4.1.- Arquitectura urbana**

El barroco fue el punto crítico en el modelo arquitectónico de ciudad, hasta entonces la ciudad seguía manteniendo muchas connotaciones defensivas sin ser capaz de asumir una vocación comercial, industrial, plural y referente de encuentros y de personas. A partir de entonces se asumen sistemas e innovaciones arquitectónicas que duran hasta nuestros días, podemos considerar como una de las más importantes el sistema reticular, la ciudad se expande y crece con un orden arquitectónico previamente fijado y estudiado, la "cuadrícula" huye de las calles angostas y curvadas, de los recintos fortificados, de las rigideces propias de una ciudad defensiva.

Este crecimiento de las ciudades las hizo más habitables, y esto tiene hoy mismo su traslación; si acumulamos sobre una pequeña superficie las dotaciones de equipamientos y servicios, la población, la actividad económica, el ocio.....estamos aumentando paralelamente la insostenibilidad de los mismos al promocionar unos niveles de vida inferiores a los que se pueden asumir. Es por ello por lo que la dispersión geográfica, dentro de una misma ciudad, parece ser un aliciente en las dos últimas décadas para la mejor habitabilidad de la misma, pero en este punto nos encontramos con una cierta dialéctica u oposición entre los que defienden una ciudad "zonificada" y los que prefieren su "compactación".

Los defensores de la primera opción vienen a afirmar: ¿Acaso la insostenibilidad de la vida urbana se puede separar de la alta presión que sufren los centros urbanos?, por lo que proponen la dispersión urbana como forma de aumentar la habitabilidad y la calidad de vida de nuestras ciudades, ya que entienden que esto conlleva segregar y alejar las actividades y los residuos más problemáticos, así como una reducción de la presión de la población de los usos por unidad de superficie.

La creación de nuevos polígonos o zonas residenciales debe ser lenta si se quieren complementar e integrar adecuadamente las diversas dotaciones que los componen, aumentar la dispersión de las ciudades de esta forma no sólo mejora la calidad de vida y la habitabilidad urbana sino que además lo hará ahorrando suelo, energía, dinero y tiempo. La creación de nuevas zonas urbanas debe tener esta filosofía para conseguir una ciudad que crezca en armonía con su medio, debe ser el modelo urbano un modelo de ciudad compacta, que no comprimida.

Los seguidores de la segunda opción no creen en esa alternativa, puesto que entienden que la dispersión urbana tiene un doble efecto: aunque baja la presión sobre determinadas zonas de la ciudad y, aumenta su sostenibilidad y su habitabilidad, la dispersión también provoca un mayor distanciamiento geográfico que conlleva la necesidad de mayores desplazamientos motorizados, generando una disminución de la calidad de vida urbana. La creación de zoning o polígonos especializados que cumplen una sola función: zonas comerciales, parques empresariales, barrios dormitorio, áreas de ocio especializado, zonas escolares..., convierten el modelo en un círculo vicioso donde el coche necesita más espacio a devorar.

Parece evidente que ninguna de las dos opciones son alternativas claras para mejorar la sostenibilidad urbana. **Por lo que estamos llamados a buscar un punto de equilibrio entre ambas propuestas y apostar por una planificación urbana nueva, distinta y más humanizada.** El punto de equilibrio a nuestro entender debe pasar por crear nuevas urbanizaciones emancipadas dentro de las grandes metrópolis, donde sin alcanzar densificaciones inviables los residentes tengan accesos a la mayoría de los servicios y equipamientos de todo orden (salvo los menos utilizados) que convierta a esta urbanización a la vez en un lugar residencial y de trabajo, de ocio y esparcimiento, de cultura y deportes... en definitiva, en un espacio para vivir.

Quedaría por definir el tamaño ideal de las mismas, es decir, el umbral demográfico de emancipación. Nosotros entendemos que debiera ser núcleos de entre 20.000 y 30.000 habitantes, de tal suerte que el tiempo empleado por los residentes en el desplazamiento a pie del centro a la periferia o viceversa no sea superior a los 15 minutos.

#### **4.2.- Comportamiento cívico, calidad de vida y calidad ambiental**

No podemos perder la perspectiva de que los principales responsables del mantenimiento y de la mejora de nuestras ciudades son quienes las habitan, los ciudadanos. La habitabilidad implica a la calidad de vida de las ciudades con una serie de condicionantes, deseos y perspectivas que tienen sobre la misma los propios ciudadanos, puede que esas perspectivas y esos comportamientos de los ciudadanos no se correspondan con una idea de ciudad sostenible y habitable, nos estamos refiriendo al consumo de masas, al alto nivel de vida basado en el consumismo y al mantenimiento de costumbres poco sostenibles tales como el uso abusivo de sistemas de calefacción, el uso abusivo del transporte privado en lugar del transporte público, no reciclaje y vertido selectivo de basuras....En suma una serie de valores que se pueden tener sin que el ciudadano vea alterada su calidad de vida pero que además supondrán una mejora sensible de sostenibilidad de las formas de vida urbanas, unas cuestiones que todavía

hoy son opcionales pero que, a buen seguro, dentro de poco tiempo serán indispensables y obligatorias.

Ciertamente, si queremos una convivencia de aspectos como la sostenibilidad, la habitabilidad y la calidad de vida, no podemos negar la evidencia de que las actuales formas de vida y, muchos de los actuales modos de consumo, aún suponiendo incremento del nivel de vida implican una insostenibilidad ambiental y por tanto pérdida a más corto o largo plazo de habitabilidad.

La conclusión de lo anterior es que en un mundo global, la calidad ambiental como primer requisito básico de la calidad de vida, necesita imperiosamente de un cambio en los hábitos de consumo y en las consideraciones que las personas tienen sobre el concepto de calidad de vida.

### **4.3.- La ciudad y su medio**

Una ciudad deja de ser sostenible cuando provoca el empobrecimiento del medio sobre el que se sitúa, es por ello por lo que ha de promocionarse la autogeneración de energía evitando así que las ciudades entren en una dinámica en la que van empobreciendo los recursos energéticos por el mayor desplazamiento que supone la captación de recursos a mayores distancias.

La sostenibilidad del medio local con recursos locales debe ser objetivo prioritario de una ciudad verdaderamente habitable sin perder de vista que ese mismo medio local es el que debe asimilar vertidos y desechos que la misma ciudad genere.

Todavía hoy sólo es una pequeña élite la que mantiene una sensibilidad ambiental, muy lejos estamos de que esta sensibilidad ambiental afecte a la masa social y ciudadana, así nuestra realidad es que son las ciudades del mundo desarrollado las grandes consumidoras de insumos y las grandes generadoras de desechos y contaminación que son asumidos, irremediablemente, por todos los ciudadanos de mundo. Así, el 20 % de la población mundial consume el 80 % de los recursos mundiales, lejos está la cruda realidad de un pensamiento global y una actuación local, lejos está, esta realidad del logro de una solidaridad intergeneracional, propugnada por el desarrollo sostenible, sino hay ni siquiera el menor atisbo de conseguir una solidaridad intrageneracional.

Lo cierto es que los crecientes aumentos de la habitabilidad urbana se consiguen a base de aumentar la insostenibilidad global, esto puede llevar a calificar de falsos los supuestos aumentos en la calidad de vida puesto que los mismos sólo serán reales cuando sean compartidos por el resto de la humanidad ganando así perdurabilidad y continuidad en el tiempo.

**La calidad de vida, la habitabilidad, no pueden ser cuestiones mancilladas por un sentido materialista dentro de la habitual tónica capitalista, deben estar muy por encima de todo ello, deben representar el bienestar de la persona consigo misma, con su ciudad, con sus vecinos, pero también su fe, con su medio y con los miles de millones de personas que no comparten sus mismos privilegios, deben basarse en una profunda solidaridad para con los suyos, en un pensamiento global.**



#### **4.4.- La sostenibilidad ambiental urbana dentro del marco europeo**

Son tres los encuentros que los líderes municipales europeos han mantenido desde 1994 hasta la fecha de hoy con motivo de la sostenibilidad. El primero de los encuentros tuvo lugar en Aalborg, Dinamarca, entre el 24 y el 27 de Mayo de 1994, el segundo encuentro fue en Lisboa, Portugal, entre el 6 y el 8 de Octubre de 1996, y por último, esta el encuentro de Hannover, Alemania que tuvo lugar entre el 9 y el 12 de Febrero del 2.000.

El resultado del primer encuentro fue la Carta de Aalborg, inicio de la "Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles" destinada a animar y prestar apoyo a las ciudades y pueblos para que trabajen en pro de la sostenibilidad, esta campaña tuvo su evaluación en la Cumbre de Lisboa, en la misma se evaluó el proceso de implantación de la Agenda Local 21 en los países europeos, los participantes en la Cumbre de Lisboa firmaron un documento final llamado: "Plan Lisboa: de la Carta a la Acción". Por último está el documento firmado al finalizar la Cumbre de Hannover":

En estas cumbres las ciudades europeas se implican y comprometen con conceptos como el logro de una justicia social, unas economías sostenibles, un medio ambiente duradero, el cambio de los modos de vida, de producción y consumo, el cambio de las pautas de distribución del espacio.... Todo ello teniendo en cuenta que el 80 % de la población europea reside en ciudades y considerando que las responsabilidades, propias de los gobernantes locales por la cercanía al ciudadano, deben verse reforzadas con la transferencia de recursos económicos y de competencias.

En estas cumbres las ciudades europeas defienden muchos de los puntos expuestos en los apartados anteriores con respecto a la teoría de la sostenibilidad urbana y se comprometen: a un mayor reparto Norte-Sur y Oeste-Este para conseguir un desarrollo viable, al intercambio de experiencias exitosas o provechosas en sus respectivos ámbitos, a una mayor colaboración entre ciudades y entre generaciones. Dice textualmente la Carta de Aalborg, la sostenibilidad ambiental "requiere que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos..., que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua, y del suelo para absorberlos y procesarlos..., implica además el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública.

Se apuesta en definitiva en estas cumbres por introducir los esquemas sostenibles en la dinámica diaria de los entes locales, de forma amplia, participativa y autosuficiente potenciando el papel de las administraciones locales como propiciadores y no como ejecutores directos mostrando liderazgo pero no controlando los procesos de adopción de los Programas "Hacia un desarrollo sostenible" de la UE o el Programa 21.

Las Cumbres internacionales recogen aspectos novedosos como el compromiso de realizar auditorías sociales, económicas y ecológicas en los municipios con el fin de investigar su impacto en el medio ambiente y en las generaciones futuras e informar sobre los resultados. Terminamos nuestras reflexiones en torno a la sostenibilidad del medio urbano recogiendo literalmente algunas de las afirmaciones que se proclaman en la declaración de Hannover y que sintetizan perfectamente, el sentido de las tres Cumbres internacionales citadas, y del presente trabajo: "Nosotros, los líderes municipales, estamos obligados a actuar a escala local teniendo en cuenta nuestra responsabilidad global"(...) "no queremos que nuestro modelo de vida dependa de la explotación de seres humanos y de la naturaleza en otras regiones".

“Nos identificamos con la planificación urbana integrada; el desarrollo de ciudad compacta; la rehabilitación de las áreas urbanas industriales deprimidas; el uso reducido y más eficiente de las tierras y de otros recursos naturales; la gestión local del transporte y de la energía; y la lucha contra la exclusión social, el desempleo y la pobreza como puntos clave de la gestión urbana hacia la sostenibilidad local que estamos preparados para llevar a cabo”.

## **5. LAS POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO LOCAL**

El medio ambiente se nos presenta como factor de desarrollo y de justicia social. Frente a la visión tradicional del mismo como factor restrictivo, ahora se perfila como factor de desarrollo económico capaz de generar mayores beneficios sociales y sobre todo económicos (“doble beneficio” económico, ambiental y social), ya que el sistema capitalista aprovecha las nuevas oportunidades de negocio derivadas de la mercantilización del medio ambiente a través de un proceso de revalorización económica, social y cultural del sector ambiental en su más amplia dimensión, incluso planteándolo como un factor de justicia social. ( No tenemos un medio territorial claro ni un medio de desarrollo claro)

En el caso de la U.E., no somos pocos los que pensamos que a pesar de su popularidad, la política medioambiental es objeto de frecuente confrontación entre los distintos Estados miembros debido, principalmente, a diferencias acerca de prioridades y gasto. Ello es así porque la UE no funciona solamente como mecanismo homogeneizador de esta política, sino que también proporciona un escenario en el que se discuten y negocian diferentes objetivos medioambientales.

En esta negociación se refleja, claramente, la disparidad de criterio que existe entre los países comunitarios mas desarrollados del centro y norte de Europa y los menos desarrollados del Sur.

Los viejos impactos locales se han desbordado y se interrelacionan ya con una serie de problemas ambientales de carácter global entre los que destacan:

- ✓ El cambio climático
- ✓ La reducción de la capa de ozono
- ✓ La deforestación
- ✓ La pérdida de biodiversidad terrestre y marítima
- ✓ Una estructura de producción y consumo con patrones de creciente utilización de recursos y generación de desechos
- ✓ Una organización de lo social en el ámbito mundial con una desigual distribución de la riqueza.

Las ciudades siempre han establecido y a la vez han reflejado los valores dominantes en el seno de las civilizaciones, desde las sociedades urbanas se han venido estableciendo los patrones de desarrollo dominantes en períodos de la Historia.

Hoy más que nunca el mundo se globaliza, organiza y gestiona a través de una red de sistemas urbanos que a su vez concentra los principales centros de información y

decisión, residencia, producción, distribución y consumo del Planeta. De cómo se interrelacione esta red, cómo se interrelacionen las estrategias globales y locales, y cómo se configuren los próximos patrones de comportamiento de sus poblaciones urbanas en los próximos decenios, con relación a su compatibilidad con los equilibrios ambientales, sociales y económicos, dependerá en gran medida las condiciones de vida y supervivencia inmediata del Planeta.

La Conferencia de Río de 1992 y el VI Programa Comunitario han impulsado el debate en la sociedad europea sobre la necesidad de establecer nuevas políticas generales y locales orientadas hacia la sostenibilidad.

La Unión Europea ha impulsado desde el "Grupo de Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad", que se ha desarrollado en torno a los principios recogidos en la primigenia "Carta de Aalborg" suscrita el 27 de mayo de 1994, por 80 municipios europeos.

Para estos municipios:

"La sostenibilidad ambiental significa preservar el capital natural. Requiere que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos duraderos. La sostenibilidad ambiental significa así mismo que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua del suelo de absorberlos y procesarlos. La sostenibilidad ambiental implica además el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humanos, así como la flora y la fauna, para siempre.

El concepto de desarrollo sostenible reclama una mayor equidad y justicia, una visión integrada del desarrollo en contraste con la tradicional "sectorialización" de las políticas ambientales. **El desarrollo sostenible no es un concepto exclusivamente ecológico, sino que tal como plantea el Banco Mundial es un triángulo de equilibrios entre lo ecológico, lo económico y lo social, cuyo resultado es la solidaridad.**

La sostenibilidad local requiere de un proceso planificado de actuación que debe implicar a toda la actuación mundial en la toma de decisiones y que requiere una retroalimentación y evaluación constante.

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

Es necesario establecer políticas eficaces de ordenación del territorio que impliquen una evolución ambiental estratégica de todos los planes urbanísticos bajo los criterios de sostenibilidad.

El fin de la planificación del espacio es regular en interés público el uso del suelo. 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 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, considerando que la capacidad ambiental a efectos de planificación "Requiere la determinación del máximo nivel de desarrollo que un entorno local (población, ciudad, región) puede sustentar indefinidamente, manteniendo al mismo tiempo dentro del mismo el capital natural crítico y constante y el inapreciable capital contraído por el hombre".

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.

*a) Una movilidad urbana sostenible*

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

*c) Políticas locales y aspectos socioeconómicos de la sostenibilidad*

*a) Una movilidad sostenible:*

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.

Son necesarias mejoras tecnológicas y un cambio de los combustibles con el fin de reducir las emisiones producidas por todo tipo de vehículos de motor, lograr estos objetivos exige enfoques integrados que combinen la planificación del transporte, del medio ambiente y del espacio.

*b) Políticas locales de prevención de la contaminación y de gestión sostenible de los recursos naturales:*

La ciudad es un ecosistema, especial si se quiere, pero ecosistema al fin y al cabo. El ecosistema es el nivel de organización y de estudio de la ecología. Como todo ecosistema, contiene una comunidad de organismos vivos, donde predomina el hombre, un medio físico que se va a transformar, fruto de la actividad interna, y un funcionamiento basado en intercambios de materia, energía e información.

El funcionamiento de los sistemas urbanos se compara con los sistemas naturales. La diferencia entre el funcionamiento de los sistemas natural y urbano radica en la dependencia de este último de la importación de recursos naturales y energía; y en la exportación de residuos y de contaminación hacia las zonas circundantes. Al depender de las zonas circundantes para el abastecimiento de recursos naturales y de la energía, así como para la evacuación de residuos, las ciudades imponen a estas zonas sus problemas (agotamiento de los recursos naturales, contaminación, deterioro ambiental).

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.

El objetivo de la gestión sostenible en relación con el aire es garantizar su calidad, 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.

La recogida de agua de lluvia para usos secundarios y el reciclado de las aguas residuales domésticas constituyen medidas importantes para conseguir este objetivo. Por otra parte es necesario minimizar los efectos que nuestro sistema de vida tiene sobre las aguas.

### c) *Políticas locales y aspectos socioeconómicos de la sostenibilidad*

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, incentivar la implantación de sistemas de gestión ambiental en las empresas privadas, y, en las propias corporaciones locales y empresas públicas vinculadas a ellas.

No hay que olvidarse de las consecuencias ambientales, sociales y económicas de las decisiones que se adopten en materia de "suministros", "contratos públicos" y "apoyo a empresas".

Por otra parte, será necesario 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.

## **5.1.- Agenda 21 local y desarrollo sostenible**

Los beneficios aportados por un proceso de implantación de Agenda 21 Local van desde la materialización de un consenso social que decidirá el modelo de desarrollo para el municipio en los próximos años, hasta una clara mejoría de la calidad de vida (ambiental, social y económica).

Además, el inicio de un proceso de este tipo supone una ventaja con respecto a otros municipios que no lo hagan, ya que los criterios de sostenibilidad están siendo adoptados en la mayoría de los procedimientos de concesión de fondos europeos.

"EL DECRETO 10/2004, DE 5 DE FEBRERO, DE CREACIÓN DE AGENDAS 21 LOCALES"

### Contenidos mínimos de una Agenda Local 21

El decreto fija como contenidos mínimos para la Agenda 21 Local los siguientes:

- *Diagnóstico Integral del Municipio:* Lo primero es conocer el estado ambiental actual del municipio. [Debe contener un pre-diagnóstico, un diagnóstico cualitativo basado en la percepción de los ciudadanos/as recogida mediante encuestas, y un diagnóstico técnico basado en datos objetivos.]

- *Plan de Participación Social:* La participación ciudadana es el pilar básico de cualquier proceso de implantación de A21L. El plan debe definir claramente los cauces e instrumentos para promoverla e incentivarla.
- *Plan de Acción:* Actuaciones que se deben realizar y forma de llevarlas a cabo con un calendario que distribuya dichas actuaciones a lo largo del tiempo. [Este es el documento que, tras un periodo de consulta pública, decidirá el modelo de desarrollo del municipio para los próximos años].
- *Plan de Seguimiento:* Implantación de un sistema de indicadores concretos y medibles que permita realizar comparaciones entre municipios y evaluar las mejoras producidas.

## 5.2.- Las políticas medioambientales en la Unión Europea

Los antecedentes que impulsan a tomar conciencia sobre la cuestión medio ambiental, en el ámbito comunitario, la encontramos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en junio de 1972, que introduce una atmósfera de preocupación en la generalidad de los países (desarrollados o no) para disfrutar de un medio ambiente sano.

El Acta única Europea (1987), tuvo el privilegio de dar entrada, en el Tratado de la C.E., al Título VII, denominado Medio Ambiente el cual constaba de tres artículos (130 R y 130 S), subsanando el olvido que, de las cuestiones medioambientales, había mostrado el citado tratado. Con Maastricht (1992) se incorporan numerosas modificaciones. En primer lugar, el artículo 3 señala que “para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2 (entre otros, se incluye un crecimiento sostenible, y no inflacionista que respete el medio ambiente), la acción de la Comunidad implicará en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado... una política en el ámbito del medio ambiente”. Tal actitud es muy significativa porque eleva el medio ambiente, a la relevancia de política comunitaria. En la misma línea se encuentra el Título XVI, que sustituye y transforma el Título VII del Acta, que amplía los objetivos.

Se empieza a poner, así, de manifiesto la importancia de llevar a cabo intervenciones concretas en lugares seleccionados, desde la idea de que hay que lograr la integración de los considerandos medioambientales y que aporta notables beneficios, desde tres cuestiones:

En primer lugar, se propone el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. En segundo lugar, se destacan “tres principios” que muestran una especial sensibilidad ante los desequilibrios territoriales existentes en la CE; a saber: el “Principio de cautela y acción preventiva”; el de “corrección de los atentados al medio ambiente”, y, el de “quien contamina, paga”. En tercer lugar, cobra importancia la integración de la política de medio ambiente en el contexto de la política económica, que se inicia con el planteamiento y puesta en práctica del cuarto Programa de Acción Medioambiental. En cuarto lugar, se destaca el valor que para la CE tiene la cooperación con terceros países y con Organizaciones Internacionales competentes, lo que dota a la propia institución comunitaria de un relevante protagonismo en los temas medioambientales, más allá de su propio territorio.

### Los Programas de Acción en Medio Ambiente:

Los medios para llevar a la práctica estos objetivos se concretan en las denominadas acciones, destacando los “programas”, así como los específicos de la

financiación y puesta en práctica de la política de medio ambiente que deberá llevarse a la práctica por los gobiernos de los distintos países comunitarios (art. 130 S). Éstos aprobarán las medidas que crean convenientes, siempre que se comuniquen a la Comisión, y que sean compatibles con el propio Tratado.

Seis han sido los Programas que hasta la actualidad se han llevado a la práctica, desde el año 1972. El desarrollo de los Programas de Acción se efectúa mediante una serie de actos comunitarios: "Decisiones", "Reglamentos" y "Directivas" si tienen carácter vinculante, o "Declaraciones", "resoluciones" y "Recomendaciones", en caso contrario.

Los dos primeros (1973 y 1977, respectivamente), se centraban básicamente en la enumeración de principios y objetivos. Se trataba, ante todo, de "vendar las heridas" de la sociedad industrial. Pero muy pronto se vio que valía más prevenir que curar, de este modo, el tercer programa, adoptado en 1982, se caracterizó por una estrategia global y preventiva de protección del Medio Ambiente y sus recursos.

El cuarto Programa (1986) se caracterizó por alcanzar la integración definitiva de la política de medio ambiente en las políticas territoriales, industrial, agrícola social,..., a la par que se consolida la idea de prevención que soterradamente pervive en la conservación, gestión y protección del medio ambiente comunitario. ("El desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones").

El Quinto Programa (1993-2002) se nos presenta inmerso en el escenario de la política medioambiental comunitaria; caracterizado por su creciente conflictividad, tanto porque esta política afecta a otras, como la comercial, que son básicas en la construcción del mercado único, como porque recibe fondos, cada vez más importantes, que son objeto de disputa por distintos países. En este sentido, la referida con anterioridad tensión norte-sur encuentra uno de sus mejores ejemplos en la polémica que protagonizaron España y Alemania, antes de la aprobación del Tratado de Maastricht, en torno a la conveniencia o no de crear un fondo de cohesión que contribuyera a sufragar acciones de protección del medio ambiente.

Esta tensión ha aumentado como resultado de la ampliación nórdica de la Comunidad.

El Sexto Programa, con el lema "El futuro en nuestras manos", abarca un periodo de diez años. Los objetivos responden a las prioridades clave en materia de medio ambiente que la Comunidad debe afrontar en los siguientes ámbitos:

- Cambio climático
- Naturaleza y biodiversidad.
- Medio ambiente, salud y calidad de vida.
- Recursos naturales y residuos.

En 2006, se hará una primera evaluación de los progresos conseguidos y en 2012 una evaluación final del Programa.

Las principales dificultades a la hora de elaborar dichas políticas son las siguientes:

1. Las incertidumbres científicas: Incluso en el supuesto de los problemas medioambientales más locales, la ciencia raramente ofrece conclusiones determinantes.
2. Las dificultades de establecer prioridades de acción: La decisión sobre una alternativa mejor está cargada de juicios de valor que a menudo están íntimamente ligados con la percepción que tienen los distintos agentes económicos sobre quién debe asumir en última instancia los costes.
3. Los problemas de ajustar la acción y las relaciones a la escala del problema, como consecuencia del carácter cada vez más global de las preocupaciones medioambientales, debido a su capacidad para afectar a muchos ecosistemas (efectos desbordamiento), pero que resultan difíciles de evaluar, de esta forma, las consecuencias pueden manifestarse con un enorme retardo temporal y, además, en zonas distintas a donde se generó.

A la hora de afrontar las dificultades que implica decidir que políticas deben ser aplicadas y establecer una jerarquización entre ellas, es preciso tener en cuenta dos dimensiones:

- a) La significación científica del impacto de las políticas aplicables y, en definitiva, el alcance que dicha medida pueda generar.
- b) La percepción por parte de todos los agentes económicos de la importancia de dicho impacto.

El Sexto Programa se va a centrar en la búsqueda de soluciones eficientes para los problemas ecológicos mundiales, emanados de la relación entre liberalización comercial y la protección del propio medio.

La puesta en práctica del Programa partirá de diez aspectos fundamentales:

- a) En primer lugar, busca ser un documento estratégico que fije las prioridades y objetivos alcanzables a lo largo de los próximos diez años (el punto de partida son las políticas, las estratégicas temáticas y los planes de acción).
- b) En segundo lugar, se trata de lograr una visión clara a favor de la protección de los ecosistemas naturales y de la calidad de vida, a partir de un medio ambiente que responda a los intereses de la población, en general.
- c) En tercer lugar, se prestará especial interés a los aspectos medioambientales relacionados con la salubridad.
- d) En cuarto lugar, el Sexto Programa partirá de una estrategia que deberá elaborar a la manera de propuesta que se presentará al Consejo Europeo, con el fin de presentarla a Río+10, y así contribuir a la integración de las cuestiones medioambientales, sociales y económicas.
- e) En quinto lugar, se intentarán alternar objetivos cualitativos y cuantitativos.
- f) En sexto lugar, la Unión Europea intentará alcanzar y mantener el liderazgo en los foros internacionales, tanto en la conservación como en el estudio y análisis de los temas medioambientales.
- g) En séptimo lugar, ha de lograrse una coherencia y consistencia total, entre las políticas medioambientales y el resto de las utilizadas por la Comunidad.



h) En octavo lugar, los puntos anteriores deberán adaptarse a los nuevos retos surgidos de la ampliación, hacia la Europa del Este.

i) En noveno lugar, es imprescindible estudiar de manera permanente la problemática emanada el medio ambiente.

j) Por último, en décimo lugar, se hace especial hincapié en la divulgación científica, punto de referencia para la educación ambiental de los ciudadanos comunitarios.

### LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

En la elaboración de la política ambiental, la Unión tendrá en cuenta:

1. Los datos científicos y técnicos disponibles
2. Las condiciones ambientales en las diversas regiones de la Unión:
3. Las ventajas y los perjuicios que puedan derivarse de la acción o de la falta de acción;
4. El Desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

El Consejo (art. 234) puede adoptar por unanimidad leyes o leyes marco europeas que establezcan:

- a) Disposiciones de carácter fiscal
- b) Medidas que afecten a la ordenación del territorio; a la gestión de los recursos hídricos, y a la utilización del suelo, exceptuando la gestión de los residuos
- c) Medidas que afecten a la elección por un estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

**Los estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política ambiental. Y cuando una medida conlleve costes considerados desproporcionados para uno de los estados miembros, se establecerá un apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión o se harán excepciones de carácter temporal.**

En el Título I de la I parte, "De la definición y los objetivos de la Unión", el artículo 3, referido a los objetivos de la Unión, dice:

"La unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa, basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Así mismo, promoverá el progreso científico y técnico".

El nivel de protección será elevado y se basará en tres principios: "el principio de precaución y de acción preventiva"; "el principio de corrección de daños, a poder ser, en origen; y "el principio de que quien contamina, paga".

El apartado más extenso sobre medio ambiente lo encontramos en la sección 5:

La sección 5 (Art. 233 y 234), dentro del capítulo de "Políticas en otros ámbitos" en la Política interior, está dedicada expresamente al medio ambiente. "La política medioambiental de la Unión contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

1. Preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente
2. Proteger la salud de las personas
3. Utilizar los recursos naturales de forma prudente y racional
4. Promover medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente".

#### El medio ambiente, una competencia compartida:

En el Título III, "De las competencias de la Unión", el artículo 14 cita el medio ambiente como una de las competencias compartidas entre los estados miembros, junto a la agricultura y la pesca, los transportes, la energía o la protección de los consumidores.

En la II parte, "Carta de los derechos Fundamentales de la Unión", dentro del título IV, "Solidaridad", el artículo 97 se refiere a la protección del medio ambiente.

En la III parte, "De las políticas y el funcionamiento de la Unión, el artículo 119 afirma que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y ejecución de las políticas y acciones contempladas en dicha parte, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible

En el artículo 172 sobre "Disposiciones comunes dentro del Mercado interior" vuelve a hablar del nivel elevado de protección asignado al medio ambiente, teniendo en cuenta cualquier novedad fundada en hechos científicos.

El artículo 223 sobre "Cohesión económica, social y territorial", habla de la creación de un fondo de Cohesión para proporcionar una contribución financiera a la realización de proyectos en los sectores del medio ambiente y el transporte.

### **5.3.- Las políticas de medio ambiente en España . Búsqueda de un plan estratégico nacional de medio ambiente**

La política medioambiental española vive no sólo la zozobra, en ocasiones caótica, derivada de la continua competencia entre la "potestas" del Estado y la propia de las Autonomías, sino la posterior adopción de unas y otras a las referidas normas comunitarias.

Tradicionalmente, seis han sido y son las áreas temáticas abordadas por la política medioambiental de nuestro país: Atmósfera, Aguas, Evaluación del Impacto Ambiental, Educación Ambiental, Residuos y aceites usados, y, Normativa. Nuevamente, señalar la duplicidad de competencias entre las distintas administraciones, lo que unido a la falta de estudio sobre la realidad inherente a los distintos temas y a la complejidad de normas cuando existen, mermen eficacia política a las hipotéticas actuaciones. Sirvanos como ejemplo la contaminación acústica (aún quedan muchos mapas de ruido por realizar,

amén de una normativa básica sobre ruido ambiental), la siempre compleja política hidráulica (¿cuándo se dispondrá de un nuevo Plan Hidrológico Nacional que, esta vez, coordine y de unidad a los denominados Planes Hidrológicos de Cuenca?), el heterogéneo y no siempre bien conocido mundo de los residuos (principalmente, los calificados tóxicos y peligrosos; eso sí, sin olvidarnos de los "Planes de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos", de las Comunidades Autónomas, o del "Plan Nacional de Residuos Industriales", etcétera).

Esta compleja maraña sería deseable a nuestro entender se resolviera a través del Ministerio de Medio Ambiente, sobre todo si se es capaz aunando esfuerzos con las otras Administraciones de coordinar las distintas políticas medioambientales, no sólo mediante Planes Temáticos, sino con Planes Sectoriales, cuya combinación permita elaborar un "Plan Estratégico Nacional de Medio Ambiente" que sea receptivo a las tendencias hoy vigentes, dentro y fuera de España, así como su coordinación con la política medioambiental de la Unión Europea.

Un aspecto interesante de resaltar es el relacionado con lo que en el Sexto Programa y su incidencia en nuestro país, lo encontramos en el sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambientales.

Esa medida se va generalizando a otros Ministerios y a los ámbitos autonómico y local y, posiblemente, con un porcentaje de bonificación progresivamente mayor, pronto lo haga en el ámbito empresarial. Por tanto, en los próximos años, los empresarios deberán hacer, primero un gran esfuerzo para participar en el sistema y, segundo cuidar muy mucho el uso del mismo, porque de lo contrario corren el riesgo de perder competitividad y, por qué no decirlo, de desaparecer del mercado.

Valorando lo expuesto no sólo desde el ámbito empresarial, sino también desde el territorial, nos encontramos con la importancia adquirida por la denominada "planificación integral". Al tratar de la misma debemos de ser conscientes de que a escala estatal se está generalizando, así como en el ámbito autonómico y sectorial, lugares en los que donde podemos encontrar algunas aproximaciones. Respecto de las Autonomías, cabe subrayar el esfuerzo realizado por la junta de Andalucía en la que se ha buscado un modelo territorial en el que las "Comarcas Ambientales" (cuyo objetivo fundamental es delimitar un conjunto de espacios en los que exista un cierto grado de homogeneidad en las formas de vida,...), sirven de base para el análisis e interpretación, tanto del "modelo de desarrollo" como de la situación ambiental".

En la realidad cotidiana de nuestro país, tres son los instrumentos que, si bien no cubren todas las etapas que conformarían la práctica de la planificación, son consecuencia del binomio "planificación territorial-conservación del medio ambiente": la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, S. (1997): *"El reto del medio ambiente"*. Alianza. Madrid.
- ALLABY, M.: *"Diccionario del medio ambiente"*. Pirámide. Madrid.
- ÁLVAREZ, P.(1994): *"Repertorio bibliográfico de educación ambiental"*. I.C.E. Universidad de Granada. Granada
- ARAÚJO, J.(1995): *"La cultura ecológica"*. Fundación César Manrique. Lanzarote
- AUSUBEL,DP (1978):*Educational Psychology: A cognitive view*, New York, Holt(Trad. Mexico, Trillas, 1983)

- AYALA, F.J.(1994): *"La naturaleza inacabada. Ensayos en torno a la evaluación"*. Salvat. Barcelona
- BENAYAS, J. y otros (1989): *"El agua. Guía para la educación ambiental"*. Gobierno de Navarra. Pamplona
- BOLIVAR, A.(1995): *"La evaluación de valores y actitudes"*. Anaya. Madrid
- BRUNER, J.(1972): *"El proceso de la educación"*, México, Uteha.
- (1984): *"Acción, pensamiento y lenguaje"*, Madrid, Alianza
- BUTTON, J. (1990): *"¡Háztelo verde! Mil ideas para poner ecología en tu vida cotidiana"*. Integral. Barcelona
- CADUTO, J.(1992): *"Guía para la enseñanza de valores ambientales"*. Los libros de la catarata. Madrid
- CAÑAL, P. y otros (1986): *"Ecología y escuela"*. Laia. Barcelona
- CARRERAS, LI et al.(1998): *"Cómo educar en valores"*. Narcea. Madrid
- COLL, C. (1987): *"Psicología y currículum"*. Barcelona. Laia.
- CHICO DE LA CÁMARA P.(1998): *"Análisis comparativo en el sistema tributario español del uso de contribuciones especiales para financiar la ejecución de obras hidráulicas y medioambientales"*, monografía FISCALIDAD medioambiental, Cedecs, Madrid
- DE ESTEBAN ALONSO A. *"Adquisición y usos de terrenos dotacionales; nuevos productos inmobiliarios"*. Catastro, III n°9, Julio 1991 pp, 33-39 (089).
- (1981) *"Las áreas metropolitanas: un análisis ecológico"*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid
- (2003) *"Contaminación Acústica y Salud"*. Observatorio medioambiental. Madrid, Vol. 6 , pp. 73-95
- (2004) *"Master en Urbanismo y Ordenación del Territorio"* (900 horas). Instituto de Estudios Superiores San Pablo CEU. Madrid
- DEL VAL, A.(1996): *"El libro de reciclaje"*. Integral. Barcelona
- DURREL, L. Gaia (1988): *"Atlas del conservacionismo en acción"*. Blume. Barcelona
- ELKINGTON, J.; HAYLES, J.(1990): *"La guía del joven consumidor verde"*. Bosch. Barcelona
- FAUCHEUX, S; NOEL, J.(1992): *"Las amenazas globales sobre el medio ambiente"*. Talaza. Madrid
- FOSTER, P.W.: *"Introducción a la ciencia ambiental"*. El ateneo. Buenos Aires.
- FROMM, E.(1978): *"Tener o ser"*. F.C.E. México
- GIOLITO, P.(1997): *"Educación ambiental en la Unión Europea"*. Comisión Europea. Bruselas, 1997.
- GIORDAN, A.; SOUCHON, C.(1995): *"La educación ambiental.Guía práctica"*. Ed. Díada. Sevilla
- GREIG, S. y otros(1991): *"Los derechos de la Tierra"*. Popular. Madrid
- GUTIÉRREZ, J. et al.(1997): *"Líneas de investigación en educación ambiental"*. Universidad de Granada
- HARE, T.(1991): *"La contaminación del mar"*. Cruilla. Barcelona
- HEINRICH, D.; HERGT, M.(1997): *"Atlas de ecología"*. Alianza. Madrid, 1997
- KING, A.; SCHNEIDER, B.(1991): *"La primera revolución mundial"*. Plaza y Janés. Barcelona
- LEAKEY, R.; LEWIN, R.(1997): *"La sexta extinción. El futuro de la vida y la humanidad"*. Tusquets Editores. Barcelona
- LIPOVETSKY, G.(1986): *"La era del vacío"*. Anagrama. Barcelona
- LORENZ, K.(1975): *"Los ocho pecados capitales de la humanidad civilizada"*. Plaza y Janés. Barcelona
- LOVELOCK, J.(1992): *"Gaia, una ciencia para curar el planeta"*. Integral. Barcelona
- MARTÍN MOLERO, F.(1992): *"Curso interdisciplinar de educación ambiental"*. Complutense. Madrid
- MARTIN-MOLERO, F.(1996): *"Educación ambiental"*. Síntesis. Madrid
- MEADOWS, H.D. y otros: *"Los límites del crecimiento"*. F.C.E.. México
- (1992): *"Más allá de los límites del crecimiento"*. El País-Aguilar. Madrid

- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1992): *"La energía, tema interdisciplinar para la educación ambiental"*. Madrid, 1992.
- (1992): *"Guía de la enseñanza medioambiental en España"*. Madrid
- (1996): *"Seminario permanente sobre educación ambiental"*. Madrid
- (1999): *"Libro Blanco de la Educación Ambiental en España"*. Madrid
- MOZETICH, I.M.(1996): *"Cien respuestas en medio ambiente"*. Olalla. Madrid
- MUÑOZ, E.(1991): *"Genes para cenar. La biotecnología y las nuevas especies"*. Nueva ciencia. Madrid
- NORMAN, D. A. (1982): *"Learning and memory.New York"*. Freeman (Trad. Madrid, Alianza, 1985).
- NOVA, A.(1999): *"Ecología y Literatura"*. Rute
- NOVAK, J. D. Y GOWIN, A. (1989): *"Aprender a aprender"*. Barcelona, Martínez Roca.
- NOVAK, J. D. Y GARCÍA, F.(1992): *"Aprendizaje significativo: Técnicas y modelos"*. Madrid, Cincel.
- NOVO, M. y otros (2001): *"Cambiar es posible"*. Universitas. Madrid
- NOVO, M.(1998): *"La educación ambiental"*. Universitas. Madrid
- OTERO, P. y otros(1996): *"Educación ambiental"*. Ciencias Sociales. Madrid
- PEÑUELAS, J.(1993): *"El aire de la vida"*. Ariel. Barcelona
- P.I.E.A.(1990): *"Cómo construir un programa de educación ambiental"*. Los libros de la catarata. Madrid
- P.N.U.M.A.(2000): *"Perspectivas del medio ambiente global 2000"*. Mundi Prensa. Madrid, 2000.
- REDONDO GONZÁLEZ A.(2002): *"Percepción y autovaloración de la salud entre las mujeres de la Comunidad de Madrid"*. Anales de Geografía de la Universidad Complutense, Vol. Extraordinario, pp. 423-430.
- REGUERO, M.(1990): *"Ecología y consumo"*. Mondadori. Madrid
- REIGELUTH, Ch. M. (1987): *"Instructional theories in action.Hillsdale"*, Erlbaum.
- RICO, M.(1990): *"Educación ambiental"*. Cincel. Madrid
- (1992): *"El aprendizaje de valores en educación ambiental"*. MOPT. Madrid
- ROMÁN PÉREZ, M. Y DIEZ LÓPEZ, E.(1992): *"Currículum y aprendizaje. Un modelo, de diseño curricular de aula en el marco de la reforma"*. Pamplona. Itaka
- (1994): *"Currículum y programación"*. Madrid: EOS
- (1994): *"Currículum y enseñanza"*.
- SALMERÓN PÉREZ. H.(1992): *"Evaluación de los espacios arquitectónicos escolares"*. Universidad de Granada
- SANTIESTEBAN, A.(1997): *"Los profesores ante el reto de la educación ambiental"*. Colegio Oficial de Biólogos. Madrid
- SIREU, A.(1989): *"Educación y medio ambiente. Guía didáctica"*. Popular. Madrid
- SCHUMACHER, F.(1978): *"Lo pequeño es hermoso"*. Herman Blume. Madrid
- SOTELO, J.A. (2000): *"Problemas ecológicos de la conservación del Patrimonio y del Medio Ambiente"*, Anales de Geografía de la UCM, pp. 193-215.
- (2001): *"Ideas para la enseñanza virtual del Medio Ambiente"*, Observatorio Medioambiental., nº 4., pp. 455-502.
- (2001): *"Environmental Europe"*, Londres, Oxford U.P.
- (2001): *"Estudiar la Región"*, Madrid., INFODAL., 290 págs.
- (2001): *"Ripercussioni dell'Agenda 2000 sulle politiche ambientali dell'Unione Europea riguardo al cambiamento climático"*, Bollettino della Società Geografica Italiana., Roma Serie XII, vol.V., 1-2 , pp. 20-36.
- (2002): *"Depressions of the 20th Century', Economic Dynamics"*,5,1-19.
- (2002): *"Medio Ambiente, Desarrollo y Libertad en Europa"*, Madrid., Oxford U.P., 495 págs.
- (2004): *"Valoración e interpretación de las causas del cambio climático: La Estrategia Española para el cumplimiento de Kyoto"*, Cuadernos de Sostenibilidad., nº 4., pp. 65-77.

- SOTELO, J.A. y ALCOLEA, M.A. (2004): *"The twenty first century: "globalisation" and "regionalisation"*., Observatorio Medioambiental., nº 7., pp. 23-53.
- TERRADAS, J.(1987): *"Ecología y educación ambiental"*. Omega. Barcelona
- UNESCO (1985): *"Educación y medio ambiente, conocimientos básicos"*. París
- VV.AA.(1995): *"El estado de la educación ambiental"*, Actas del II Congreso Internacional de Educación Ambiental , I.U.C.A. (UCM) Madrid
- (1999): *"Ecología y Literatura"*. Ánfora Nova 37-38, Córdoba
- .(2000): *"El estado de la educación ambiental"*. I Jornadas de la Asociación Española de Educación Ambiental". Granada
- VELÁZQUEZ DE CASTRO, F.(2001): *"Educación ambiental"*. Narcea-M.E.C. Madrid
- VELÁZQUEZ DE CASTRO, F.; FERNÁNDEZ, M.C.(1998): *"Educación ambiental en las ciencias de la vida"*. Narcea. Madrid
- VELÁZQUEZ DE CASTRO GONZÁLEZ . F.(2004): *"Teoría y práctica de la Educación Ambiental"*, Grupo Editorial Universitario
- VIDAL, N.(1994): *"Bioética. Estudios de bioética racional"*. Tecnos. Madrid
- VILLANEUVE, C.(1997): *"Módulo de educación ambiental y desarrollo sostenible"*. Los libros de la catarata. Madrid
- VOIGT, J.(1985): *"La destrucción del equilibrio ecológico"*. Alianza. Madrid
- W.C.E.D.(1987): *"Our common future"*. Oxford University Press. London
- WEIZSÄCKER, E.(1997): *"Factor 4. Duplicar el bienestar con la mitad de los recursos"*. Galaxia de Gutenberg. Barcelona
- WILSON, O.E.(1994): *"La diversidad de la vida"*. Crítica. Barcelona

- Otras fuentes:

**Escuela de Verano de la Universidad Complutense de Madrid (Curso de Gestión, Auditoria y Planificación Medioambiental), Director: D. José Antonio Sotelo Navalpotro.**

**Seminario Internacional Complutense celebrado en mayo de 2005 sobre "Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en los Países Mediterráneos de la Unión Europea), Director: D. Alejandro López López, Aranjuez, 19 de mayo de 2006**