



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.02.2004
COM(2004)60 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano

ÍNDICE

Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano.....	1
1. Panorama General e Introducción.....	4
2. Temas prioritarios	7
2.1. Gestión urbana sostenible	7
2.1.1. Por qué es una prioridad la gestión urbana sostenible.....	7
2.1.2. Iniciativas comunitarias vigentes en materia de gestión urbana sostenible	9
2.1.3. Otras medidas necesarias para lograr una gestión urbana sostenible de forma generalizada	11
2.2. Transporte urbano sostenible	13
2.2.1. Por qué es una prioridad el transporte urbano sostenible.....	13
2.2.2. Iniciativas comunitarias vigentes en materia de transporte urbano.....	16
2.2.3. Otras medidas necesarias para lograr un transporte urbano sostenible de forma generalizada	18
2.3. Construcción sostenible	21
2.3.1. Por qué es una prioridad la construcción sostenible	21
2.3.2. Iniciativas comunitarias vigentes en materia de construcción sostenible.....	23
2.3.3. Otras medidas necesarias para lograr una construcción sostenible de forma generalizada	24
2.4. Urbanismo sostenible.....	26
2.4.1. Por qué es una prioridad el urbanismo sostenible	26
2.4.2. Actuales iniciativas comunitarias en materia de urbanismo	29
2.4.3. Otras medidas necesarias para conseguir un urbanismo sostenible ampliamente extendido	31
3. Hacia un enfoque más integrado	33
3.1. Integración horizontal en las políticas comunitarias.....	33
3.2. Integración horizontal dentro de la política comunitaria de medio ambiente.....	35
3.3. Integración en los distintos niveles de administración.....	35
4. Indicadores, datos, objetivos e informes.....	37
5. Apoyo a la incorporación de buenas prácticas a nivel local	39
5.1. Administraciones locales	39
5.2. El papel de los ciudadanos	40

6. Etapas siguientes	41
Anexo 1: Elaboración de una política para el medio ambiente urbano.....	42
Anexo 2: una visión europea para las ciudades sostenibles, y la gestión urbana, el transporte, la construcción y el urbanismo sostenibles	44
Anexo 3: Ejemplos de iniciativas y de proyectos de investigación o demostración financiados por la Comisión en apoyo de la gestión urbana, los transportes, la construcción y el urbanismo sostenibles	47
Anexo 4: Definición de transporte sostenible del consejo de transportes de la UE.....	51
Anexo 5: Ejemplos de utilización de los Fondos estructurales y del Fondo de cohesión para el desarrollo urbano sostenible.....	52
Anexo 6: el medio ambiente urbano en la política medioambiental	54

1. PANORAMA GENERAL E INTRODUCCIÓN

Aproximadamente un 80% de los ciudadanos europeos vive en zonas urbanas¹, y es en ellas en donde los problemas medioambientales se hacen sentir con especial agudeza. El ruido, la contaminación del aire, la densidad del tráfico, el descuido del entorno construido, la mala gestión del medio ambiente y la falta de planificación estratégica generan problemas sanitarios y provocan un descenso de la calidad de vida. Si queremos encontrar una solución a los problemas sanitarios de origen medioambiental, tendremos que mejorar de forma radical el entorno urbano y la calidad de vida en él. En muchas zonas los ciudadanos huyen de las ciudades y aglomeraciones y se instalan en la periferia porque se dan cuenta de que la contaminación urbana daña su bienestar. Pero esta dispersión genera un mayor nivel de tráfico y los problemas se agudizan recíprocamente; el centro de gravedad de la actividad se traslada a la periferia, alejándose del debilitado centro urbano. De este modo, un número cada vez mayor de zonas urbanas muestra síntomas de tensión. No es sorprendente, por lo tanto, que para muchos europeos los problemas medioambientales se resuman ante todo en "la contaminación de las ciudades"².

La falta de un análisis de las implicaciones medioambientales que comportan las decisiones políticas y la ausencia de una planificación sistemática del entorno urbano para garantizar su calidad son las razones que explican la situación actual, con graves consecuencias tanto para el medio ambiente como para la economía de la ciudad y los ciudadanos. La planificación en pro de un alto nivel de protección medioambiental es una condición sine qua non para fomentar el desarrollo sostenible de las ciudades y garantizar un alto nivel de calidad de vida a los ciudadanos urbanos europeos.

La estrategia y temática sobre el medio ambiente urbano constituye un paso importante hacia la realización de este objetivo; y se fundamenta en una serie de iniciativas que han contribuido al desarrollo de la política europea de este ámbito (véase Anexo 1). Esta estrategia forma parte del Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente denominado "Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos"³, siendo una de las siete estrategias temáticas del Programa, introducidas para conferir un enfoque globalizador a importantes aspectos medioambientales que se caracterizan por su complejidad, el gran número de agentes implicados y la necesidad de soluciones múltiples e innovadoras. Como establece el propio Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, debe establecerse una estrategia temática

“ ...que fomente un enfoque integrado horizontal de las políticas comunitarias y que mejore la calidad del medio ambiente urbano, que tenga en cuenta los avances realizados en la aplicación del actual marco de cooperación, lo revise cuando sea necesario, y trate sobre:

- *el fomento del Programa 21 Local,*
- *la disminución de los vínculos entre el crecimiento económico y la demanda de transporte de pasajeros,*

¹ Zonas urbanas en sentido amplio (aglomeración), abarcando todo tipo de asentamientos urbanos.

² Eurobarometer 58.0 “Actitudes frente al medio ambiente”, diciembre de 2000

³ Decisión n° 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (DO n° L 242 de 10.9.2002, p. 1)

- *la necesidad de un mayor peso del transporte público, del ferrocarril, de la navegación interior, y de los modos de desplazamiento a pie y en bicicleta,*
- *la necesidad de hacer frente a un volumen de tráfico en aumento y de disociar de manera significativa el crecimiento del transporte y el crecimiento del PIB,*
- *la necesidad de fomentar el uso de vehículos con bajos niveles de emisiones en el transporte público,*
- *la toma en consideración de indicadores medioambientales urbanos.”*

Objetivo general de la estrategia temática sobre el medio ambiente urbano

Mejorar los resultados medioambientales y la calidad del entorno en las zonas urbanas, y garantizar un medio de vida sano para los ciudadanos urbanos europeos, reforzando la contribución del medio ambiente al desarrollo urbano sostenible.

Todas las ciudades de Europa tienen que encontrar soluciones a los problemas medioambientales con los que se encuentran; el objetivo de la estrategia es que puedan hacerlo de una forma sistemática. Pero la estrategia no dictará unas soluciones y objetivos a cumplir, porque no hay dos zonas urbanas iguales. En vez de eso, la estrategia instaurará un marco sólido que contribuya a una mejor gestión del entorno urbano y a la adopción generalizada de las mejores prácticas. Al mismo tiempo respaldará a las ciudades en su difíciles pero vitales tareas como máximos implicados y principales afectados en los problemas medioambientales, para que los resuelvan sirviéndose de la experiencia, las iniciativas y las innovaciones tecnológicas más avanzadas.

Muchos de los problemas con que se enfrentan las ciudades de Europa son comunes a todas, lo que da un amplio margen al desarrollo, difusión y puesta en práctica de soluciones a nivel europeo. Existe un gran número de políticas, acciones y programas de financiación dedicados a la resolución de estos problemas, pero la mayoría de ellos son independientes entre sí y no toman en consideración las necesidades específicas del contexto urbano ni la posibilidad de obtener efectos sinérgicos entre ellos. Podría conseguirse mucho más mediante un enfoque más integrado y mejor focalizado que utilice los instrumentos de iniciativas existentes y potencie la cooperación y la coordinación a todos los niveles de gobierno. La estrategia temática respaldará, por todo ello, un planteamiento coherente e integrado que proporcione una metodología europea aplicable en las ciudades sostenibles (véase anexo 2) y tenga en cuenta las circunstancias específicas de los países adherentes y los países candidatos.

Es necesario revitalizar las ciudades de Europa. Deben ser lugares atractivos, saludables y con un alto nivel de calidad de vida, que permitan el florecimiento de sus comunidades y de sus economías. El medio ambiente ha de estar en el centro de este proceso. La estrategia pretende centrarse en el entorno urbano, teniendo siempre presentes los vínculos dinámicos que existen con los aspectos económicos y sociales, reforzando la contribución del medio ambiente al desarrollo sostenible de las zonas urbanas. El entorno urbano será siempre considerado en sentido amplio; deberán tenerse en cuenta todas las repercusiones que los problemas medioambientales pueden acarrear a la salud. La Comunicación sobre Medio Ambiente y Salud, estrechamente vinculada con nuestro tema⁴, desempeñará un papel importante a la hora de establecer los vínculos causales entre ambos aspectos. La estrategia tendrá también en cuenta los elementos relacionados con la calidad de vida de los residentes en las ciudades y

⁴ COM(2003) 338 final

sus comunidades, y adoptará un sistema basado en los ecosistemas⁵. Aunque el centro de atención será inevitablemente las zonas urbanas en sí, no se descuidarán los contextos regionales y nacionales, asimismo de gran importancia.

La presente Comunicación "Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano" es la primera fase de la preparación de la Estrategia final, que será lanzada en el verano de 2005. Las ideas y enfoque iniciales que se presentan aquí son el resultado de consultas realizadas con ciudades y otras partes interesadas, grupos de trabajo de expertos independientes y el Grupo de expertos de la UE sobre medio ambiente urbano. Las contribuciones de estos grupos pueden consultarse en la dirección de Internet de la Comisión en materia de medio ambiente urbano⁶.

Revista de las acciones propuestas para la próxima estrategia temática

A continuación se pasa revista a los resultados de las extensas consultas que se han llevado a cabo. La presente Comunicación, y las acciones que en ella se presentan, serán objeto de una segunda ronda de consultas en 2004 que incluirá los debates con las instituciones de la UE, el Grupo de expertos de la UE sobre medio ambiente urbano y distintos grupos de partes interesadas, así como consultas abiertas a través de Internet. Se organizarán, además, grupos de trabajo de carácter técnico compuestos por expertos y partes interesadas para examinar en detalle las acciones clave propuestas, su factibilidad y como pueden contribuir a la mejora del medio ambiente urbano. La estrategia temática final será propuesta a mediados de 2005, y tendrá en cuenta tanto las consultas con las partes interesadas como los resultados de los grupos de trabajo.

El objetivo es cooperar a nivel de la UE para la creación de un marco sólido que reúna las diferentes iniciativas locales basadas en las mejores prácticas, dejando la elección de soluciones y objetivos a discreción de los responsables locales. Un elemento fundamental del citado marco es que las capitales y aglomeraciones urbanas de más de 100 000 habitantes (es decir, las 500 ciudades más grandes de la UE de los veinticinco) adopten un plan de gestión de medio ambiente urbano con el fin de alcanzar la sostenibilidad de éste, y que pongan en práctica un sistema de gestión medioambiental adecuado que garantice su aplicación. Por otro lado, estas ciudades deberán elaborar y ejecutar un plan de transporte urbano sostenible. La Comisión piensa que, a este efecto, podrían establecerse unos requisitos a nivel de la UE. Estos puntos serán de nuevo debatidos en 2004, fundamentalmente en el contexto de los grupos de trabajo específicos anteriormente mencionados.

Al objeto de ofrecer respaldo y conseguir una mejor integración, se exhortará a todos los Estados miembros a adoptar estrategias de medio ambiente urbano nacionales y regionales, vinculadas a programas de desarrollo sostenibles de ámbito nacional, y a designar Puntos Focales para el Medio Ambiente Urbano, con el fin de promover las mejores prácticas y respaldar a las ciudades en el logro de un entorno urbano sostenible y saludable.

La Comisión seguirá respaldando iniciativas de medio ambiente urbano y elaborando recomendaciones, directrices, indicadores, datos, normas, técnicas de evaluación, formación y otras medidas de carácter más técnico con el fin de facilitar a las ciudades la evaluación y gestión de los diferentes aspectos de su medio ambiente.

La Agencia Europea de Medio Ambiente informará sobre el estado del medio ambiente urbano y garantizará el acceso a datos de este ámbito con el fin de mejorar la información a los órganos

⁵ El enfoque por ecosistemas considera la ciudad como un sistema complejo caracterizado por un proceso continuo de cambio y desarrollo. De acuerdo con el mismo, determinados aspectos tales como la energía, los recursos naturales y la generación de residuos son considerados procesos o cadenas. El mantenimiento, restablecimiento, fomento o cierre de estos procesos o cadenas contribuye al desarrollo sostenible.

⁶ www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm

decisores, el público y las principales partes interesadas, y orientar y supervisar avances de la estrategia temática.

Para el ulterior desarrollo de la estrategia temática, la Comisión trabajará en estrecha cooperación con todas las partes interesadas, promoviendo el diálogo con ellas. La estrategia debe fundamentarse en un compromiso común de la Comunidad, los Estados miembros, las regiones y, por supuesto, las propias ciudades, por mejorar el medio ambiente urbano. El análisis elaborado por la presente Comunicación será objeto de una segunda ronda de consultas en 2004. La Comisión quisiera recabar un máximo de reacciones a las ideas y enfoques que se presentan en ella. A tal fin, lo largo de 2004 se llevará a cabo una serie de operaciones de consulta y reuniones técnicas de grupos de trabajo con el fin de examinar en detalle las acciones propuestas, su viabilidad y cómo contribuirían a la mejora del entorno urbano (véase punto 6). En este proceso participará un amplio abanico de partes interesadas y expertos, incluidos representantes de los Estados miembros, países adherentes y candidatos, regiones, ciudades, empresas, ONG y entidades docentes. Las partes interesadas podrán además presentar sus observaciones de forma directa⁷ (hasta el 1 de abril de 2004). A mediados de 2005 se presentará la estrategia temática definitiva, para la que se tendrán en cuenta las consultas de las partes interesadas y los resultados de los grupos de trabajo.

2. TEMAS PRIORITARIOS

Con el fin de cumplir el mandato recogido en el Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, la estrategia temática sobre el medio ambiente urbano se centrará en cuatro temas transversales fundamentales para la sostenibilidad de las ciudades a largo plazo, que entroncan de forma clara con los grandes pilares económicos y sociales del desarrollo sostenible, y que son los que más posibilidades tienen de lograr avances significativos. Estos temas, que han sido determinados en colaboración con el Grupo de expertos de la UE sobre medio ambiente urbano y con otras partes interesadas, son la gestión urbana sostenible, el transporte urbano sostenible, la construcción sostenible y el urbanismo sostenible. Los temas se presentan de forma separada pero existen entre ellos interacciones significativas. Más adelante se determinarán y analizarán nuevos temas prioritarios, de acuerdo con la táctica incremental que siguen las estrategias temáticas.

2.1. Gestión urbana sostenible

2.1.1. Por qué es una prioridad la gestión urbana sostenible

Desde el punto de vista de sus habitantes y usuarios, las zonas urbanas cumplen diversas funciones. Entre ellas están las de proporcionar vivienda, empleo, bienes y servicios, actividades culturales e interacción social. Para albergar y ejercer estas funciones, las zonas urbanas cuentan con diferentes elementos estáticos tales como edificios, infraestructuras, espacios verdes, terrenos baldíos u abandonados, y con elementos dinámicos tales como el transporte, el agua, el aire, la energía y los residuos.

Cada una de estas funciones y factores tiene un impacto medioambiental que incide en el impacto medioambiental global de la ciudad. Sin embargo, las diferentes políticas que, a nivel administrativo, atienden a estos distintos factores, actúan de forma aislada e independiente, a través de diferentes departamentos. Muy a menudo no se tienen suficientemente en cuenta las implicaciones medioambientales de las decisiones políticas. La reducción del impacto

⁷ www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm

medioambiental, asegurando a la vez una economía pujante y una sociedad sana y equitativa, es un objetivo del desarrollo sostenible. Muchos municipios no dan, sin embargo, la suficiente prioridad a la mejora del perfil medioambiental y a la calidad de vida de su ciudad.

Es poco probable que, de la multitud de decisiones que toman de forma independiente las distintas administraciones, empresas e individuos que actúan en los diferentes sectores de una zona urbana, surja de forma espontánea un entorno urbano saludable y con una alta calidad de vida. Para constituir un marco que sirva de orientación en las decisiones de gestión cotidianas son necesarias una visión clara y una estrategia global, así como un plan de acción, que permitan perseguir los objetivos acordados. Tales decisiones deben considerarse una función fundamental de la administración local, y no una tarea adicional que se suma a sus responsabilidades normales. Es necesario flexibilizar la toma de decisiones de forma que se rompan las barreras tradicionales que separan municipios colindantes, o departamentos administrativos dentro de una misma administración local, logrando de esta manera una mayor integración en la toma de decisiones. Asimismo hay que cambiar las actitudes, aumentar la participación pública y el papel desempeñado por los ciudadanos, y aumentar la transparencia y la responsabilidad en la toma de decisiones, como elementos fundamentales de una gestión urbana sostenible. El Anexo 2 propone una concepción europea de esta gestión.

Un ejemplo de buenas prácticas para planificar la gestión de medio ambiente

Estocolmo adoptó su primer programa medioambiental a mediados de los años setenta. En 2003 se aprobó el quinto programa⁸, después de realizar un análisis completo de la situación medioambiental en la ciudad y una amplia consulta de los organismos públicos, asociaciones, ciudadanos y empresas. El programa es gestionado en el marco del sistema integrado de gestión de Estocolmo, que requiere la realización de informes y auditorías regulares. Se establecen seis objetivos prioritarios relacionados con la salud humana y medioambiental, desglosados en 43 objetivos específicos de carácter cuantitativo o cualitativo que deben alcanzarse para 2006; para cada uno de ellos se designa un organismo responsable, así como los indicadores necesarios para comprobar los avances. Los objetivos prioritarios son los siguientes: transporte eficiente desde el punto de vista medioambiental, seguridad de los productos, consumo de energía sostenible, planificación y gestión ecológica, tratamiento de residuos eficiente medioambientalmente y entorno saludable en los edificios. Un ejemplo de objetivo específico es la reducción del consumo de combustibles fósiles en un 20% merced a sistemas de calefacción urbana.

Hace tiempo que se viene reconociendo la importancia de la gestión urbana sostenible a nivel local. La Cumbre de la Tierra de 1992 proclamó que las administraciones municipales tienen un importante papel que desempeñar a la hora de lograr un desarrollo sostenible y estableció el Programa 21 Local. Con ésta última se pretende que las autoridades locales confeccionen unas estrategias para el desarrollo sostenible de su zona mediante un diálogo con los ciudadanos, las empresas y otras partes interesadas. Europa es el líder mundial por lo que al Programa 21 Local se refiere, con más de 5 000 municipios comprometidos en el proceso⁹. El proyecto de investigación sobre autoevaluación por las administraciones locales del Programa 21 Local (LASALA)¹⁰, en el que han colaborado más de 250 administraciones de toda Europa, muestra que el proceso del Programa 21 Local ha tenido gran éxito a la hora de cambiar las actitudes, aumentar los conocimientos y adoptar nuevas prácticas a nivel local, incluida la aplicación de la normativa medioambiental.

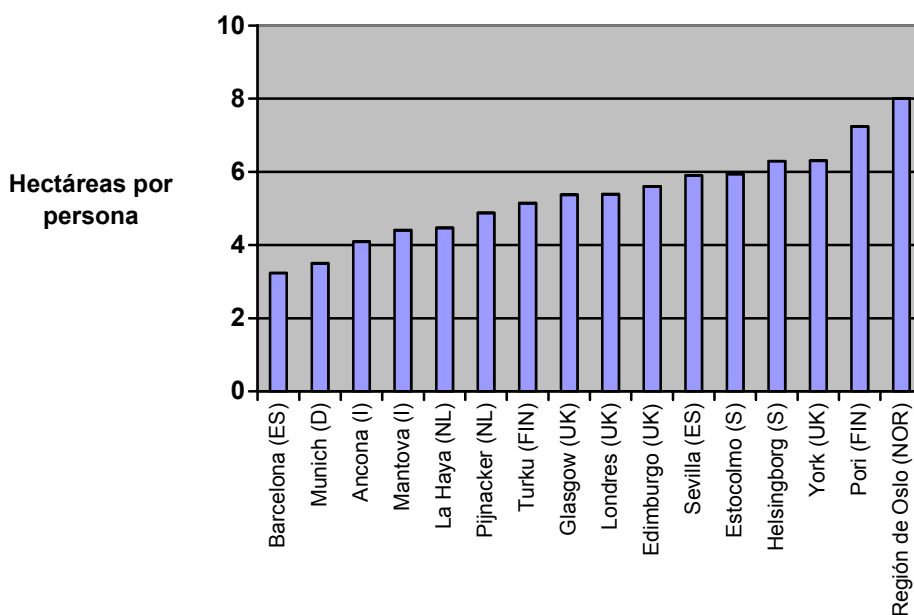
⁸ www.tyckom.stockholm.se

⁹ Segundo informe del Programa 21 Local (ICLEI) 2002

¹⁰ <http://www.iclei.org/europe/LASALA/>

Sin embargo, y a pesar de este éxito relativo, la adopción del Programa 21 Local es muy desigual, y parece que la aplicación de sus estrategias está disminuyendo incluso en aquellos países donde había sido acogido más entusiastamente. Los resultados medioambientales de las ciudades Europa varían de forma considerable (véase Gráfico 1)¹¹, y muchas autoridades locales no abordan los problemas medioambientales de forma sistemática. Las acciones del Programa 21 Local ya en curso dan muestras de ámbitos de acción y niveles de ambición muy diferentes, y existe muy poco seguimiento de sus resultados. Sólo algunos Estados miembros han institucionalizado el Programa 21 Local, promulgando una ley que permita subsanar estas deficiencias y normalizar las estrategias de gestión del medio ambiente urbano (Dinamarca y el Reino Unido son ejemplos de ello).

Figura 1 - Huellas ecológicas de algunas ciudades europeas



Es necesario, por lo tanto, un marco más sólido a nivel europeo para revitalizar y generalizar la gestión del medio ambiente de las ciudades más importantes de Europa. Esto redundaría en beneficio de los otros tres temas prioritarios considerados (véanse puntos 2.2-4).

2.1.2. Iniciativas comunitarias vigentes en materia de gestión urbana sostenible

La UE ha creado un instrumento de gestión medioambiental global, el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), que es de carácter voluntario¹². Desde su revisión en 2001, han efectuado su registro en EMAS más de 500 organizaciones públicas, de las que 110 son administraciones locales. Aunque en un principio con este sistema se pretendía impulsar una mejora continuada de los aspectos medioambientales de las actividades cotidianas dentro de las organizaciones, tratándose de las administraciones locales se trataba también de proporcionar un sistema que facilitara, desde el punto de vista

¹¹ Resultados de un estudio de huellas ecológicas realizado por Best Foot Forward (www.bestfootforward.com). Cuanto más sostenible es la ciudad, menor es la huella ecológica por ciudadano.

¹² Reglamento (CE) n° 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) (DO L 114, 24.4.2001, p. 1).

medioambiental, el desempeño de las obligaciones propias de su mandato así como las iniciativas más informales, de una forma coordinada, sistemática y comprobable. El instrumento les permite analizar la incidencia directa e indirecta de su actuación sobre el medio ambiente, por ejemplo por lo que se refiere a la política de urbanismo o la selección de contratistas. El sistema obliga a las administraciones locales a tener en cuenta las preocupaciones de las partes interesadas (p. ej., asociaciones de vecinos), así como a dar cuenta de su actuación a través de la presentación de informes que reflejen sus actividades medioambientales.

La Comisión y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) han lanzado una campaña para fomentar el uso de EMAS por parte de las autoridades locales. Las primeras experiencias han mostrado que es un instrumento viable y de gran utilidad para los municipios, que es suficientemente flexible para atender a los principales aspectos medioambientales de las ciudades, que es de gran ayuda para determinar prioridades y comprender mejor los distintos aspectos del medio ambiente, que fomenta la elaboración de informes y facilita la aplicación del Programa 21 Local.

Ejemplos de buenas prácticas en la utilización de sistemas de gestión medioambiental

Desde 1997 el Leicester City Council¹³ (Reino Unido) viene utilizando EMAS para mejorar su situación medioambiental. En 2003 amplió el alcance del sistema para gestionar la situación del medio ambiente en la propia ciudad de Leicester, centrándose en los aspectos que más preocupan a los ciudadanos. Así, se han determinado unos objetivos ambiciosos por lo que se refiere a la eficiencia energética de los domicilios, la reducción de viajes en automóvil al centro, la reducción de viajes en automóvil a los colegios, el aumento de la concienciación medioambiental, la reducción de los residuos de la construcción, el desarrollo de unas normas locales para la sostenibilidad de la construcción, y la limpieza de las calles.

Los Países Bajos se han planteado como objetivo que todas las administraciones públicas, incluidas las locales, cuenten con un sistema de gestión medioambiental (EMAS, ISO 14001 o equivalente) para finales de 2004¹⁴. En noviembre de 2002, Den Bosch fue la primera ciudad neerlandesa que logró una certificación ISO 14001.

Además de respaldar una serie de proyectos de investigación destinados a proporcionar instrumentos a las administraciones para gestionar sus respectivas zonas urbanas, por ejemplo a través de los programas de investigación Ciudades del Mañana y Patrimonio Cultural¹⁵ (anexo 3), la Comisión promueve la adopción de acciones del Programa 21 Local mediante una aportación financiera a las redes de ciudades comprometidas con la iniciativa con el fin de promocionarla en toda Europa (véase punto 5.1).

La Comisión ha intentado proporcionar otras herramientas de gestión a los municipios, tales como los "indicadores comunes europeos" y las "huellas ecológicas" (véase también punto 4). Algunas Directivas europeas crean determinadas obligaciones respecto a la gestión de diferentes sectores del entorno urbano, tales como el aire, el ruido y el agua. Éstas se resumen en el anexo 6.

¹³ www.leECIster.gov.uk/

¹⁴ "Met preventie naar duurzaam ondernemen – een programma voor en door overheden 2001-2005".

¹⁵ www.cordis.lu/eesd/ka4/home.html

2.1.3. Otras medidas necesarias para lograr una gestión urbana sostenible de forma generalizada

El informe "Ciudades europeas sostenibles"¹⁶ da su "total apoyo a la puesta a punto de estrategias de gestión urbana sostenible a nivel de las ciudades". Del mismo modo, la autoevaluación por las administraciones locales, del Programa 21 Local, abogaba por que el Programa se situara sobre una base más firme y a más largo plazo de forma que pudiera inscribirse en los procedimientos y prácticas de las administraciones locales europeas, y el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible reclamaba medidas que reforzaran las disposiciones existentes en materia de desarrollo sostenible, incluido el nivel local, todo ello en el contexto del Programa 21 Local.

A largo plazo, una gestión activa e integrada de todos los aspectos medioambientales de una zona urbana será la única forma de lograr un entorno urbano saludable y con una alta calidad de vida. Se necesitarán unos objetivos, acciones y programas de seguimiento específicos que vinculen las políticas de medio ambiente con las de carácter económico y social.

Para ello, las administraciones urbanas tendrán que establecer un plan de gestión medioambiental y, para garantizar su aplicación y llevar un seguimiento de sus avances, tendrán que adoptar un sistema de gestión medioambiental apropiado.

La Comisión considera que se podrían establecer unas exigencias a escala europea aplicables a todas las capitales y ciudades de más de 100 000 habitantes, lo que abarcaría las 500 mayores ciudades de la UE de los veinticinco. Éste punto será objeto de nuevas consultas en 2004, particularmente en el contexto de un grupo de trabajo específico compuesto por expertos y partes interesadas.

Las exigencias propuestas obligarían a la adopción del mencionado plan y a la aplicación del sistema de gestión medioambiental apropiado. Entre los procedimientos podrían incluirse, por ejemplo, la necesidad de consultar a los ciudadanos, empresas y otras partes interesadas, la de fijar objetivos (seleccionados a nivel local), y la de llevar un seguimiento y comunicar los avances realizados. La Comisión no pretendería con ello llevar un control detallado de dichos planes de gestión, sino garantizar que se conviertan en una parte integrante de la gobernanza urbana.

Las Directivas comunitarias actualmente vigentes exigen ya que las autoridades de las aglomeraciones urbanas controlen la calidad del aire¹⁷ y el ruido medioambiental¹⁸, y que participen en la gestión de la cuenca hidrográfica a la que pertenecen¹⁹ (véase anexo 6). El nuevo requisito permitiría que la administración municipal combinara la gestión de ambas obligaciones, así como la de otros aspectos medioambientales, dentro de un plan de gestión medioambiental unificado.

¹⁶ ISBN 92-827-8259-X (1996)

¹⁷ Directiva 96/62/CE del Consejo de 27 de septiembre de 1996 sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente – DO n° L 296 de 21.11.1996, p. 55)

¹⁸ Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental - Declaración de la Comisión ante el Comité de Conciliación de la Directiva sobre evaluación y gestión del ruido ambiental – DO n° L 189 de 18.7.2002, p. 12)

¹⁹ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas – DO n° L 327 de 22.12.2000, p. 1)

El plan podría atender a temas fundamentales tales como el consumo de energía, las emisiones de gases de efecto invernadero, el uso y tratamiento del agua, los residuos, el ruido, la calidad del aire, la naturaleza y la biodiversidad, la movilidad y el transporte, el diseño, los riesgos naturales y los causados por el hombre, la construcción sostenible, los aspectos relacionados con la salud y la calidad de vida en general. Como a menudo la zona urbana va más allá de los límites de la administración municipal, el plan concerniría a toda ella y podría establecer la cooperación de administraciones vecinas (véase también el apartado 3.3).

De acuerdo con lo propugnado por el programa de la UE para una mejor gobernanza, estos planes de gestión medioambiental aumentarían la cooperación entre diferentes niveles de gobierno (local, regional y nacional), entre diferentes departamentos de las administraciones locales y entre administraciones vecinas; también aumentaría la participación de los ciudadanos y las partes interesadas. Atenderían, además, a algunas lagunas y deficiencias de que adolece la actual gestión medioambiental, como la falta o insuficiente utilización de datos y de instrumentos de gestión, el excesivo hincapié en los proyectos como herramienta de desarrollo, en lugar de acometer una política de desarrollo sostenible coherente, y la separación de la planificación y la ejecución.

Estos planes servirían, además, para contrarrestar la excesiva planificación a corto plazo derivada del acontecer político, confiriendo al quehacer municipal la necesaria continuidad entre administraciones sucesivas. Han de tenerse en cuenta también los retos a más largo plazo, por ejemplo las consecuencias del cambio climático, que requerirían una planificación con una perspectiva aún más lejana que tuviera presentes todos los factores pertinentes y sus interacciones complejas, y que proporcionara soluciones sostenibles.

Los planes de gestión medioambiental permitirían además dar a las mayores 500 ciudades europeas un mayor grado de comparabilidad en relación con sus iniciativas y obligaciones medioambientales. En la actualidad éstas varían de forma considerable: algunas ciudades son mucho más activas que otras en este sentido y los Estados miembros determinan tipos y grados de obligación diferentes. La adopción y puesta en práctica de planes de gestión medioambiental en un gran número de ciudades significaría que la competencia económica entre ellas dejaría en parte de ser una barrera a la promoción de un entorno urbano sano y de alta calidad. Las ciudades intentarían en lo sucesivo atraer a las empresas y los ciudadanos por la calidad de vida que ofrecen.

Se necesitaría también un sistema de gestión medioambiental de carácter global que acompañara al plan de gestión medioambiental y permitiera las tareas de análisis, seguimiento y previsión necesarias para la revisión regular del plan. Este sistema ayudaría además a las administraciones municipales en el cumplimiento de la legislación municipal nacional y europea (por ejemplo en los ámbitos de la calidad del aire y los ruidos), así como en su ejecución efectiva, que ha sido tradicionalmente un punto débil de la legislación medioambiental. A este respecto, un sistema global como EMAS sirve para orientar a las administraciones locales en el proceso cotidiano de determinación de políticas, fijación de objetivos, seguimiento, realización de auditorías y de informes. La situación medioambiental se revisa regularmente, permitiendo la determinación de una política medioambiental con la colaboración del personal implicado, los ciudadanos, los operadores económicos y otras partes interesadas. A continuación se establece el sistema de gestión, que supone la asignación de las responsabilidades respectivas, la formación de los empleados, la elaboración de documentos, la determinación de una serie de objetivos medioambientales (que pueden ser tan ambiciosos como lo juzguen las autoridades), la definición de un programa de acciones encaminadas a dichos objetivos, la asignación de recursos y la instauración de un sistema de auditoría que recoja los datos pertinentes y lleve un seguimiento del sistema y de los avances

en el cumplimiento de los objetivos. En ese momento se hace pública una comunicación medioambiental, que se actualiza anualmente y, aspecto muy importante, los sistemas de gestión medioambiental establecidos con arreglo a EMAS o ISO 14001 son comprobados por un inspector u órgano de certificación independiente.

Como ponía de relieve el Informe "Ciudades europeas sostenibles", es necesario adoptar varias medidas para eliminar las barreras políticas, estructurales y técnicas que impiden adoptar un enfoque integrado y globalizador. Los planes de gestión medioambiental y los sistemas de gestión ayudarían en gran parte a lograrlo, pero también son necesarias otras acciones. Una toma de decisiones integrada requiere la adopción de diferentes formas de trabajo dentro de las administraciones municipales, lo que puede acarrear cambios en su organización y estructura decisoria. Es importante también establecer los vínculos adecuados entre las estrategias regionales y nacionales y proporcionar a las ciudades una mayor información y apoyo. Las propuestas de acción en este sentido se encuentran en el punto 3.3. En el punto 4 se trata el papel de los indicadores a la hora de evaluar los avances e influir en la toma de decisiones.

La formación de los funcionarios y representantes electos de las administraciones municipales es importante para fomentar la comprensión de los distintos aspectos urbanos medioambientales y de su relación con los factores económicos y sociales. La Comisión analizará si determinados programas de formación tales como Leonardo da Vinci podrían servir para fomentar esta comprensión y las cualificaciones en este sentido; por ello, explorarán diferentes mecanismos para asegurar la promoción continuada de buenas prácticas y el intercambio de experiencias (véase también punto 5.1).

Acciones propuestas para la próxima estrategia temática

(las propuestas serán objeto de nuevas consultas en 2004)

Gestión urbana sostenible

Cada capital o ciudad de más de 100 000 habitantes debería adoptar un plan de gestión medioambiental para la zona urbana en su conjunto, y fijar objetivos para cada impacto medioambiental importante. Asimismo, debería establecer un sistema de gestión medioambiental para ejecutar el proceso y dar cumplimiento a los objetivos. La Comisión considera que, a tal efecto, podrían establecerse unas obligaciones a nivel comunitario. Este punto será objeto de nuevas consultas en 2004, por ejemplo con ocasión de la reunión de un grupo de trabajo específico de expertos y partes interesadas.

La Comisión elaborará unas orientaciones para la puesta en práctica de tales sistemas de gestión por parte de las autoridades locales. Se instará a los Estados miembros a proporcionar a dichas autoridades el respaldo necesario, por ejemplo en forma de formación y de asesoramiento para la ejecución del sistema de gestión medioambiental.

La Comisión analizará las posibilidades que existen de formación, investigación intercambio de experiencias en el ámbito de la gestión urbana sostenible.

2.2. Transporte urbano sostenible

2.2.1. Por qué es una prioridad el transporte urbano sostenible

Los sistemas de transporte urbano son elementos fundamentales del tejido urbano. Ellos permiten garantizar que el público tenga acceso a bienes, servicios, empleo y actividades de ocio, que las mercancías circulen de forma eficaz y que las economías locales florezcan. Sin embargo, aunque las ciudades se caracterizan en primer lugar por la densidad de las edificaciones, en segundo lugar, actualmente, lo hacen por el alto volumen de tráfico que por

ellas circula. El tráfico tiene un impacto significativo en el medio ambiente y en la salud de los ciudadanos de las ciudades, así como en la calidad de vida global en las mismas. La congestión cada vez mayor pone en peligro la movilidad, lo que acarrea grandes costes a la economía (0,5% del PIB comunitario, que para 2010 aumentará a un 1%²⁰).

Casi todos los residentes en las ciudades europeas (un 97%) están expuestos a niveles de contaminación atmosférica que superan los objetivos de calidad fijados por la UE para las partículas, para el ozono a nivel del suelo (44%) y para el NO₂ (14%)²¹. El tráfico es una fuente importante de todos estos y de otros contaminantes de la atmósfera. Se han hecho grandes progresos a la hora de controlar las emisiones procedentes de vehículos particulares, logrando una reducción de las concentraciones urbanas de PM₁₀ (partículas de un tamaño inferior a 10 micrómetros), NO_x y otros precursores del ozono. Sin embargo, siguen existiendo “puntos calientes”, y el incremento global del transporte en las zonas urbanas está contrarrestando en parte tales avances. La concentración de PM₁₀ ha dejado de disminuir desde 1999, y las concentraciones de ozono están aumentando²². Como se señalaba en el informe sobre el mecanismo de información en materia de transportes y medio ambiente de 2002, “las actuales medidas seguirán mejorando la calidad del aire urbano, pero en 2010 la población urbana europea seguirá estando expuesta de forma permanente a altas concentraciones de contaminantes del aire”. El aumento del transporte urbano contrarrestará, por otro lado, los esfuerzos que se están haciendo por disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero. Si no se hace nada para invertir la tendencia de aumento del tráfico, cabe prever que las emisiones de CO₂ derivadas del transporte habrán aumentado en un 40% para 2010 en comparación con 1990. El tráfico urbano es responsable de un 40% de las emisiones de CO₂ derivadas del transporte.

Existe una serie de estudios que sugieren que las consecuencias de todo ello para la salud de los ciudadanos urbanos son considerables. Por ejemplo, un estudio²³ que utiliza las PM₁₀ como indicador de la contaminación del aire llegó a la conclusión de que el impacto de la contaminación derivada del tráfico sobre la salud de la población de Austria, Francia y Suiza es responsable de más de 21 000 muertes prematuras al año, así como de más de 25.000 nuevos casos de bronquitis aguda entre los adultos, de más de 290 000 episodios de bronquitis entre los niños, de más de medio millón de ataques de asma y de más de 16 millones de casos de restricción de actividades, medida en persona/día. El coste económico producido por la contaminación atmosférica derivada del tráfico puede estimarse en un 1,7% del PIB²⁴. El estudio se basa en datos recogidos en algunos estudios efectuados a lo largo de los años 90, por lo que no tiene en cuenta los grandes progresos realizados recientemente en el control de las emisiones; así y todo, da una idea de la escala y el alcance de los efectos. El proyecto de investigación APHEIS²⁵, que se llevó a cabo en 26 ciudades de 12 países

²⁰ COM(2001) 370 La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad

²¹ Informe del EEE TERM 2002

²² Informe del EEE sobre la contaminación atmosférica en Europa 1990-2000

²³ The Lancet, Volumen 356, Número 9232, 2 de septiembre de 2000, “Public-health impact of outdoor and traffic-related air pollution: a European assessment” (Impacto sobre la salud pública de la contaminación atmosférica exterior y provocada por el tráfico: evaluación europea). Autores: N Künzli, R Kaiser, S Medina, M Studnicka, O Chanel, P Filliger, M. Herry, F Horak Jr, V Puybonnieux-Texier, P Quénel, J Schneider, RSeethaler, J-C Vergnaud, H Sommer

²⁴ OMS: “Health costs due to road traffic related air pollution. An impact assessment project for Austria, France and Switzerland” (Costes sanitarios de la contaminación atmosférica derivada del tráfico vial. Proyecto de evaluación de impacto en Austria, Francia y Suiza), junio de 1999.

²⁵ www.apheis.net; “Air Pollution and Health: A European Information System – Health impact assessment of air pollution in 26 cities” (Contaminación atmosférica y salud: Sistema de información europeo – Evaluación de impacto sobre la salud en 26 ciudades). Segundo informe anual, 2000-2001.

Europeos, estimó que reducir la exposición largo plazo a concentraciones de PM₁₀ en el aire libre en sólo 5 µg/m³ evitaría 19 muertes prematuras anuales por cada 100 000 habitantes, lo que es 1,5 veces la cifra anual de muertes por el tráfico. La reducción del tráfico urbano arrojaría inmensos beneficios en términos económicos y sanitarios.

El alto nivel de uso del automóvil contribuye también a formas de vida cada vez más sedentarias, lo que tiene una serie de efectos negativos sobre la salud y la esperanza de vida, sobre todo por lo que a las enfermedades cardiovasculares se refiere. Usar la bicicleta 30 minutos al día reduce el riesgo enfermedades cardiovasculares a la mitad; sin embargo, más de la mitad de los viajes inferiores a cinco kms se efectúan en coche. Un estudio reciente calculó que, si un 10% de los trayectos efectuados en coche en Londres lo fueran en bicicleta o a pie, se salvarían 100 vidas al año y se ahorrarían 1 000 hospitalizaciones²⁶.

Se sigue produciendo un número de muertes y lesiones inaceptablemente alto de resultados de accidentes de tráfico en las ciudades. Dos tercios de los 1,3 millones de accidentes de tráfico con resultado de lesiones que se produjeron en la UE en 2000 se dieron en zonas urbanas²⁷, así como un accidente mortal de cada dos. El coste de los accidentes de tráfico puede estimarse en un 2% del PIB de la Comunidad.

El ruido en las zonas urbanas es también un problema grave y con tendencia al alza; un 80% del mismo procede del tráfico. Al menos cien millones de personas se encuentran expuestas, en aglomeraciones o en las cercanías de infraestructuras de transporte, a unos niveles de ruido por encima de los 55 dB(A) recomendados por la OMS²⁸. Esto produce grandes molestias y tiene un efecto negativo sobre el sueño y la calidad de vida. Unos 40 millones de personas están expuestos a niveles superiores a 65 dB(A), que es el límite por encima del cual pueden considerarse gravemente perjudiciales para la salud. Una reducción del volumen de tráfico, y una mayor fluidez, combinados con unos límites más estrictos en su origen, reduciría los niveles de ruido en las zonas urbanas de forma significativa.

Normalmente se considera el tráfico como uno de los factores que más comprometen la calidad de vida en las ciudades. En una encuesta a los residentes urbanos de la UE efectuada en 1995, un 51% mencionó el tráfico como el problema más preocupante en el terreno de medio ambiente; otros dos factores relacionados con el transporte que se mencionaron fueron la calidad del aire (41%) y el ruido (31%)²⁹. El alto volumen de tráfico disuade al ciudadano de andar por las calles y de dejar que sus hijos jueguen en ellas, lo que contribuye a que se debilite el sentimiento de pertenencia a un barrio o una comunidad local.

El aumento de la movilidad de las zonas urbanas impulsa su desarrollo porque hace que las ciudades se extiendan por las zonas rurales que las rodean ("expansión urbana"). Del mismo modo que unas decisiones equivocadas en política de urbanismo pueden generar un aumento del tráfico, un incremento del tráfico y de la movilidad puede dar lugar a decisiones equivocadas en política de urbanismo, por ejemplo cuando se intenta aliviar la congestión. Ambos factores están indisolublemente ligados (véase también el punto 2.4.1 sobre urbanismo).

²⁶ "Transport in London and the Implications for Health" (El transporte en Londres e implicaciones para la salud), Soderland N, Ferguson J, McCarthy M (1999)

²⁷ Base de datos de la OCDE sobre tráfico vial y accidentes a nivel internacional, abril de 2002.

²⁸ EEE 2001 Ruido, exposición y molestias provocadas por el tráfico

²⁹ Eurobarómetro

La movilidad urbana es también un elemento importante para la equidad social. Los servicios, la educación, el empleo, el ocio y los bienes deben ser accesibles a todos los ciudadanos urbanos, independientemente de si poseen o no un coche. En las partes más pobres de las ciudades el índice de propiedad de automóviles es menor. El transporte público puede facilitar acceso y comunicación, con las ventajas medioambientales que ello comporta.

Es preciso replantearse la movilidad urbana para eliminar los efectos negativos mencionados, manteniendo al mismo tiempo el potencial de crecimiento económico, así como la libertad de movimientos y la calidad de vida de los ciudadanos. Por tanto, parece necesario un marco comunitario que promueva el transporte urbano sostenible.

2.2.2. Iniciativas comunitarias vigentes en materia de transporte urbano

El Consejo de Transportes celebrado en 2001 aprobó una definición de sistema de transportes sostenible (anexo 4), que ha sido utilizado en la redacción de la presente Comunicación.

El Libro Blanco de 2001 sobre la política europea de transportes³⁰ pone de relieve que la política europea de transportes ha alcanzado un punto crítico en el que se considera que, para lograr el objetivo comunitario global de la movilidad sostenible en Europa, serán necesarios unos sistemas de transporte urbanos bien concebidos y con una menor dependencia de los combustibles fósiles. El Libro Blanco de transportes determina dos ámbitos de actividad en el campo del transporte limpio: la diversificación del abastecimiento energético y la promoción de buenas prácticas. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, la Comisión no recurrirá a la promulgación de normativa como medio para imponer soluciones alternativas al automóvil en las ciudades.

La necesidad de racionalizar la utilización del vehículo privado y de mejorar el transporte urbano, que es un sector de alto consumo de energía, también se pone de relieve en el Libro Verde de la Comisión sobre la seguridad del abastecimiento de energía³¹. El Libro fijaba el objetivo ambicioso de sustituir un 20% de la gasolina o el gasóleo por otros tipos de energía alternativa en el sector del transporte por carretera para 2020. En la Comunicación sobre combustibles alternativos para el transporte por carretera³², en la que se sigue esta cuestión, se presenta una "hipótesis de desarrollo optimista" con tres combustibles que pueden llegar a alcanzar un volumen de mercado importante y que, en general, presentan grandes ventajas para el entorno urbano: los biocarburantes, el gas natural y el hidrógeno. En este sentido, se han tomado medidas para apoyar el desarrollo del mercado de los biocarburantes. En mayo de 2003 el Consejo y el Parlamento aprobaron una Directiva que precisaba unos objetivos de cuota de mercado y, en octubre de 2003, una Directiva que permitía el establecimiento de exenciones. El Grupo de contacto "combustibles alternativos", establecido en 2002, elaboró un informe en 2003 donde se daban recomendaciones de especialistas respecto al desarrollo del gas natural y el hidrógeno.

La Comisión está desarrollando un programa de trabajo con acciones específicas de carácter práctico en el ámbito del transporte urbano limpio, por ejemplo a través de la iniciativa CIVITAS, así como varias acciones en materia de investigación, evaluación comparativa, proyectos de demostración y actividades de concienciación (véase el anexo 3).

³⁰ La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad, COM(2001) 370.

³¹ Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético, COM(2000) 769.

³² COM(2001) 547 final

Un ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del transporte urbano sostenible

Desde finales de los años 80 la ciudad de Graz (Austria)³³ viene poniendo en práctica un plan de transporte integrado para lograr una ciudad caracterizada por una "movilidad inocua", centrada en los conceptos de seguridad y eficiencia medioambiental, que aumentará el atractivo de los espacios públicos. En 1992 se fijó una velocidad máxima de 30km/h en toda la ciudad, lo que contribuyó a una reducción de los accidentes en un 20% y a una disminución significativa de las emisiones sonoras y de contaminantes atmosféricos. Al mismo tiempo, la ciudad restringió los espacios de aparcamiento y encareció el estacionamiento en el centro, utilizando los ingresos así generados para mejorar el transporte público. Asimismo, se han establecido incentivos para fomentar el uso de vehículos con un bajo nivel de emisiones. Los carriles para bicicletas cubren ya más de 100 km, y se han instalado estacionamientos y servicios específicos para las mismas. Se ha mejorado sustancialmente la pavimentación, se han ampliado las zonas peatonales y se han integrado en la planificación global caminos y pasajes para peatones. También, se ha implantado una colaboración con las escuelas y las empresas para lograr una gestión de la movilidad que permita reducir la utilización de vehículos. La información al ciudadano y la participación de éste en la planificación de los transportes ha hecho que un alto porcentaje de la población apoye esta política, incluso dos de cada tres conductores.

Con el fin de facilitar el cobro de cánones a los usuarios de las vías públicas, como se está haciendo con éxito en Londres y se está considerando en otras ciudades, tales como Estocolmo, la Comisión ha propuesto una directiva sobre sistemas de cobro electrónico que garantizará la interoperabilidad de los sistemas de peaje en todas las regiones de la UE.

La Comisión apoya también, merced a sus programas de investigación y a su propuesta de apertura del mercado, el desarrollo de un transporte público accesible y de alta calidad. Está redactando una Directiva sobre la promoción de la eficiencia energética y de los vehículos limpios, y está confeccionando un programa de investigación y demostración sobre combustibles alternativos para el transporte por carretera. Es también de interés la propuesta legislativa de la Comisión acerca del establecimiento de una competencia controlada en el ámbito del transporte público³⁴. A lo largo de los años 90 un cierto número de ciudades europeas consiguieron, gracias a la competencia controlada, aumentar el uso del transporte público a un promedio del 1,7% anual (que debe compararse con la reducción en un 0,2% en ciudades donde no existía tal competencia)³⁵.

Por otra parte, la Comisión impulsa el desarrollo de las redes de transporte transeuropeas (RTE), que tienen una gran incidencia en las zonas urbanas. Por ejemplo, el programa RTE apoya la utilización de sistemas inteligentes de gestión del tráfico, el desarrollo de enlaces tales como puertos y aeropuertos, la mayoría de los cuales se encuentran en zonas urbanas o cerca de ellas, y la construcción de infraestructuras entre las principales zonas urbanas de Europa, en particular ferrocarriles y vías navegables.

Un volumen considerable de legislación europea se centra en la mejora de la calidad técnica de los vehículos; a través de una serie de Directivas se han limitado las emisiones de diferentes categorías de vehículos y se han fijado normas de calidad para los combustibles (de

³³ www.graz.at

³⁴ Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la intervención de los Estados miembros en materia de obligaciones de servicio público y adjudicación de contratos de servicio público en el transporte de viajeros por ferrocarril, carretera y vía navegable - COM(2002) 107 final.

³⁵ "Good practECI in contracts for public passenger transport" (Buenas prácticas en los contratos de transporte público de pasajeros), Colin Buchanan and Partners, estudio realizado para la Comisión Europea, 2002

resultas de los Programas Auto-Oil I y II)³⁶, límites para las emisiones sonoras³⁷ y normas sobre inspecciones técnicas³⁸. Las normas de emisiones contaminantes Euro 3 y Euro 4 proporcionarán ventajas considerables a corto plazo, a medida que la antigua flota se vaya renovando; la Comisión está considerando ahora la futura norma de emisiones contaminantes Euro 5, que reducirá aún más las emisiones de NOx y de partículas. De forma más indirecta, las Directivas sobre calidad del aire y ruido (véase Anexo 6) incidirán de forma considerable en el transporte urbano ya que, para dar cumplimiento a sus objetivos, las autoridades locales tendrán que poner en práctica medidas activas de gestión del transporte.

El Libro Blanco sobre la política de transportes en Europa propuso como objetivo la reducción del número de víctimas de accidentes de tráfico a la mitad para 2010. En 2003, la Comisión adoptó un Programa de acción europeo de seguridad vial³⁹ que contribuirá a la reducción de muertes por el tráfico urbano. Entre las principales medidas está la mejora de los comportamientos de los usuarios viales, la seguridad de los vehículos (p. ej., frontales de los automóviles más seguros para peatones y ciclistas), la mejora de las infraestructuras viales, y el fomento de la seguridad del transporte comercial de mercancías y pasajeros. Se exhorta a todas las administraciones, incluidas las locales, a refrendar la Carta europea de la seguridad vial y a comprometerse a acciones específicas que serán objeto de publicación y seguimiento. Se instaurarán unos indicadores de seguridad vial específicos para las zonas urbanas con el fin de medir los progresos y evaluar la eficacia de las medidas adoptadas.

La iniciativa eSafety, implantada en 2002⁴⁰, complementa el Programa europeo de seguridad vial porque acelera el desarrollo, despliegue y utilización de los sistemas de seguridad gracias a las tecnologías avanzadas de la información y la comunicación con el fin de disminuir el número de víctimas de accidentes. Por ejemplo, merced a sistemas de seguridad activa, sistemas avanzados de ayuda al conductor e información en tiempo real sobre el tráfico de los viajes, podrán evitarse accidentes y aumentar las posibilidades de supervivencia cuando éstos ocurren. El Grupo de trabajo eSafety realizó un informe con 28 recomendaciones, y se instituyó un Foro eSafety para llevar adelante estas recomendaciones. Por otro lado, en septiembre de 2003 la Comisión adoptó una Comunicación sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones al servicio de vehículos seguros e inteligentes⁴¹ que especifica las acciones que debe tomar la Comisión, dentro de su ámbito de responsabilidad, para responder a las mencionadas recomendaciones. La iniciativa eSafety pretende fomentar la participación de las principales partes interesadas para garantizar el éxito de los sistemas avanzados. Entre ellas están los sectores de la automoción, las telecomunicaciones, los operadores de redes y los prestadores de servicios. Todo ello significa que los propietarios y operadores de las infraestructuras de transporte de las ciudades tendrán un importante papel que desempeñar.

2.2.3. Otras medidas necesarias para lograr un transporte urbano sostenible de forma generalizada

La actuación comunitaria está abordando muchos aspectos negativos del transporte urbano de forma global. La labor de mejora de la calidad técnica de los vehículos y el fomento de la adquisición de los más avanzados es de importancia fundamental, y continuará adelante.

³⁶ Directivas 98/69, 2001/1, 2002/80, 99/96, 2001/27, 97/24, 2002/51, 98/70

³⁷ Directivas 70/157, 92/97, 92/61, 97/24, 2001/43, 2000/14

³⁸ Directiva 96/96

³⁹ COM(2003) 311 final

⁴⁰ http://europa.eu.int/information_society/programmes/esafety/index_en.htm

⁴¹ COM(2003)542 final

Ahora bien, las mejoras logradas a través de las iniciativas vigentes deben ser cotejadas con las predicciones de aumento del tráfico y de congestión en las zonas urbanas que se han efectuado. Se calcula que entre 1995 y 2030 el número de kilómetros recorridos en las zonas urbanas aumentará en un 40%. En Europa, 3 millones de automóviles se añaden anualmente a la flota, que en los últimos 30 años se ha triplicado. En los países adherentes y candidatos se prevé un sensible aumento de la utilización del automóvil. Está claro, por lo tanto, que son necesarias medidas para atender al volumen creciente de tráfico y a la reglamentación vigente sobre emisiones. Los motores son hoy en día más limpios que antes, pero la magnitud de su número genera un alto nivel de elementos contaminantes en las zonas urbanas, que su vez produce un gran número de muertes prematuras. La congestión, incluso con vehículos limpios, tiene aún un alto coste económico. Como ponía de relieve el Libro Blanco sobre la política europea de transportes, "el problema principal que las autoridades urbanas tendrán que resolver, antes de lo previsto, es el del control del tráfico y, especialmente, el del lugar que ha de ocupar el coche particular en las grandes aglomeraciones... se asiste a un dominio absoluto del coche particular por la falta de un planteamiento integrado entre las políticas de urbanismo y las políticas de transporte".

Por todo ello, se prevé que las capitales de los Estados miembros, así como las ciudades de más de 100.000 habitantes elaboren, adopten y lleven a ejecución un plan de transportes urbanos sostenibles. Si bien algunos Estados miembros han comenzado ya a aplicar este tipo de requisitos (p. ej., Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido), la Comisión estima que ello podría hacerse extensivo a toda la UE. Este punto será nuevamente objeto de consultas en 2004, en particular en el contexto de un grupo de trabajo específico de expertos y partes interesadas.

Los planes de transportes urbanos sostenibles abarcarán la totalidad de las zonas urbanas, intentando reducir el impacto negativo de los transportes, atendiendo a los crecientes volúmenes de tráfico y congestión y coordinando los planes y estrategias nacionales y regionales. Estos planes cubrirán todos los modos de transporte y se plantearán como objetivo modificar la cuota de cada uno de ellos en favor de los más eficientes, tales como el transporte público, la bicicleta o el traslado a pie. Uno de los objetivos básicos sería la creación de un sistema de transportes medioambientalmente más eficiente y que esté al servicio de todos los ciudadanos, quienes tienen un importante papel que desempeñar en las decisiones cotidianas, por ejemplo la elección del modo de transporte. La relación con la política de urbanismo será un componente esencial.

Las metas, objetivos, soluciones y paquetes de medidas específicos no deben imponerse a nivel comunitario, sino que deben decidirse a nivel local, teniendo en cuenta las circunstancias concretas, y en consulta con el público, con los agentes económicos y otras partes interesadas. El plan tendría que ser puesto en consonancia con los planes y objetivos de desarrollo económico y social globales de la ciudad. En particular, si bien las múltiples e importantes incidencias que se derivan del transporte urbano, así como sus consecuencias económicas y sociales, requieren la elaboración de un plan de transportes urbanos sostenibles cuidadosamente concebido, este plan desempeñaría necesariamente un papel fundamental dentro del plan de gestión medioambiental mencionado en el punto 2.1.3, y tendría que ser totalmente compatible con el mismo.

Entre las exigencias propuestas podría estar la obligación de adoptar dicho plan y los procedimientos conexos. Entre ellos podría figurar, por ejemplo, la necesidad de considerar una amplia gama de soluciones posibles (véase, en el anexo 2, el concepto de transporte urbano sostenible), la de integrar el transporte y el urbanismo, la de establecer objetivos

(decididos a nivel local), la de llevar un seguimiento y la de comunicar los resultados de éste, así como la obligación de consultar a los ciudadanos, las empresas y otras partes interesadas.

Los planes permitirían que las 500 ciudades más importantes de la UE de los veinticinco cumplieran los requisitos de las Directivas en materia de evaluación y gestión de la calidad del aire y del ruido, así como los objetivos del acuerdo de Kioto. Un estudio realizado en Berna, Suiza, llegó a la conclusión de que la política de gestión del tráfico aplicada daría lugar a una reducción significativa de la contaminación del aire en la ciudad, reduciendo las emisiones de los coches particulares en más de un 10%⁴².

Los planes desempeñarían un papel particularmente importante a la hora de mantener los altos niveles de utilización de modos de transporte medioambientalmente eficientes que imperan en los países adherentes. En estos últimos los sistemas de transporte público son utilizados por una mayor proporción de la población que en los Estados miembros, aunque el porcentaje está disminuyendo debido al fuerte incremento de los coches particulares. Por ejemplo, el transporte de Praga ha perdido un 30% de sus pasajeros entre 1991 y 1999.

Para complementar y respaldar estos planes locales, se pedirá a todos los Estados miembros que adopten una política clara en materia de transporte urbano con el fin de fomentar su sostenibilidad, así como de internalizar, como principio general, los costes externos del transporte merced a medidas tales como la imposición fiscal, el cobro de peajes y la concesión de licencias. Para aumentar la comprensión de los efectos de los nuevos proyectos infraestructurales de transporte urbano, se instará a los Estados miembros a llevar a cabo, después de la construcción, evaluaciones con el fin de analizar su impacto en la sostenibilidad del sistema de transporte de la ciudad.

En el punto 3.1 se analiza el papel de los mecanismos financieros comunitarios, tales como los de la política de cohesión. Las orientaciones vigentes en materia de utilización de Fondos Estructurales tratan ya de los principios de sostenibilidad, y deben ser cuidadosamente respetadas.

De forma paralela, la Comisión seguirá desarrollando los diferentes tipos de apoyo ya disponibles (véase Anexo 3) para facilitar a las ciudades la puesta en práctica de los planes (determinación de los indicadores u orientaciones apropiados, respaldo de los proyectos de demostración e intercambio de buenas prácticas, fomento de la concienciación).

Acciones propuestas para la futura estrategia temática

(las propuestas serán objeto de debate de nuevo en 2004)

Transporte urbano sostenible

Todas las capitales y las ciudades de más de 100 000 habitantes deberán elaborar, adoptar, ejecutar y revisar de forma regular un plan de transporte urbano sostenible dotado de objetivos a corto, medio y largo plazo. La Comisión es de la opinión de que se podría imponer una obligación a nivel comunitario en este sentido. Este aspecto será objeto de nuevos debates en 2004, en particular en el contexto de un grupo de trabajo específico de expertos y partes interesadas.

Se pedirá a todos los Estados miembros

- que establezcan una política marco clara en el ámbito del transporte urbano sostenible;
- que evalúen la incidencia de los nuevos proyectos infraestructurales de transporte urbano en la sostenibilidad del sistema de transportes de la ciudad;

⁴²

www.ecoplan.ch/Projekte/citaire.html

– que sigan fielmente las orientaciones sobre la utilización de los Fondos Estructurales.

En el marco del Libro Blanco sobre la política europea de transportes, la Comisión está preparando una Directiva que se centra en la adquisición de vehículos de bajo nivel de consumo y emisiones por parte de las autoridades públicas. El objetivo perseguido es el de fomentar la compra de vehículos más limpios y eficientes, pero no se van a fijar unas normas técnicas ni se va a recurrir a los incentivos fiscales existentes en el ámbito de los vehículos.

En el marco de la Estrategia de combustibles alternativos, la Comisión propondrá un Plan de acción que promueva el desarrollo del mercado de los combustibles alternativos, en particular del gas natural y del hidrógeno.

La Comisión seguirá desarrollando y ampliando el programa CIVITAS, las iniciativas de investigación urbana y el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

Asimismo, desarrollará la capacidad, en el ámbito del transporte, de los 250 o más departamentos regionales o locales de energía o de otro tipo que existen en Europa, con el fin de respaldar la instauración del transporte urbano sostenible y promover las buenas prácticas.

Por otra parte, determinará unos indicadores básicos en materia de transporte urbano sostenible sobre la base del trabajo de la Conferencia Europea de Ministros de Transporte.

La Comisión continuará realizando actividades promocionales tales como el día europeo sin coches o la semana de la movilidad. Se evaluará la necesidad de establecer acciones de orientación o de formación en materia de transporte urbano sostenible, así como la contribución de nuevos métodos de trabajo, tales como el teletrabajo.

2.3. Construcción sostenible

2.3.1. Por qué es una prioridad la construcción sostenible

Los edificios y, en general, el entorno construido, son los elementos que determinan el entorno urbano. Son los que otorgan el carácter a una ciudad, confiriéndole los rasgos que caracterizan su identidad, y los que permiten que sean lugares atractivos donde los individuos pueden vivir y trabajar. La calidad del entorno construido influye poderosamente en la calidad del medio ambiente urbano, mucho más allá de las consideraciones puramente estéticas.

El calentamiento e iluminación de los edificios absorben la mayor parte del consumo de energía (42%, del que un 70% corresponde a la calefacción) y produce un 35% de las emisiones de gases de efecto invernadero. La mitad de los materiales de que están hechos los edificios y construcciones proceden de la corteza terrestre, y producen anualmente 450 MT de residuos de construcción y demolición (más de una cuarta parte de todos los residuos generados). La Comunicación intermedia "Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos"⁴³ señala que el volumen de residuos derivados de la construcción y la demolición aumenta constantemente, y que su naturaleza es cada vez más compleja, a medida que se diversifican los materiales utilizados. Este hecho limita las posibilidades de reutilización y reciclado de los residuos (que en la actualidad es sólo de un 28%), lo que aumenta la necesidad de crear vertederos y de intensificar la extracción de mineral.

⁴³ COM(2003) 301 final

En Europa la gente permanece un 90% de su tiempo dentro de edificios. Una mala concepción o unos métodos de construcción deficientes pueden tener un efecto significativo sobre la salud de sus ocupantes, o puede encarecer su mantenimiento, su calentamiento o refrigeración, afectando de forma desproporcionada a los grupos sociales de mayor edad o menos favorecidos económicamente. Unos edificios mal concebidos pueden potenciar la delincuencia. Por todo ello, modificar la manera en que se conciben, construyen, renuevan y derriban los edificios podría redundar en una importante mejora de los resultados económicos y medioambientales de las ciudades y de la calidad de vida de los ciudadanos urbanos (véase el concepto de construcción urbana sostenible en el anexo 2).

Un ejemplo de buenas prácticas en el ámbito de la construcción sostenible

El Consejo metropolitano de Lille⁴⁴ (Francia) organizó un concurso en 2003 para la construcción de proyectos que mostraran un alto nivel de calidad medioambiental, social y económica. Por ejemplo, el nuevo comedor de la escuela de Lompriet tendrá un alto nivel de eficiencia energética, consumirá al menos un 20% de energías renovables y almacenará y utilizará el agua de lluvia. Los materiales han sido seleccionados por sus características medioambientales con el fin de garantizar la calidad del aire interior, de forma que no se ponga en peligro la salud de los alumnos. El proyecto pretende minimizar de forma combinada los costes de construcción y funcionamiento a lo largo de la vida útil del edificio (50-60 años). De forma paralela, Lille está celebrando unos cursos de formación en materia de técnicas de construcción sostenible destinados a profesionales locales de la construcción en colaboración con las organizaciones profesionales, con el fin de fomentar la disponibilidad y la utilización de métodos de construcción sostenible. Este nuevo enfoque ha sido concebido y financiado en el marco de operaciones de colaboración entre el sector público y privado (MIEL21) y será generalizado de forma progresiva.

Aunque los conocimientos en materia de construcción sostenible existen, la mayoría de los nuevos edificios no utilizan estas técnicas, ya probadas. E incluso si lo hacen, el bajo ritmo de sustitución de los edificios existentes (entre un 0,5% y un 2% anual) significa que es necesario un largo periodo de tiempo antes de que se hagan sentir sus efectos. Como se puso de relieve en la 3ª Conferencia de Ministros europeos sobre la vivienda sostenible⁴⁵, las construcciones existentes deben hacerse más sostenibles modernizándolas o asegurándose de que al ser renovadas se tenga en cuenta de forma prioritaria su sostenibilidad. Mejorar el rendimiento energético de los edificios existentes es una de las formas más económicas de dar cumplimiento a los compromisos de Kioto en materia de cambio climático. Dotar de aislamiento a los edificios antiguos significaría reducir las emisiones de CO₂ de los edificios, así como los costes de energía correspondientes, hasta un 42%⁴⁶. La renovación es algo más complejo que la construcción, ya que diferentes edificios podrían necesitar diferentes soluciones, y más aún tratándose de edificios protegidos; sin embargo, la renovación tiene varias ventajas desde el punto de vista medioambiental sobre el derribo o la reconstrucción, por ejemplo la conservación de los materiales y de la energía contenida en ellos. Por otro lado, la renovación y la rehabilitación de zonas y edificios históricos contribuyen a conservar el patrimonio y la identidad de las comunidades locales.

Las construcciones existentes se convertirán en el centro de atención de forma particular después de la ampliación. Más de un 40% de los habitantes de las grandes ciudades de los

⁴⁴ www.mairie-lille.fr

⁴⁵ 27-28 de junio de 2002

⁴⁶ “The contribution of mineral wool and other thermal insulation materials to energy savings and climate protection in Europe” (Contribución de la lana mineral y otros materiales de aislamiento térmico al ahorro de energía y la protección del clima en Europa), informe de ECOFYS para la Asociación europea de fabricantes de aislamientos, 2003.

países adherentes y candidatos viven en grandes conjuntos de viviendas prefabricados y construidos en serie. La cifra llega, en Bucarest, al 80%. Estos grandes conjuntos suponen un reto para la sostenibilidad urbana por su magnitud y por la necesidad urgente de atender a una eficiencia energética muy baja, a un escaso mantenimiento y a problemas de orden sanitario. A pesar de que los datos están incompletos, las estimaciones iniciales sugieren que una quinta parte de los apartamentos necesitan una ligera renovación, tres quintas partes una renovación importante y una quinta parte una reconstrucción completa. Los conjuntos en sí necesitan también una reestructuración que arroje una mejor combinación de las instalaciones con fines residenciales, económicos y sociales para crear unas comunidades más sostenibles y evitar la situación actual, en la que son necesarios largos desplazamientos para acceder a los servicios.

La construcción sostenible de nuevos edificios e infraestructuras, así como la renovación sostenible de los edificios existentes podrían redundar, para la mitad de este siglo, en una mejora sensible de la eficiencia medioambiental de nuestras ciudades y de la calidad de vida de sus habitantes.

2.3.2. Iniciativas comunitarias vigentes en materia de construcción sostenible

La Comunicación de 1997 sobre la competitividad del sector de la construcción⁴⁷ puso de relieve la importancia y los beneficios que acarrearía la integración de los aspectos medioambientales en la construcción. El grupo de trabajo sobre construcción sostenible, en el que participan representantes de la Comisión, los Estados miembros y el sector preparó en 2001 un informe global titulado "Perspectivas de la construcción sostenible en Europa"⁴⁸, donde se proponía un programa de acciones y una serie de recomendaciones específicas.

Este trabajo contribuyó a la reciente Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios⁴⁹, que exige que los edificios nuevos cumplan unos requisitos mínimos de eficiencia energética que serán fijados por cada Estado miembro con arreglo a una metodología común. Los edificios existentes de más de 1 000m² que lleven a cabo una renovación importante tendrán que atenerse también a estos requisitos mínimos, y cuando se construyan, vendan o arrienden edificios deberá facilitarse un certificado de eficiencia energética.

Existen varios programas comunitarios de financiación que apoyan el desarrollo, la demostración y la puesta en práctica de la gestión de la demanda energética y el uso de energías renovables, tanto en edificios independientes como en conjuntos de edificios, así como en otros aspectos de la construcción sostenible (véase Anexo 3).

La Comisión ha adoptado un proyecto de Directiva⁵⁰ sobre la eficiencia energética del usuario final y sobre los servicios del ámbito de la energía, cuyo objetivo es promover de forma generalizada la eficiencia energética y la prestación de servicios de carácter energético que no se limiten a suministrar energía, sino que asesoren a sus clientes sobre cómo conseguir una mayor eficiencia y cómo gestionar sus necesidades energéticas. A largo plazo esta Directiva

⁴⁷ COM(97) 539 final

⁴⁸ europa.eu.int/comm/enterprise/construction/suscon/sustcon.htm. El trabajo del grupo se centró en los materiales de construcción no perjudiciales para el medio ambiente, la eficiencia energética de los edificios, la gestión de los residuos de la construcción y la demolición, y los costes del ciclo de vida útil del entorno construido.

⁴⁹ Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios (DO L 1, 4.1.2003, p. 65).

⁵⁰ COM(2003)739

deberá modificar de forma radical la forma en que se comercializa la energía, logrando grandes ahorros de consumo.

La Directiva sobre los productos de construcción⁵¹ trata determinados aspectos sanitarios y medioambientales; se está preparando un mandato para CEN merced al cual deberán determinarse unas normas armonizadas y unos métodos de ensayo para comprobar la calidad del aire en el interior de los edificios.

2.3.3. Otras medidas necesarias para lograr una construcción sostenible de forma generalizada

A pesar de que existen técnicas ya probadas, la mayoría de los edificios no se construyen ni renuevan de forma sostenible. El principal obstáculo es la falta de interés por parte de los constructores y los compradores que tienen la impresión, de forma errónea, de que la construcción sostenible es cara, y desconfían de las nuevas tecnologías, dudando de su fiabilidad y rendimiento a largo plazo. Los beneficios a largo plazo de la construcción sostenible, tales como unos bajos costes de mantenimiento y funcionamiento, una mayor duración y un precio de reventa más alto, no resultan evidentes a corto plazo o en la compra inicial (como promedio, el funcionamiento de un edificio costará 10 veces más que su construcción a lo largo de toda su vida útil). Es necesario, por lo tanto, hacer algo para poner de relieve estos beneficios a largo plazo de forma que compradores, bancos e instituciones hipotecarias vean la diferencia entre edificios concebidos y construidos con arreglo a técnicas tradicionales y con arreglo a técnicas sostenibles.

La Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios ha dado un gran paso adelante porque ha puesto de relieve el rendimiento ecológico a largo plazo. Este planteamiento debe hacerse extensivo de forma progresiva a los edificios menores. Y, lo que es aún más importante, deben incluirse otros elementos clave en materia de medio ambiente o sostenibilidad, tales como la calidad del aire en los interiores, la accesibilidad, los niveles de ruido, el confort, la calidad medioambiental de los materiales y el coste del edificio durante su ciclo de vida útil. Debe tenerse también en cuenta la capacidad de resistencia del edificio contra los riesgos medioambientales, tales como las inundaciones, tormentas o terremotos, según el lugar donde se encuentren.

Esto requerirá, en primer lugar, una metodología común a nivel europeo para evaluar la sostenibilidad global de los edificios y construcciones, incluido el coste durante su ciclo de vida útil. Esta metodología se deberá derivar de la utilizada actualmente para evaluar la eficiencia energética integrada de los edificios y de otras iniciativas vigentes, y deberá desarrollarse en colaboración con todas las partes interesadas. La metodología debería aplicarse, no sólo a los edificios existentes, sino también a los nuevos y a las renovaciones importantes, con el fin de favorecer la incorporación de técnicas sostenibles en la etapa de proyecto. Las decisiones que se adoptan en dicha etapa determinan los costes durante el ciclo de vida útil, el consumo de energía, la calidad del aire en los interiores y la reciclabilidad o reutilización de los residuos de demolición.

La metodología común, convenientemente adaptada y adoptada en los Estados miembros, junto con las evaluaciones y estudios de costes durante el ciclo de vida útil resultantes de aquélla, podrán utilizarse para promocionar las mejores prácticas proporcionando una serie de

⁵¹ Directiva 89/106/CEE del Consejo de 21 de diciembre de 1988 relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros sobre los productos de construcción - Diario Oficial n° L 040 de 11.2.89, p. 15)

incentivos. Por ejemplo, un alto nivel de sostenibilidad podría dar lugar a una bonificación fiscal; las compañías de seguros y las instituciones crediticias podrían ofrecer unas condiciones más ventajosas. Unos costes durante el ciclo de vida útil que, según pudiera demostrarse, son inferiores, podrían aumentar el atractivo de los edificios ante compradores e instituciones financieras. Una vez establecida la metodología apropiada, la Comisión propondrá nuevos requisitos de eficiencia medioambiental de carácter energético destinados a complementar la Directiva 2002/91.

De forma paralela, podrían emplearse otras medidas para respaldar la difusión de las técnicas de sostenibilidad. Algunos Estados miembros han adoptado un programa de construcción sostenible dotado de conjuntos de medidas específicas; sería necesario generalizar y llevar a la práctica de forma sistemática este tipo de iniciativas. Las administraciones locales deben también, por su lado, promocionar la construcción sostenible. La sostenibilidad debe ser incorporada en los códigos, normativas y reglamentaciones nacionales del sector de la construcción, utilizando cuando sea posible un planteamiento basado en la eficiencia y no en la obligatoriedad de unas determinadas técnicas o soluciones. Los Estados miembros y las autoridades locales deberían dar ejemplo a través de su política de contratación o cuando se destinen fondos públicos a obras de construcción o de viviendas, como propugnaba la 3ª Conferencia de Ministros europeos sobre la vivienda sostenible.

La necesidad de actividades de formación sobre métodos y técnicas de construcción sostenible para los profesionales del diseño y la construcción se ha considerado prioritaria, así como la de que los equipos de construcción trabajen de una forma diferente para evitar los obstáculos profesionales, institucionales o de concepción que dificultan una construcción sostenible. Las diferencias de terminología pueden ser también un obstáculo. Por ello, la Comisión explorará las posibilidades de impartir una formación y unas orientaciones en este sentido.

Debe continuarse con los proyectos de demostración a través de programas de investigación comunitarios, centrándose en proyectos de construcción y renovación “normales”, tales como las casas urbanas típicas, las escuelas, los hospitales y los lugares de trabajo. Se necesita también una investigación que promueva las prácticas de desarrollo de métodos y técnicas sostenibles para la construcción de determinadas infraestructuras, tales como carreteras y redes de comunicación.

En el marco de la Comunicación “Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos”, la Comisión estudiará medidas para resolver el problema que supone los volúmenes cada vez mayores de residuos de construcción y demolición.

Es necesaria una información mejor y más sistemática de las características medioambientales de los materiales de construcción con el fin de orientar a los diseñadores y constructores, así como a sus clientes, acerca de la elección de materiales; la Comisión desarrollará el etiquetado medioambiental de los materiales de construcción en el contexto de las declaraciones medioambientales sobre productos o de las etiquetas ecológicas de la UE, según proceda. Con el fin de orientar las decisiones de los consumidores con respecto a la construcción y los servicios conexos, la Comisión propondrá una etiqueta ecológica o una declaración medioambiental específica a tal efecto, utilizando para ello la metodología común de la evaluación de la sostenibilidad. Se considerarán también otras posibilidades de acciones de concienciación, tales como premios de arquitectura basados en la sostenibilidad.

Acciones propuestas para la futura estrategia temática
(estas propuestas serán objeto de nuevas consultas en 2004)
Construcción sostenible

La Comisión desarrollará una metodología común para evaluar la sostenibilidad global de los edificios y del entorno construido, que incluirá indicadores de costes durante el ciclo de vida útil. Esta se aplicará también a los proyectos de edificios nuevos y a las renovaciones importantes. Se alentará a todos los Estados miembros a adoptar y adoptar esta metodología y a utilizarla como soporte de las mejores prácticas. La Comisión propondrá entonces nuevos requisitos de eficiencia medioambiental de carácter no energético que complementen la Directiva 2002/91, relativa a la eficiencia energética de los edificios, teniendo en cuenta la metodología propuesta por esta Directiva.

Cómo se señalaba en la Directiva 2002/91, la Comisión, con la asistencia del Comité establecido por la propia Directiva, examinará posibles posibilidades de renovación de edificios más pequeños, así como incentivos generales de eficiencia energética.

Se alentará a todos los Estados miembros a desarrollar y poner en práctica un programa nacional de construcción sostenible y a fijar unas exigencias de eficiencia medioambiental rigurosas utilizando normas europeas y el Eurocódigo. Se alentará asimismo a las autoridades locales a promover la construcción sostenible.

Se instará a todos los Estados miembros, autoridades locales y organismos públicos contratantes a utilizar requisitos de sostenibilidad en sus procedimientos de licitación de edificios y obras de construcción, así como en la utilización de fondos públicos para dichos edificios y obras. Asimismo, se les pedirá que creen incentivos fiscales en pro de unos edificios más sostenibles.

La Comisión analizará posibilidades de formación, orientación e intercambio de experiencias, así como de investigación, acerca de la construcción sostenible.

Por otro lado, y como parte de la Estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos, estudiará medidas para atender al problema del volumen creciente de residuos de construcción y demolición.

La Comisión desarrollará el etiquetado medioambiental de los materiales de construcción (mediante declaraciones medioambientales o etiquetas ecológicas de la UE) y propondrá una etiqueta ecológica o una declaración medioambiental armonizada para la construcción o los servicios de construcción.

2.4. Urbanismo sostenible

El urbanismo sostenible se refiere a las pautas y el tipo de uso del suelo imperantes en las zonas urbanas.

2.4.1. Por qué es una prioridad el urbanismo sostenible

El uso del suelo es un factor fundamental para el carácter de una ciudad, para su eficiencia medioambiental y para la calidad de vida que proporciona a sus ciudadanos. Las decisiones en materia de urbanismo deben dirigirse a proteger la identidad de la ciudad, su patrimonio cultural, la disposición tradicional de sus calles, las zonas verdes y la biodiversidad. Una mala utilización del suelo crea zonas urbanas poco atractivas para vivir y produce formas de asentamiento no sostenibles.

La expansión urbana es, por lo que al urbanismo se refiere, el aspecto más acuciante. Las ciudades se agrandan invadiendo zonas rurales a un ritmo más rápido que el crecimiento de la población (20% de expansión en los últimos 20 años, con sólo un 6% de incremento de la población). Se están sustituyendo espacios verdes (regiones agrícolas o naturales de gran

valor) por zonas destinadas a viviendas de baja densidad o con fines comerciales. La expansión urbana refuerza la necesidad de desplazamientos y la dependencia del automóvil, aumentando así la congestión del tráfico, el consumo de energía y las emisiones contaminantes. Estos problemas se agudizan cuando la densidad de población disminuye y cuando las actividades cotidianas (ir a casa, al trabajo, y de compras) implican largos trayectos. Se ha observado que se da un fuerte aumento de la utilización del automóvil cuando la densidad de población cae por debajo de los 50-60 habitantes por hectárea (véase gráfico 2).

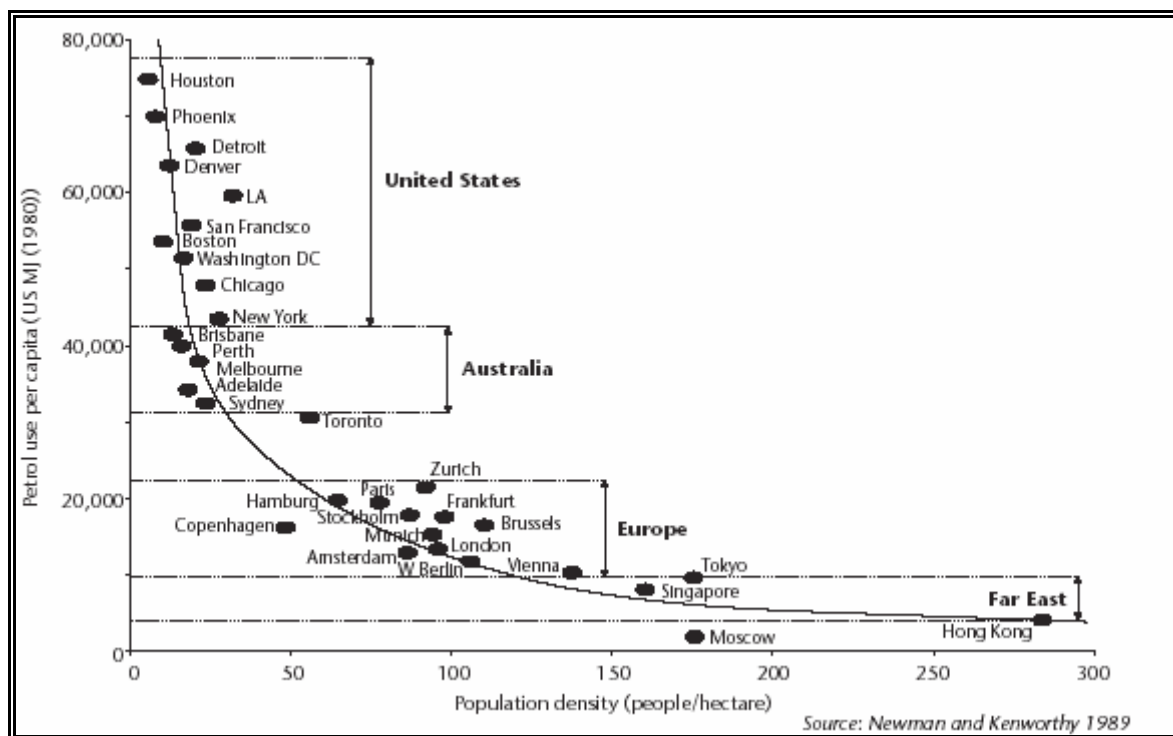


Gráfico 2: La utilización del automóvil disminuye a medida que aumenta la densidad de población (reproducido con autorización⁵²)

A diferencia de los actuales Estados miembros, en los países adherentes y candidatos todavía está teniendo lugar un éxodo rural a algunas ciudades. Sin embargo, este factor no puede por sí solo explicar el grado de expansión de estas zonas urbanas. La expansión urbana es un problema grave en estos países, fomentado por los cambios en la calificación y la utilización del suelo y por grandes proyectos y centros comerciales fuera de las ciudades. En algunas de éstas las superficies comerciales concentradas en estos grandes conjuntos alcanzan un 30% del total, cifra mucho más alta que en los Estados miembros. La salida de la actividad económica fuera de los límites administrativos municipales reduce además los ingresos fiscales y mina la capacidad de los municipios de invertir en el futuro.

Al mismo tiempo que las ciudades se expanden hacia fuera, muchas mantienen dentro de sí grandes extensiones de terrenos abandonados o baldíos, así como un gran número de propiedades vacías. Si los ciudadanos con más posibilidades abandonan estas zonas poco prósperas y atractivas puede producirse la segregación social. Una vez más, los países

⁵² Newman PW y Kenworthy JR, 1989. "Gasoline Consumption and cities: a comparison of US cities with a global survey" (Consumo de gasolina y ciudad: comparación de ciudades de los EEUU con resultados de un estudio a nivel mundial). *Journal of American Planning Association*, 55(1): 24-37.

adherentes y candidatos se enfrentan a problemas más agudos en este sentido que los Estados miembros. Es necesario dar un uso productivo a los terrenos abandonados y a las propiedades vacías con el fin de compensar los nuevos proyectos que surgen en el exterior de las zonas urbanas. Los costes sociales, económicos y medioambientales que se derivan del abandono de terrenos y de la no utilización de propiedades son muy altos.

La localización de las infraestructuras es otro acuciante problema relacionado con el uso del suelo. Las ciudades compiten entre sí para atraer la inversión y ofrecer incentivos, tales como solares en zonas no construidas con unos costes de construcción interesantes para proyectos comerciales. Ahora bien, la ubicación de los centros de trabajo, venta u ocio fuera de los centros urbanos, por ejemplo cerca de las autopistas, fomenta la utilización del automóvil y excluye a los ciudadanos que no pueden acceder en coche a estos centros de trabajo o de servicios. El emplazamiento de actividades industriales dentro de las zonas urbanas también plantea problemas de equidad social, ya que en general suelen situarse en los barrios más pobres.

En anteriores documentos de carácter político general (véase el anexo 1) se puso de relieve la necesidad de crear zonas urbanas compactas, de alta densidad y utilización mixta, con el fin de minimizar los problemas expuestos anteriormente. Sin embargo, algunos enfoques utilizados en las ciudades de algunos de los países adherentes y candidatos, por ejemplo la división funcional extrema entre zonas de la ciudad, promueven la necesidad de desplazarse. Estas zonas tendrán que ser reestructuradas o modernizadas con el fin de hacerlas más sostenibles. Habrán de reconvertirse amplias zonas de viviendas situadas fuera de la ciudad y que no cuentan con los servicios básicos para hacer de ellas unas comunidades sostenibles.

Un ejemplo de buenas prácticas de urbanismo

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, fue necesario reconstruir con gran celeridad las edificaciones de Varsovia (Polonia) con el fin de alojar a una población en rápida expansión. El conjunto de Natolin Wyzyn⁵³ es un ejemplo de los conjuntos de viviendas que se construyeron. Consiste en una serie de bloques de pisos de gran altura con una estructura espacial monótona y grandes zonas de espacios abiertos. La reconstrucción y privatización del conjunto comenzó en 1994. Entre las medidas de reconstrucción se incluyó el aislamiento térmico de las fachadas, la modernización de los sistemas de fontanería y calefacción y la introducción de contadores de consumo individual. Se concedió una subvención pública de 920 000 ecus para el aislamiento de las fachadas. Para 1998 se había privatizado un 60% de las viviendas y se había renovado o reconstruido un 90%. Además, se adaptaron las pautas funcionales de los edificios para conseguir una utilización mixta y crear un barrio sostenible, en vez de los bloques uniformes de viviendas que casi no proporcionaban servicios a los residentes. Se aumentó considerablemente la superficie dedicada a comercios y oficinas. El proyecto de reconstrucción ha dado lugar a una comunidad más sostenible que constituye un lugar atractivo para vivir, dotado de un alto grado de eficiencia energética.

El aumento de la movilidad está dando lugar a la aparición de nuevos modelos de urbanismo, en los que una zona urbana puede contar con diferentes "centros", cada uno de los cuales puede estar especializado en una función (comercios, oficinas, ocio) o entrar en competencia con los demás. Aparecen también vínculos entre zonas urbanas contiguas, produciéndose redes de ciudades. Uno de los retos del urbanismo es reaccionar frente a estas nuevas formas para evitar algunos efectos negativos tales como la dependencia excesiva del automóvil privado y la expansión urbana (véase la propuesta de urbanismo sostenible del anexo 2) y para desarrollar la cooperación entre autoridades vecinas.

⁵³

www.ursynow.pl

Las zonas verdes de las ciudades influyen poderosamente en la calidad de vida de sus ciudadanos. Estas zonas les dan la posibilidad de hacer ejercicio, relacionarse, relajarse y obtener paz y tranquilidad. Unos espacios verdes, parques y bosques bien gestionados pueden convertirse en un rasgo distintivo y muy apreciado de una zona urbana. Por ello deben protegerse y hay que fomentar la creación de zonas verdes u otros espacios públicos a partir de la reutilización de terrenos abandonados. Los espacios verdes son también importantes para la biodiversidad urbana. El urbanismo debe proteger de la urbanización los hábitats más importantes y promover la biodiversidad incorporándola al tejido urbano. Permitir que los ciudadanos estén en contacto con la fauna y la flora silvestres es una forma eficaz de aumentar su concienciación respecto a problemas medioambientales más amplios.

Paralelamente a estos aspectos, el tema del urbanismo adquirirá cada vez más importancia a medida que se produzcan cambios demográficos y medioambientales. Los ciudadanos europeos tienen una mayor esperanza de vida; por otro lado, la demanda de viviendas para un único ocupante está aumentando. Aunque la población total de Italia, Grecia, España y Portugal está disminuyendo, el número de viviendas está aumentando espectacularmente. Esta demanda debe ser gestionada de una forma sostenible. Es necesario planificar la expansión de las ciudades de forma que encaje en una estrategia a largo plazo en la que el impacto medioambiental sea mínimo y claramente precisado, e impidiendo que se produzca un proceso incontrolado de expansión urbana. Los futuros cambios climáticos pueden suponer que la planificación actual de las nuevas zonas de asentamiento ya no resulte adecuada, por ejemplo debido a un mayor riesgo de inundaciones.

Un ejemplo de buenas prácticas de urbanismo sostenible

La ciudad de Vitoria-Gasteiz (España) ha desarrollado siempre una política mixta de uso del suelo, con una alta densidad de población a lo largo de corredores de transporte público, rehabilitación de distritos históricos, descentralización de servicios sociales, acceso equilibrado a espacios verdes, desarrollo del transporte público, carriles para ciclistas, zonas peatonales y otros principios claves del diseño y desarrollo urbano sostenible, tales como la inversión en programas sociales. De esta forma, y a pesar de haber cuadruplicado su población desde 1950, la ciudad ha conseguido mantener y desarrollar un entorno urbano compacto y de alta calidad, rodeado de un cinturón verde.

El centro de las ciudades debe ser un lugar agradable para vivir; de lo contrario, y a pesar de los argumentos que, desde el punto de vista medioambiental, abogan a favor de las ciudades con una alta densidad de población, los ciudadanos seguirán mudándose a las afueras o invadiendo el campo. La Comunicación de 1999 "Desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea: un marco de acción" y el informe de 2001 del Grupo de expertos sobre medio ambiente urbano "Hacia un uso del suelo más sostenible" (véase Anexo 1) ponían ambos relieve la importancia del urbanismo a la hora de lograr un entorno urbano sostenible, por las razones anteriormente expuestas. El urbanismo tiene también un importante papel que desempeñar en la sostenibilidad del entorno urbano, por ejemplo proponiendo el alineamiento de forma que ese aproveche el máximo el calor solar pasivo. Por todo ello, el urbanismo sostenible constituye un elemento clave de la estrategia temática sobre el medio ambiente urbano.

2.4.2. Actuales iniciativas comunitarias en materia de urbanismo

La Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT)⁵⁴, elaborada en 1999 por el Comité de Desarrollo Territorial ha sido adoptada por todos los Estados miembros con carácter voluntario. En ella se establecen los objetivos y orientaciones para un desarrollo territorial equilibrado y sostenible; un tercio de las 60 opciones políticas acordadas abordan directamente la cuestión de cómo controlar la expansión física de las ciudades. A partir de ésta iniciativa, el Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo (ESPON) efectúa y coordina la investigación en el ámbito de la planificación territorial, y está instaurando un marco de recogida de análisis de datos espaciales.

Existen varias directivas que ejercen su influencia en el terreno del uso del suelo urbano, entre ellas las Directivas sobre la evaluación de impacto medioambiental⁵⁵ y sobre la evaluación medioambiental estratégica⁵⁶, así como la Directiva marco del agua⁵⁷. El artículo 12 de la Directiva relativa al control de los accidentes graves⁵⁸ (“Seveso II”) exige que en la planificación territorial o en otras políticas pertinentes de los Estados miembros se tengan en cuenta los objetivos de prevención de accidentes graves y la limitación de sus consecuencias. La participación pública en la toma de decisiones del ámbito medioambiental es un elemento importante de estos procedimientos, como propugna la Convención de Aarhus.

La Comisión está elaborando una propuesta de Directiva marco con el fin de crear una política y un marco jurídico para la creación y funcionamiento de una Infraestructura de Información Espacial en Europa (INSPIRE)⁵⁹, que proporcionará una información espacial (geográfica) de alta calidad para la formulación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de políticas comunitarias, así como para la información al ciudadano en una amplia gama de sectores a nivel local, regional, nacional o internacional. Esto aumentará de forma sensible la variedad y calidad de los datos espaciales actualmente disponibles por todas las partes implicadas en el urbanismo y la ordenación del territorio.

Las normas que rigen los Fondos Estructurales y las Directrices para el período 2000-2006⁶⁰ establecen la necesidad de adoptar enfoques sostenibles para el uso del suelo urbano, y afirman que deberá darse prioridad a la rehabilitación de emplazamientos industriales abandonados por encima de la creación de polos industriales nuevos. La iniciativa URBAN II sostiene una utilización mixta y no perjudicial para el medio ambiente a la hora de reutilizar emplazamientos industriales abandonados, disminuyendo la presión ejercida por la creación de polos industriales nuevos y la expansión urbana. Entre las posibles medidas indicativas está la recuperación de emplazamientos abandonados y tierras contaminadas; rehabilitación de espacios públicos, incluidos espacios verdes; y renovación de edificios para acoger

⁵⁴ Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT) – “Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union” (Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio en la Unión Europea) (1999) ISBN 92-828-7658-6

⁵⁵ Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 97/11/CE

⁵⁶ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente

⁵⁷ Directiva 2000/60/EC

⁵⁸ Directiva 96/82/EC

⁵⁹ www.ec-gis.org/inspire

⁶⁰ Comunicación de la Comisión sobre los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión - Directrices para los programas del período 2000-2006 (DO C 267, 22.9.1999, p. 12)

actividades económicas y sociales de una manera sostenible y no perjudicial para el medio ambiente. INTERREG ha ofrecido oportunidades similares.

Las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente⁶¹ establecen las condiciones con arreglo a las cuales puede considerarse compatible con el mercado común la asistencia financiera a empresas con el fin de rehabilitar emplazamientos industriales contaminados. El apartado E.1.8. de las Directrices afirma que deberá aplicarse el principio "quien contamina paga", por lo que las ayudas a la rehabilitación de emplazamientos contaminados sólo podrán concederse cuando no pueda identificarse al contaminador o no pueda atribuírsele responsabilidad económica por los daños. Además de las medidas compatibles descritas en las Directrices, la Comisión llegó recientemente a la conclusión, en su Decisión sobre la Ayuda estatal N 385/2002 - Reino Unido: Ayudas para la rehabilitación de terrenos, que, en general, las ayudas destinadas a la de utilización de emplazamientos abandonados podían considerarse compatibles con el mercado común.

La Comisión presta su apoyo a diferentes proyectos de investigación relacionados con la revitalización de centros urbanos y barrios, la rehabilitación y reutilización de emplazamientos industriales abandonados o contaminados, la modernización sostenible de zonas urbanas, por ejemplo de grandes conjuntos de viviendas, y las diferentes maneras de reducir la expansión urbana, especialmente mediante la integración de la planificación urbanística y del transporte (véase el anexo 3).

En el marco de la Comunicación "Hacia una estrategia temática para la protección del suelo"⁶², la Comisión determinó que el sellado del suelo era una de las ocho grandes amenazas del suelo europeo. El Centro Temático Europeo sobre el medio ambiente terrestre está elaborando una serie de indicadores que servirán para hacer frente al problema del sellado del suelo.

La Comisión está preparando una Comunicación sobre catástrofes⁶³ que, entre otras cosas, se centrará en la necesidad de realizar unos mapas sobre los posibles desastres naturales o de origen humano, tales como las inundaciones. Esto ayudará a que los implicados en el urbanismo tengan en cuenta en su planificación de forma más sistemática este tipo de riesgos.

La Comunicación de 2001 acerca de un Plan de acción sobre biodiversidad para la conservación de los recursos naturales⁶⁴ prevé, entre otras cosas, una serie de acciones específicas para las zonas urbanas, especialmente en relación con la utilización de los nuevos polos industriales y de emplazamientos industriales abandonados o contaminados. La Comisión presentará un informe en 2004 al Consejo y al Parlamento acerca de la aplicación del plan y revisará las distintas prioridades de las diferentes acciones. En el informe se estudiará en profundidad el aspecto urbano.

2.4.3. Otras medidas necesarias para conseguir un urbanismo sostenible ampliamente extendido

En todos los documentos comunitarios sobre el medio ambiente urbano predomina el modelo de los asentamientos con usos múltiples y de alta densidad en los que se aprovechan los terrenos industriales abandonados y los solares vacíos, y la expansión urbana tienen lugar de

⁶¹ DO C37, 3.2.2001, p. 3

⁶² COM (2002) 179 final

⁶³ www.europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/integrated_strategy_en.htm

⁶⁴ COM(2001) 162 final

manera planificada en vez de improvisada (véase el anexo 1). La Estrategia apoya este modelo como base válida para las ciudades europeas reconociendo, al mismo tiempo, que existen límites a una densidad de población aceptable (no hay que olvidar que algunas zonas urbanas tienen un entorno de mala calidad debido a la superpoblación) y reconociendo también que reconvertir zonas para usos múltiples es más fácil que invertir la tendencia a la expansión urbana incontrolada o aumentar la densidad de la ocupación del suelo. El modelo se desarrollará incorporando las actuales tendencias de las ciudades (centros múltiples) y la dimensión regional (descentralización concentrada).

No corresponde a la Comunidad fijar un sistema uniforme para adoptar decisiones sobre ordenación del territorio, ni definir el modelo de asentamiento urbano "ideal", ya que cada ciudad es única, y las soluciones para llegar a un medio ambiente urbano sostenible son específicas de cada ciudad. Con todo, está claro que algunos enfoques son insostenibles y la estrategia procurará impedirlos y promover alternativas sostenibles. Las acciones propuestas en relación con la gestión urbana sostenible (véase el apartado 2.1.3) contribuirán a este objetivo. La Comisión estudiará también la posibilidad de elaborar Directrices sobre cuestiones concretas que podrían tener una influencia positiva sobre la práctica diaria y que, por ejemplo, podrían consistir en Directrices sobre la ubicación y la densidad de los nuevos proyectos inmobiliarios, la integración de los espacios verdes, la renovación de las zonas urbanas para mejorar sus sostenibilidad, o la continuidad del tejido urbano (conexión del tejido nuevo y del antiguo).

La expansión incontrolada es una cuestión prioritaria para las ciudades europeas, por ello es claramente beneficioso aprovechar instalaciones industriales y terrenos abandonados en los centros urbanos. Algunas ciudades ya han adoptado políticas y enfoques que han permitido retrasar el fenómeno de la expansión incontrolada y aumentar la densidad del uso del suelo. Los Estados miembros deben velar por que sus sistemas de planificación y ordenación urbanística permitan alcanzar estos objetivos. Hay que crear incentivos que fomenten el urbanismo sostenible, por ejemplo, medidas para dificultar la construcción en terrenos vírgenes. Las estrategias y políticas para las zonas urbanas deben relacionarse con las estrategias regionales y nacionales con el fin de garantizar su concordancia y evitar que las iniciativas locales queden desvirtuadas.

La investigación, el intercambio de experiencias y la promoción de las mejores prácticas en el campo del urbanismo revisten una importancia particular, y la Comisión estudiará las posibilidades de reforzar estas actividades.

La estrategia temática sobre el suelo se referirá a cuestiones como la impermeabilización de los suelos, pertinentes para este tema prioritario, y podrá proponer nuevas medidas para limitar este fenómeno. Objetivos como la reutilización de instalaciones industriales abandonadas y la limitación de la expansión urbana son comunes a las dos estrategias.

Acciones propuestas para la futura estrategia temática
(estas propuestas serán objeto de nuevas consultas en 2004)

Urbanismo sostenible

Se animará a los todos los Estados miembros a:

- velar por que sus sistemas de planificación urbanística consigan modelos de asentamiento urbano sostenible y tengan en cuenta los riesgos medioambientales, y a emprender un estudio a tal efecto;
- crear incentivos para fomentar el aprovechamiento de las instalaciones industriales abandonadas en vez de la ocupación de terrenos vírgenes, crear bases de datos nacionales sobre instalaciones industriales abandonadas y fijar objetivos ambiciosos para su aprovechamiento, y proporcionar ayudas para el aprovechamiento de edificios vacíos en las zonas urbanas;

- fijar densidades mínimas para las zonas residenciales, que permitan fomentar una mayor densificación y frenar la expansión urbana;
- evaluar las consecuencias del cambio climático para sus ciudades, a fin de que no se inicien proyectos urbanísticos inadecuados y que las adaptaciones a las nuevas condiciones climáticas puedan integrarse en el proceso de planificación urbanística.

La Comisión elaborará Directrices para una ordenación del territorio orientada a la alta densidad y la multifuncionalidad, y propondrá definiciones de instalaciones industriales abandonadas y terrenos vírgenes. Estudiará también la posibilidad de definir otras orientaciones sobre cuestiones particulares de urbanismo.

Asimismo, examinará las posibilidades de formación, investigación e intercambio de experiencias sobre el urbanismo sostenible.

La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) seguirá supervisando prioritariamente las modificaciones del uso y la cobertura del suelo. La expansión urbana incontrolada y el uso del suelo serán objeto de un informe especial de la AEMA.

3. HACIA UN ENFOQUE MÁS INTEGRADO

Uno de los principales retos que plantea la mejora del medio ambiente urbano es la diversidad de los problemas medioambientales, la multitud de fuerzas, protagonistas y factores que influyen sobre el medio ambiente y la calidad de vida en las zonas urbanas, así como el enfoque fragmentario aplicado hasta ahora. Por eso, hay que llevar a cabo un trabajo de integración en varias direcciones:

- horizontalmente, con el fin de integrar el medio ambiente urbano en las políticas comunitarias más adecuadas, en particular, los transportes, la cohesión, la salud, la investigación y el desarrollo tecnológico;
- horizontalmente dentro de la política medioambiental comunitaria, con el fin de aportar una dimensión urbana a los sectores clave, como el agua, el aire, el ruido, los residuos, el cambio climático, la naturaleza y la biodiversidad;
- verticalmente, entre los distintos niveles de administración: comunitario, nacional, regional y local; y
- finalmente, a nivel local, animando a las autoridades locales a adoptar un plan integrado de gestión medioambiental y a aplicar un sistema integrado de gestión medioambiental (véase el apartado 2.1).

3.1. Integración horizontal en las políticas comunitarias

La integración de las cuestiones de medio ambiente urbano en las políticas comunitarias es un proceso de larga duración que requiere una cooperación y una coordinación coherentes y continuas entre los distintos servicios de la Comisión.

El Libro Verde de 1990 sobre el medio ambiente urbano (véase el anexo 1) inició este proceso de integración dentro de la Comisión y dio mayor relevancia a los problemas y las políticas del medio ambiente urbano. Concretamente, contribuyó al lanzamiento de la iniciativa URBAN, del Fondo Comunitario de Desarrollo Regional, que dedicó alrededor de mil millones de euros al desarrollo sostenible de barrios enfrentados a graves dificultades sociales, medioambientales y económicas. La Comunicación de 1998 titulada "Desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea: un marco para la acción" llevó a la inclusión de

consideraciones medioambientales en las orientaciones de la Comisión para los programas de desarrollo regionales 2000-2006, contribuyó a la renovación de la iniciativa URBAN⁶⁵ (alrededor de 728 millones de euros) y apoyó el desarrollo del programa de investigación sobre la ciudad del mañana y el patrimonio cultural. Sin embargo no todas las intenciones indicadas en el marco dieron fruto y la estrategia temática dará nuevo vigor al proceso de integración.

A partir de 2003, la Comisión realiza una evaluación de impacto ampliada ⁶⁶para todas las nuevas políticas importantes y los instrumentos que están relacionados con ellas y pueden tener incidencias medioambientales, económicas y sociales significativas. Forman parte de esta evaluación aspectos importantes del medio ambiente urbano, como el uso del suelo, los transportes, la contaminación y la salud. De esta manera se contribuye a garantizar que las futuras políticas comunitarias que preparan los diversos servicios de la Comisión sean compatibles con los objetivos de la estrategia temática.

En el ámbito de la investigación, comienza a disponerse de resultados del programa sobre la ciudad del mañana y el patrimonio cultural. Este programa nació con la intención de aportar un planteamiento completo, integrando los principales problemas urbanos. Es evidente ya que algunos resultados importantes van a colmar lagunas del conocimiento, aportar nuevos enfoques y condicionar la elaboración de políticas. En el anexo 3 se dan algunos ejemplos al respecto. Por otro lado, es esencial mantener el esfuerzo por definir y difundir las mejores prácticas de los proyectos que reciben apoyo del Programa Marco Comunitario de Investigación, para que se apliquen ampliamente en las ciudades⁶⁷. También debe prestarse apoyo al desarrollo de las tecnologías innovadoras para abordar los problemas del medio ambiente urbano.

En el ámbito de la política de cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión han contribuido significativamente al desarrollo sostenible de numerosos centros urbanos. Para el período de programación 2000-2006, al menos el 10% de las cantidades asignadas por el FEDER (objetivos 1 y 2) se destinan a los centros urbanos y la población urbana, lo cual representa cerca de 15 millardos de euros (11,5 para el objetivo 1 y 3,4 para el objetivo 2). También el Fondo de Cohesión destina a este objeto grandes cantidades, aunque el cálculo del total de los importes es más difícil en este caso. En el anexo 5 se dan algunos ejemplos de los proyectos subvencionados por los Fondos en este campo. En el contexto del tercer informe sobre la política de cohesión, la Comisión está estudiando utilizar los Fondos para el desarrollo urbano sostenible en la política de cohesión para después del 2006.

En cada tema prioritario se ha destacado el carácter esencial de la educación y la formación, y la Comisión estudiará formas de apoyo en estos ámbitos mediante programas como Leonardo da Vinci.

Al centrarse en los cuatro temas prioritarios, muy vinculados a estos ámbitos, así como a otros campos de acción comunitaria, la propia estrategia temática conseguirá una mejor integración de las cuestiones de medio ambiente urbano en las políticas comunitarias pertinentes, especialmente en relación con los transportes y la energía.

⁶⁵ europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/index_en.htm

⁶⁶ Comunicación de la Comisión sobre la evaluación del impacto, COM (2002) 276 final.

⁶⁷ Observación: se pusieron en marcha numerosos proyectos de investigación y acciones concertadas en materia urbana en Europa en el marco de COST y EUREKA.

Acciones propuestas para la futura estrategia temática
estas propuestas serán objeto de nuevas consultas en 2004)

Integración en las políticas comunitarias

La Comisión considera que las lagunas en los conocimientos actuales detectadas al preparar la estrategia temática deben ser la base para la continuación de las actividades comunitarias de investigación y demostración sobre urbanismo, incluida una mayor difusión de los resultados de la investigación europea sobre urbanismo en curso o futura.

En el contexto del tercer informe sobre la política de cohesión, la Comisión está estudiando utilizar los fondos principales para el desarrollo urbano sostenible en la política de cohesión después de 2006.

La Comisión estudiará de qué manera la política de educación y formación puede contribuir a la consecución de un medio ambiente urbano sostenible, mediante programas como Leonardo da Vinci.

3.2. Integración horizontal dentro de la política comunitaria de medio ambiente

La Comunidad trabaja activamente en todos los sectores medioambientales críticos para las zonas urbanas, en particular la calidad del aire, el cambio climático, los residuos, el agua, el ruido y la biodiversidad. Aunque la mayoría de las medidas actualmente en curso en estos sectores no estén orientadas específicamente hacia las zonas urbanas, contribuyen notablemente a la mejora del medio ambiente urbano. Los criterios básicos fijados por estas medidas generales es importante que se apliquen y desarrollen. La estrategia temática estudiará la manera de facilitar su aplicación en las zonas urbanas y también de dar una dimensión urbana determinada a futuras medidas y acciones de acompañamiento. En el anexo 6 se muestra un panorama de las actividades en curso en estos sectores que son de interés para los temas prioritarios indicados en la estrategia temática.

Acciones propuestas para la futura estrategia temática
estas propuestas serán objeto de nuevas consultas en 2004)

Integración en la política medioambiental comunitaria

Agua: En el contexto de la Directiva marco del agua y su estrategia común de aplicación, la Comisión preparará una recomendación sobre la forma en que las autoridades locales pueden llevar a cabo una gestión sostenible del agua y contribuir más eficazmente a la gestión de las cuencas hidrográficas. También se considerarán en la estrategia otras medidas más específicas.

Cambio climático: La Comisión estudiará la posibilidad de apoyar redes de ciudades que traten de la adaptación a los impactos del cambio climático, y aportará un apoyo científico general, por ejemplo, en relación con la naturaleza, la amplitud y el calendario de los distintos efectos previstos.

Aire: el programa "Aire puro para Europa" (CAFE) tendrá en cuenta, en la preparación de medidas sobre calidad del aire, la gestión de la demanda de transporte urbano y los aspectos relacionados con la transferencia entre modos de transporte. CAFE explorará también la relación entre la calidad del aire dentro y fuera de los edificios en las zonas urbanas, y los requisitos de presentación de informes sobre la calidad del aire de manera que se centren más en los aspectos urbanos.

Residuos: En el marco de la estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos, la Comisión evaluará el papel que la Comunidad puede desempeñar en la preparación de iniciativas locales de gestión y reducción de la incidencia medioambiental de los residuos. En particular, en la definición de la futura política comunitaria de promoción del reciclado, se tendrá en cuenta la dimensión urbana de la gestión de algunos flujos de residuos, como los residuos de construcción y demolición (véase también el apartado 2.3.3).

Naturaleza y biodiversidad: La Comisión elaborará orientaciones para ayudar a las autoridades locales a gestionar y fomentar la biodiversidad en las zonas urbanas, así como Directrices sobre la protección de las especies y hábitats amenazados en las zonas urbanas. En este sentido, la Comisión definirá indicadores de biodiversidad.

Plaguicidas: La estrategia temática para el uso sostenible de los plaguicidas⁶⁸ propondrá algunas medidas (formación, orientación) a las autoridades locales y a los otros usuarios profesionales y no profesionales sobre distintas cuestiones relacionadas con el uso sostenible de los plaguicidas.

3.3. Integración en los distintos niveles de administración

Aunque la estrategia temática se orientará principalmente hacia las zonas urbanas, la influencia de los factores regionales y nacionales es fuerte y debe tenerse en cuenta al preparar estrategias locales para un medio ambiente urbano sano y de alta calidad. Del mismo modo, tienen que revisarse las estrategias regionales, nacionales y comunitarias, a fin de asegurar que persiguen los mismos objetivos a nivel local. La integración vertical entre estas distintas administraciones es vital. Un elemento clave de esta integración debe ser la adopción por los Estados miembros de una estrategia nacional sobre medio ambiente urbano, dentro de sus planes de desarrollo sostenible. Cuando proceda, convendría adoptar también estrategias regionales. Éstas han de ayudar a llevar a término el plan de aplicación acordado en la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible de Johannesburgo.

A fin de apoyar este proceso y facilitar información y asesoría a sus ciudades, conviene que los Estados miembros designen "Puntos Focales para el Medio Ambiente Urbano" a nivel nacional y/o regional. Estos Puntos Focales se encargarían de ayudar a las autoridades locales y regionales a acceder a servicios de información y asesoría, así como a acciones de formación y sensibilización y a ejemplos de buenas prácticas, con el fin de facilitar la aplicación de la estrategia nacional para el medio ambiente urbano.

⁶⁸ COM(2002)349 final.

Un ejemplo de buenas prácticas para un Punto Focal Nacional sobre medio ambiente urbano

En 1973, el Deutscher Städtetag (asociación alemana de las ciudades) fundó el Instituto Alemán de Asuntos Urbanos (Difu)⁶⁹ con el fin de determinar las perspectivas a largo plazo del desarrollo urbano, y asesorar a los municipios para ayudarlos a solucionar sus problemas en este campo. Con sus 100 empleados, el Difu ofrece a unas 130 ciudades un amplio abanico de servicios sobre medio ambiente urbano, desarrollo urbano, política económica, política social, política cultural, legislación y finanzas municipales. Mediante estudios, informes de expertos, seminarios de formación, servicios de información y documentación, y publicaciones periódicas se fomenta una difusión de los resultados de la investigación científica orientada a las necesidades de los usuarios. El Difu constituye un foro donde las autoridades locales pueden intercambiar ideas y experiencias y donde los municipios pueden obtener consejos sobre la manera de alcanzar sus objetivos de planificación en la práctica administrativa.

Se han hecho también algunas convocatorias para la creación de centros especializados en temas concretos. La tercera conferencia ministerial europea sobre la vivienda sostenible recomendaba la instauración en cada Estado miembro de un Punto de Contacto Nacional para la vivienda sostenible, con el fin de fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas. Considerando esto y dado el carácter integrado de los problemas de medio ambiente urbano a los cuales deben hacer frente las autoridades locales, convendría concentrar toda la gama de problemas en un único punto focal.

También conviene señalar que las estructuras y los límites administrativos no siempre han seguido el ritmo de la extensión geográfica de las aglomeraciones. Por eso, puede plantearse a los Estados miembros, las regiones y las administraciones locales la necesidad de llevar a cabo una reflexión sobre la coordinación y la distribución de competencias necesaria para hacer frente a los grandes problemas medioambientales urbanos, en particular entre municipios vecinos y distintos niveles de administración.

En el Libro Blanco de 2001 sobre la gobernanza europea, la Comisión avanzaba la idea de acuerdos tripartitos basados en objetivos entre los Estados miembros, las autoridades territoriales y la Comisión, y consideraba el medio ambiente un ámbito que se prestaba a la prueba de estos nuevos instrumentos. Por eso, se han puesto en marcha tres proyectos piloto sobre el medio ambiente urbano con el fin de evaluar el valor añadido de acuerdos tripartitos en este ámbito a nivel europeo.

Acciones propuestas para la futura estrategia temática

(estas propuestas serán objeto de nuevas consultas en 2004)

Integración entre los distintos niveles de administración

Se alentará a los todos los Estados miembros a:

- adoptar estrategias nacionales y/o regionales sobre medio ambiente urbano;
- designar Puntos Focales Nacionales y/o Regionales de medio ambiente urbano;
- estudiar acciones de sensibilización de las administraciones regionales y locales a las cuestiones de medio ambiente urbano.

Se animará a los Estados miembros así como las regiones y las administraciones locales a promover la coordinación y la distribución de competencias necesaria para abordar los principales problemas medioambientales de las ciudades.

⁶⁹ www.difu.de

4. INDICADORES, DATOS, OBJETIVOS E INFORMES

Es importante definir indicadores sobre el medio ambiente urbano. Estos indicadores permiten determinar qué datos se necesitan para seguir las tendencias urbanas y también evaluar la eficacia de las iniciativas emprendidas y los progresos obtenidos respecto a la consecución de un medio ambiente sano y de calidad, así como fijar objetivos y orientar la toma de decisiones para obtener resultados más sostenibles.

A nivel local, la Comisión ha establecido una serie de indicadores sobre el medio ambiente urbano "listos para su uso", que pueden ser utilizados por las ciudades voluntariamente. Estos Indicadores Comunes Europeos (ECI)⁷⁰ fueron preparados por el grupo de expertos de la UE sobre el medio ambiente urbano, y han sido especialmente útiles a las autoridades locales que empiezan a abordar los problemas medioambientales planteados en el conjunto de su territorio. Los indicadores ayudan a centrar la elaboración de políticas y planes de acción iniciales, así como la información a los ciudadanos⁷¹, y elevan el nivel general de sensibilización respecto a los problemas del medio ambiente urbano. Además, pueden ser adaptados o ampliados por los municipios para adecuarlos a las situaciones locales, y servir de apoyo a la aplicación generalizada de planes de gestión medioambiental por las autoridades locales (véase el apartado 2.1.3).

Indicadores comunes europeos

1. Satisfacción de los ciudadanos con su administración local
2. Contribución local al cambio climático
3. Movilidad local y transporte de pasajeros
4. Disponibilidad de espacios y servicios públicos
5. Calidad del aire ambiente
6. Trayectos domicilio-escuela de los niños
7. Gestión sostenible de la administración local y las empresas establecidas en el territorio del municipio
8. Contaminación sonora
9. Uso sostenible del suelo
10. Productos que favorecen un desarrollo sostenible
11. Huella ecológica

A nivel europeo, existen numerosos indicadores pero su utilización es en general esporádica; además, no permiten obtener datos comparables o no se adecuan a las múltiples ambiciones de la estrategia temática. Del mismo modo, los datos recogidos en el marco de acciones sectoriales, por ejemplo, sobre el agua o el aire, raramente se analizan por separado a nivel urbano. Por consiguiente, la Comisión definirá una serie de indicadores que puedan utilizarse a nivel europeo a fin de orientar la recogida de los datos necesarios para el seguimiento de la estrategia. Este proceso se basará en la propuesta de Directiva INSPIRA (véase el apartado 2.4.2), que proporcionará un formato normalizado para la recogida y el intercambio de información espacial, y tendrá en cuenta las iniciativas en curso como los ICE, la auditoría urbana II que analiza los datos económicos, sociales y medioambientales de 200 ciudades, así como el mecanismo de información sobre el medio ambiente y los transportes TERM (*Transport and Environment Reporting Mechanism*), que proporciona datos sobre los transportes y los parámetros medioambientales correspondientes. También recurrirá a la Red Europea de Información y Observación sobre el Medio Ambiente (EIONET), establecida por los países miembros de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) y a trabajos como

⁷⁰ www.sustainable-cities.org/indicators/index.htm

⁷¹ 'Environmental Issue Report No 30 : Towards an Urban Atlas' EEA/JRC Publication CCI/AEMA ISBN 92-9167-470-2

los de la AEMA y el Atlas urbano del Centro Común de Investigación, que evalúa la relación entre la expansión urbana y algunos factores sociales y económicos que la impulsan.

Un ejemplo de buenas prácticas de información medioambiental urbana

El sistema de información medioambiental de Praga (IOZIP) empezó en los años ochenta y se centra hoy en la recogida y el tratamiento de datos sobre medio ambiente, ofreciendo esta información a los municipios, a los expertos y al público, lo cual da a los planificadores e inversores una excelente visión global de los problemas medioambientales y de su evolución. El sistema presta apoyo a una serie de productos, como el atlas medioambiental⁷² (sostenido por un proyecto Interact de la UE), una serie de informes anuales sobre el "estado del medio ambiente urbano" en Praga⁷³, que se publican desde 1989, diversos CD ROM sobre la evolución medioambiental global de la ciudad, y un sitio Internet que ofrece datos y mapas (basados en el GIS) a un amplio público (proyecto piloto). La versión en línea también ofrece información a partir del proyecto comunitario HEAVEN sobre la calidad del aire y las condiciones meteorológicas. Este nuevo sistema amplio de información municipal, basado en las tecnologías más recientes, resulta muy eficaz para poner en relación una serie de proyectos medioambientales sobre el desarrollo sostenible en la ciudad de Praga. El sistema es administrado y financiado por el ayuntamiento.

Por lo que se refiere a los datos sobre el medio ambiente y la salud, la vigilancia biológica de los niños, tal como se prevé en la estrategia europea de medio ambiente y salud, implica el compromiso de preparar indicadores sobre el medio ambiente y la salud, agrupando actividades en curso en estos dos ámbitos. Además la vigilancia biológica de los niños, prevista en la estrategia, se orientará principalmente hacia los niños de las ciudades. Este programa permitirá determinar a largo plazo si los progresos logrados en la mejora del medio ambiente urbano inciden en el estado de salud de los niños, y determinar cuáles son las ciudades en las que conviene intensificar los esfuerzos.

Aunque se han fijado algunos valores límite a nivel europeo para algunos aspectos del medio ambiente urbano, como la calidad del aire, para muchos otros, como el transporte urbano sostenible, la fijación de objetivos debe hacerse a nivel local. Las administraciones locales son las más indicadas para valorar las condiciones locales, lo que no puede realizarse fijando un objetivo europeo único. Sin embargo, hay una necesidad evidente de orientación acerca de la fijación de objetivos; en algunos casos, podría ser útil discutir objetivos indicativos a nivel nacional o europeo. Por tanto, la Comisión se esforzará en proporcionar orientaciones sobre la fijación de objetivos, y estudiará las posibilidades de definir objetivos indicativos cuando proceda.

Por último, la AEMA debería, dentro de sus tareas habituales de información, informar también sobre el estado del medio ambiente urbano en las ciudades europeas. La Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medioambiental⁷⁴ ya impone a los Estados miembros la obligación de informar regularmente sobre el estado del medio ambiente. El informe sobre el estado del medio ambiente urbano debe cubrir los principales sectores medioambientales (aire, ruido, agua, residuos y biodiversidad), así como los ámbitos prioritarios de la estrategia temática (gestión, transportes, construcción y concepción) y otros aspectos más generales (salud y calidad de vida). Asimismo, debe incluir, en una forma u otra, una evaluación comparativa de las ciudades. Un informe tan detallado es necesario para impulsar el desarrollo futuro de la estrategia temática y difundir la información disponible a

⁷² www.wmap.cz/atlasen

⁷³ www.praha-mesto.cz/zp/rocenky/eng.as.p

⁷⁴ Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo

los ciudadanos europeos, y permitiría estimular a las administraciones locales a mejorar sus actuaciones medioambientales.

Acciones propuestas para la futura estrategia temática
(estas propuestas serán objeto de nuevas consultas en 2004)

Definición de indicadores y fijación de objetivos

La Comisión determinará los indicadores clave para controlar los efectos de la estrategia temática y el estado del medio ambiente urbano.

Se alentará a los Estados miembros a apoyar la utilización de los indicadores comunes europeos a nivel local.

La AEMA informará sobre el estado del medio ambiente urbano en la UE en el marco de sus actividades habituales de información y garantizará el acceso a los datos sobre el medio ambiente urbano con el fin de mejorar la información de los responsables de la elaboración de políticas y de su aplicación, y del público en general, y también para orientar y controlar los progresos de la estrategia temática.

La Comisión procurará proporcionar orientaciones y consejos a los municipios acerca de la fijación de objetivos medioambientales urbanos, y estudiará las posibilidades de elaborar, cuando proceda, objetivos indicativos.

5. APOYO A LA INCORPORACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS A NIVEL LOCAL

5.1. Administraciones locales

En 1994, varias ciudades y redes de administraciones locales de Europa elaboraron la Carta de Aalborg⁷⁵, por la que sus signatarios se comprometen a asumir el Programa 21 Local y a preparar planes de acción a largo plazo con miras a la sostenibilidad. La campaña europea para las ciudades sostenibles se lanzó con el fin de crear redes entre los signatarios y entre las redes de ciudades ya existentes, y ampliar la participación en la Carta. Hasta la fecha, más de 1950 municipios de 41 países europeos se han adherido a ésta⁷⁶. Estas ciudades y sus redes son la fuerza motriz del desarrollo del Programa 21 Local, así como de su aplicación, y estudian actualmente una iniciativa Aalborg+10 que iría bastante más lejos, comprometiendo a sus signatarios en acciones y objetivos explícitos y cuantitativos para la próxima década.

Un ejemplo de buenas prácticas en la aplicación del Programa 21 Local

Iniciado en 1998, el Programa 21 Local de Ferrara (Italia) se ha convertido actualmente en parte integrante de la estrategia de desarrollo de este municipio. Gracias un esfuerzo continuo de sensibilización, los agentes locales han asumido las ideas del desarrollo sostenible, que forman parte de la práctica diaria. Se ha utilizado toda una gama de métodos destinados a desarrollar la participación y fomentar las asociaciones (en forma de foros, talleres, grupos de trabajo, acuerdos y proyectos) para elaborar y aplicar una serie de planes locales voluntarios que han cubierto, en particular, la energía, la circulación, la salud y el bienestar. Estas acciones forman ahora la base del nuevo plan director de la ciudad. En 2002, el ayuntamiento aprobó su primer balance medioambiental, que incluye objetivos respecto a la gestión de los recursos naturales, procedimientos de contratación ecológicos y la instauración de un sistema de gestión medioambiental local.

La Comisión ha apoyado la Carta de Aalborg, la campaña correspondiente y las distintas redes que trabajan con miras al desarrollo urbano sostenible, en particular, mediante el marco comunitario de cooperación para la promoción del desarrollo sostenible⁷⁷. También se

⁷⁵ www.sustainable-cities.org/keydocs.html

⁷⁶ Varias regiones han firmado también una iniciativa comparable: la Carta de Valencia de 1988.

⁷⁷ Decisión n° 1411/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano (DO L 191 de 13.7.2001, p. 1).

facilitan otras ayudas. La iniciativa INTERREG⁷⁸ ofrece a las ciudades distintas posibilidades para el intercambio de experiencias sobre el desarrollo urbano sostenible, así como para proyectos de desarrollo de infraestructuras medioambientales a pequeña escala, aunque cabe señalar que actualmente estas posibilidades se infrutilizan. Del mismo modo, el Programa URBACT permite a las ciudades que participan en la iniciativa URBAN intercambiar experiencias y mejores prácticas. La Comisión concede también financiación a actividades de hermanamiento de ciudades⁷⁹ con el fin de reforzar los vínculos existentes entre las ciudades y fomentar nuevas iniciativas de hermanamiento. Más de un millón de personas se benefician al año de esta iniciativa, y los temas medioambientales constituyen un tercio de los 1 250 proyectos de hermanamiento que reciben ayuda cada año. Las iniciativas de hermanamiento ofrecen a las ciudades una excelente ocasión de intercambiar experiencias y buenas prácticas sobre un amplio abanico de cuestiones de medio ambiente urbano. Además, los distintos programas comunitarios de investigación sobre las ciudades (véase el anexo 3) han aunado a varios centenares de ciudades en numerosos proyectos de cooperación en la elaboración y aplicación de buenas prácticas.

Los Estados miembros tienen también un papel importante en el fomento de las mejores prácticas, en la adopción del Programa 21 Local y la Carta de Aalborg, así como en iniciativas similares.

Teniendo en cuenta el desarrollo de la estrategia y un enfoque del Programa 21 Local más orientado a la acción, la Comisión estudiará las maneras de adaptar y desarrollar su apoyo a las administraciones locales y a sus redes, en particular, en un marco revisado de cooperación destinado a propiciar el desarrollo urbano sostenible. La Comisión examinará también la posibilidad de utilizar el marco de cooperación para difundir más ampliamente los resultados de los proyectos sobre la ciudad del mañana y el patrimonio cultural, así como de otros proyectos europeos de interés para el medio ambiente urbano.

5.2. El papel de los ciudadanos

Una buena parte de la estrategia temática se centrará inevitablemente en recomendaciones de acción dirigidas a la Comisión Europea, los Estados miembros y las administraciones locales. No obstante, los ciudadanos tienen también un papel capital en la consecución de un medio ambiente urbano sostenible y sano.

La participación del público en la toma de decisiones se reconoce universalmente como condición previa para la creación de un medio ambiente urbano sostenible. Iniciativas como la Convención de Aarhus y el Libro Blanco sobre la gobernanza promueven las posibilidades de participación del público, por ello cualquier propuesta de la estrategia referente a los proyectos que deben preparar los municipios habrá de incluir disposiciones adecuadas sobre la participación del público.

Otro aspecto, más fundamental, es que las opciones y comportamientos individuales influyen mucho en el éxito de cualquier proyecto local o marco de acción. Los particulares pueden elegir ir a pie, en bicicleta, en autobús o en coche. Pueden elegir la fuente de energía para la calefacción de su vivienda, y decidir invertir o no en un mejor aislamiento. Tal como se indica en la presente Comunicación, la falta de una conciencia pública sobre las consecuencias medioambientales de las acciones individuales representa a veces una barrera considerable

⁷⁸ www.interreg3c.net

⁷⁹ http://europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/towntwin/index_fr.html.

que dificulta un planteamiento más sostenible. La sensibilización del público y la modificación de los comportamientos son elementos importantes de toda estrategia para un medio ambiente urbano sano y de alta calidad.

A nivel europeo, la Comisión realiza distintas actividades de sensibilización, como el día sin coches, que se proseguirán. Por otra parte, se prepararán nuevas actividades, como los días verdes urbanos en los que las ciudades presentarán a sus habitantes sus actividades y resultados medioambientales. Las estrategias de los municipios, las regiones y los Gobiernos nacionales no sólo deben lograr la participación del público, sino también incluir actividades que puedan fomentar modificaciones del comportamiento.

Acciones propuestas para la futura estrategia temática

(estas propuestas serán objeto de nuevas consultas en 2004)

Apoyo a la generalización de las buenas prácticas a nivel local

La Comisión propondrá un marco comunitario revisado de cooperación para fomentar un desarrollo urbano sostenible.

Asimismo, estudiará los medios de mejorar la difusión en las ciudades de los resultados de la investigación urbanística.

También estudiará las posibilidades de apoyar la preparación por las ciudades de una iniciativa Aalborg+10 a fin de poner en marcha una acción coordinada que las comprometa a unos objetivos explícitos y cuantitativos para la próxima década.

6. ETAPAS SIGUIENTES

En el marco de la preparación de su propuesta de estrategia temática, prevista para mediados de 2005, la Comisión proseguirá el proceso de consulta amplia iniciado para ayudar a preparar la presente Comunicación, e invita a presentar aportaciones a las ideas y planteamientos planteados. A tal efecto, la Comisión organizará en 2004 varias actividades de consulta y grupos de trabajo técnicos dedicados a analizar detalladamente las acciones propuestas, su viabilidad y la forma en que contribuirían a la mejora del medio ambiente urbano. Estos grupos estarán compuestos de una amplia gama de partes interesadas y expertos, que incluirá a representantes de los Estados miembros, los países adherentes y los países candidatos, las regiones, las ciudades, las empresas, las ONG y las universidades.

El sitio Internet de la Comisión

(www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm) presentará documentación actualizada y permitirá a las partes interesadas presentar sus observaciones directamente (fecha límite de recepción: 15 de abril de 2004).

Anexo 1: Elaboración de una política para el medio ambiente urbano

La estrategia temática constituirá una etapa importante en una serie de iniciativas que han contribuido a la elaboración de una política europea de medio ambiente urbano.

El Libro Verde de 1990 sobre el medio ambiente urbano⁸⁰ presentó una descripción completa y con visión de futuro de todos los retos del medio ambiente urbano, y propuso por primera vez un enfoque global y una serie de acciones a nivel europeo, destacando la importancia de desarrollar la cooperación y la integración entre políticas.

En 1991 se creó el Grupo de Expertos de la UE sobre el Medio Ambiente Urbano.

En 1993 se puso en marcha el proyecto para las ciudades sostenibles. Los objetivos de este proyecto eran: promover nuevas ideas sobre la sostenibilidad en entornos urbanos europeos; favorecer un amplio intercambio de experiencias; difundir las buenas prácticas respecto a la sostenibilidad a nivel urbano; formular recomendaciones para las instituciones de la UE y las autoridades nacionales, regionales y locales; y contribuir a la aplicación del V Programa de Acción Comunitario sobre Medio Ambiente.

En 1996, un grupo de expertos de la UE redactó un informe capital titulado "Las ciudades sostenibles europeas" en apoyo del proceso del Programa 21 Local. El informe establecía un marco detallado para la actuación local, señalando como principios fundamentales para avanzar hacia la sostenibilidad de las zonas urbanas: la gestión urbana, la integración de políticas, los planteamientos a nivel de ecosistemas, y la cooperación y la asociación.

La Comunicación de 1997 titulada "Hacia una política urbana para la Unión Europea"⁸¹ se basaba en este informe centrándose en los retos económicos, sociales y medioambientales a los que se enfrentan las ciudades europeas, y destacando la necesidad de una perspectiva urbana de las políticas comunitarias. Este documento fue seguido de la Comunicación de 1998 titulada "Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea"⁸² que, por primera vez, aplicó un planteamiento auténticamente sostenible con cuatro objetivos políticos interdependientes:

- *reforzar la prosperidad económica y el empleo en las ciudades;*
- *fomentar la igualdad, la exclusión social y la regeneración de las zonas urbanas;*
- *proteger y mejorar el medio ambiente urbano con miras a la sostenibilidad a nivel local y planetario; y*
- *contribuir a una buena gobernanza y al refuerzo de los poderes locales.*

En particular, esta Comunicación exponía una serie de objetivos para la mejora del medio ambiente urbano que siguen siendo válidos y constituirán la base fundamental de la estrategia temática:

- *Mejorar la calidad de la atmósfera en las zonas urbanas, la fiabilidad y calidad de los suministros de agua potable, la protección y gestión de las aguas superficiales y subterráneas; reducir en el origen la cantidad de residuos que necesitan una eliminación final y reducir el ruido ambiental.*

⁸⁰ COM(90)218 final

⁸¹ COM(97)197 final.

⁸² COM(98) 605 final

- *Proteger y mejorar el entorno edificado y el patrimonio cultural, y fomentar la biodiversidad y los espacios verdes dentro de las zonas urbanas.*
- *Promover modelos de asentamiento que usen eficazmente los recursos, limitando con ello la utilización de terreno y la expansión urbana.*
- *Aminorar las repercusiones negativas del transporte aspirando a formas de desarrollo económico que dependan menos del transporte y fomentando el uso de medios de transporte más sostenibles desde el punto de vista del medio ambiente.*
- *Mejorar el comportamiento ecológico de las empresas fomentando una buena gestión medioambiental en todos los sectores.*
- *Conseguir una reducción mensurable y significativa de las emisiones de gases de efecto invernadero en las zonas urbanas, especialmente por medio del uso racional de la energía, el mayor uso de fuentes de energía renovables, la generación combinada de calor y electricidad y la reducción de los residuos.*
- *Minimizar y gestionar los riesgos medioambientales en las zonas urbanas.*
- *Impulsar formas más holísticas, integradas y medioambientalmente sostenibles de enfocar la gestión de las zonas urbanas; dentro de áreas urbanas funcionales, favorecer sistemas de desarrollo basados en ecosistemas en los que se reconozca la mutua dependencia entre la ciudad y el campo, mejorando así la conexión entre los núcleos urbanos y las áreas rurales circundantes.*

En 2001, el grupo de expertos de la UE redactó un informe titulado “Hacia un uso más sostenible del suelo urbano: consejos a la Comisión Europea para sus políticas y acciones”.

A un nivel más general, el artículo 6 del Tratado coloca el desarrollo sostenible en el centro mismo de las políticas y acciones de la UE, tal como se destaca en la Comunicación de 2001 "Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible"⁸³.

⁸³ COM(2001)264 final.

Anexo 2: una visión europea para las ciudades sostenibles, y la gestión urbana, el transporte, la construcción y el urbanismo sostenibles

Las perspectivas aquí propuestas son fruto de amplias consultas y están destinadas a guiar la Estrategia y orientar a los que desempeñan un papel clave en su aplicación.

Las ciudades europeas del siglo XXI

Las ciudades deben planificarse, construirse y gestionarse para crear las condiciones de una economía sana, dinámica, socialmente integradora y ecológicamente eficiente, así como para garantizar el bienestar y cubrir las necesidades de los ciudadanos de manera sostenible y funcionar en armonía con los sistemas naturales que la sostienen.

Una visión de la gestión urbana sostenible

La gestión urbana sostenible es un proceso que hace posible un desarrollo viable a largo plazo de las zonas urbanas, su entorno inmediato y las regiones en las cuales se sitúan. Su finalidad es limitar al máximo los impactos negativos de las zonas urbanas en los ciclos ecológicos a todos los niveles, aplicando el principio de cautela y mejorando las condiciones ecológicas para hacer de ciudades lugares más sanos.

Se centra en la conservación del medio ambiente natural en su contexto socioeconómico, integrando las cuestiones medioambientales en otras políticas, y reconociendo el carácter interdependiente de los aspectos sociales, económicos y medioambientales, así como la necesidad de que las políticas den resultados equitativos y justos.

Requiere reformar las estructuras organizativas de tal manera que permitan enfoques políticos integrados de los problemas urbanos, y se basen en la mejor información disponible sobre el estado del medio ambiente, utilizando los enfoques y herramientas más adecuados a las necesidades específicas de cada zona urbana. La gestión urbana sostenible recae de manera natural en las administraciones locales.

Esta gestión desarrolla una cultura del aprendizaje, la comprensión y el respeto en las organizaciones y entre los que intervienen en la concepción de la política de desarrollo sostenible, e implica la participación de las partes interesadas, las asociaciones y los ciudadanos en un proceso de toma de decisiones abierto y accesible a todos.

Asimismo, constituye un ciclo permanente de análisis de los problemas, de planificación y programación, de aplicación, de vigilancia, y de evaluación de los progresos, basándose en las experiencias y conocimientos acumulados, de tal manera que los nuevos enfoques políticos incorporen las lecciones del pasado, y reconociendo la necesidad de una visión a largo plazo en la elaboración de políticas.

Una visión del transporte urbano sostenible

Un sistema de transporte urbano sostenible:

- sustenta la libertad de movimiento, la salud, la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos de la generación actual y las futuras;
- es ecológicamente eficiente; y

- sostiene una economía dinámica e integradora que da acceso a todos los servicios y oportunidades, incluyendo a los menos favorecidos, los ancianos y los minusválidos, urbanos o no urbanos.

Estos objetivos los logra, en particular:

- promoviendo una utilización más racional del automóvil, y favoreciendo los vehículos limpios, silenciosos y con bajo consumo de energía propulsados por combustibles alternativos o renovables;
- ofreciendo una red de transportes públicos regulares, frecuentes, cómodos, modernos, a precios competitivos y con buenas correspondencias;
- reforzando la parte de los transportes no motorizados (a pie y en bicicleta);
- garantizando el máximo aprovechamiento del suelo;
- gestionando la demanda de transporte con ayuda de instrumentos económicos y planes para la modificación de los comportamientos y la gestión de la movilidad;
- asegurando una gestión activa, de manera integrada, con la participación de todas las partes interesadas;
- fijando objetivos cuantificados a corto, medio y largo plazo, con un sistema de control eficaz.

Una visión para una construcción sostenible

La construcción sostenible es un proceso en el cual participan todos los protagonistas (propietario, financiero, ingenieros, arquitectos, constructores, proveedores de materiales y autoridades que expiden la licencia de obras) y que integra consideraciones funcionales, económicas, medioambientales y de calidad, con el fin de construir y renovar los edificios y el entorno edificado de tal manera que sean:

- atractivos, sostenibles, funcionales, accesibles, cómodos y saludables para vivir y para ser utilizados, fomentando el bienestar de todos los que están en contacto con ellos;
- eficientes en el consumo de recursos, especialmente en lo que se refiere a la energía, los materiales y el agua, favoreciendo la utilización de las fuentes de energía renovables, recurriendo muy poco a la energía externa para su funcionamiento, aprovechando el agua de lluvia y el agua subterránea, tratando correctamente las aguas residuales, y utilizando materiales respetuosos del medio ambiente que puedan reciclarse fácilmente o reutilizarse, no contengan compuestos peligrosos y puedan eliminarse de manera segura;
- respetuosos del barrio donde se sitúen así como de la cultura y el patrimonio local;
- competitivos en cuanto a precios, especialmente teniendo en cuenta consideraciones a largo plazo, como los costes de mantenimiento, la durabilidad y el precio de reventa.

Una visión para un urbanismo sostenible

El urbanismo sostenible es un proceso en el cual todos los protagonistas (autoridades nacionales, regionales y locales; ciudadanos; organismos de representación local; ONG; universidades; y empresas) colaboran con el fin de integrar las consideraciones funcionales, medioambientales y de calidad para proyectar y planificar un entorno edificado que:

- cree para la población espacios de vida y trabajo estéticos, originales, seguros, sanos y de alta calidad, que fomenten un fuerte sentimiento de pertenencia, orgullo, equidad social, integración e identidad;
- cree las condiciones de una economía dinámica, equilibrada, abierta a todos y equitativa que promueva la regeneración urbana;
- trate el suelo como un recurso precioso que debe utilizarse de la manera más eficiente posible, reutilizando solares y edificios vacíos dentro de las zonas urbanas en vez de construir en terrenos vírgenes, evitando así la expansión urbana (ciudades densas y, a nivel regional, descentralización concentrada);
- tenga en cuenta la relación entre, por una parte, las ciudades y sus zonas metropolitanas, y, por otras, las regiones en las que se sitúan;
- asegure que los nuevos proyectos urbanísticos estén localizados de manera estratégica, sean accesibles mediante los transportes públicos, y respeten el medio ambiente natural (biodiversidad, salud y riesgo medioambiental);
- presente una densidad e intensidad de actividad y utilización suficientes para que los servicios como los transportes públicos sean viables y eficientes, respetando, al mismo tiempo, un entorno de calidad (intimidad y espacio privado; minimización de efectos nocivos, como el ruido, por ejemplo);
- fomente una utilización mixta del suelo con el fin de sacar el mejor partido posible de los beneficios de la proximidad y limitar así al máximo los trayectos entre domicilio, tiendas y lugar de trabajo;
- posea una estructura verde que optimice la calidad ecológica de la zona urbana (biodiversidad, microclima y calidad del aire);
- posea infraestructuras de calidad y bien planificadas, incluidos servicios de transporte público, calles, caminos peatonales y pistas para bicicletas a fin de fomentar la accesibilidad, especialmente para los grupos desfavorecidos, y de crear las condiciones de un alto nivel de actividad social, cultural y económica;
- aplique estrategias avanzadas de ahorro de recursos, como viviendas con bajo consumo de energía, transportes con un consumo de combustible económico, y sistemas de calefacción urbana y reciclado; y
- respete y potencie el patrimonio cultural y los vínculos comunitarios.

Anexo 3: Ejemplos de iniciativas y de proyectos de investigación o demostración financiados por la Comisión en apoyo de la gestión urbana, los transportes, la construcción y el urbanismo sostenibles

Gestión sostenible de las ciudades

"La ciudad del mañana y el patrimonio cultural", acción clave del 5º Programa Marco de Investigación⁸⁴, ha contribuido a dar a las administraciones urbanas las herramientas que necesitan para administrar su territorio (por ejemplo, el proyecto ECOLUP⁸⁵ utiliza el EMAS para la planificación urbanística en las administraciones locales) y a crear la capacidad institucional y social necesaria para las ciudades sostenibles. El proyecto LASALA llevó a cabo un estudio completo de la iniciativa Programa 21 Local en Europa, y creó una herramienta de autoevaluación para las administraciones locales destinada a los informes que deben presentar sobre su actuación. El proyecto PASTILLE se refiere a la utilización óptima de los indicadores medioambientales. La Comisión financia también un proyecto de revisión inter pares para las administraciones locales, basado en el EMAS⁸⁶. En el ámbito de la gestión de los residuos urbanos, la herramienta SWA, por ejemplo, está desarrollando una metodología de análisis de los residuos sólidos, ya probada en algunos países de la UE y países adherentes, mientras que el proyecto PAYT se refiere al análisis de las posibles ventajas y desventajas de la política de "pagar por lo que se tira". Finalmente, cabe citar INTEGAIRE, que es una red temática sobre la gestión de la calidad del aire y el gobierno de las ciudades contribuye a la iniciativa "Aire puro para Europa".

Transporte urbano sostenible

Con el fin de fomentar la difusión de buenas prácticas en toda Europa, la Comisión ofrece un ayuda económica a las "ciudades faro" más avanzadas de Europa, mediante la iniciativa CIVITAS⁸⁷. CIVITAS conecta y apoya actualmente a un primer grupo de 19 ciudades deseosas de establecer y hacer la demostración de medidas audaces e innovadoras destinadas a mejorar de manera radical su sistema de transporte urbano. En 2004 se seleccionará un segundo grupo de ciudades CIVITAS. Por otra parte, se utilizan el sitio Web ELTIS⁸⁸ y distintos programas de enseñanza⁸⁹ para mejorar los conocimientos de los profesionales de los transportes urbanos. La iniciativa sobre evaluación comparativa del transporte urbano (Urban Transport Benchmarking Initiative)⁹⁰ permite a las ciudades evaluar y mejorar los resultados de su sistema de transporte mediante la autoevaluación.

A través de los programas de investigación sobre la movilidad y la intermodalidad sostenibles⁹¹ y sobre la energía⁹², la Comisión apoya la investigación y la demostración de las mejores prácticas. Además de la iniciativa CIVITAS, previamente mencionada, entre los trabajos en curso se cuenta el mayor proyecto de demostración del mundo de autobús propulsado por pilas de combustible (CUTE). Otros proyectos abordan la aplicación de sistemas de peaje urbano (PROGRESS), las condiciones de una política sobre transportes públicos urbanos de

84 www.cordis.lu/eesd/ka4/home.html

85 www.ecolup.info

86 www.emascities.org

87 www.civitas-initiative.org

88 www.eltis.org

89 <http://www.transport-training.org/www.eu-portal.net>

90 www.eltis.org/benchmarking/

91 europa.eu.int/comm/research/growth/gcc/ka02.html

92 europa.eu.int/comm/research/energy/nn/nn_rt_en.html

alta calidad (VOYAGER), los efectos socioeconómicos de las inversiones en los transportes urbanos (TRANSECON), las políticas sobre transporte urbano de mercancías (BESTUFS), y la evaluación de los programas de gestión de la movilidad y de cambio de los comportamientos (MOST, TAPESTRY).

El programa de investigación sobre la ciudad del mañana y el patrimonio cultural cubre los transportes urbanos y especialmente los vínculos con otros ámbitos. Entre los proyectos de este programa cabe citar, por ejemplo, el desarrollo de una herramienta práctica de ayuda a las administraciones locales para la realización y el seguimiento de una serie de estudios de transportes destinados a luchar contra la marginación social (MATISSE); los servicios de movilidad, como el uso compartido del automóvil, incluido el lanzamiento del primer proyecto en Europa Oriental (MOSES), en Bucarest; la promoción de la marcha a pie en las zonas urbanas (PROMPT); y la difusión de información sobre las estrategias para el uso de la bicicleta (VELOINFO) y el valor de los centros de distribución de mercancías (CITY FREIGHT).

A través de STEER, la "parte de transportes" del nuevo programa "Energía inteligente para Europa"⁹³, la Comisión lleva a cabo también la promoción y difusión de las mejores prácticas, así como la información y el asesoramiento sobre los aspectos energéticos de los transportes urbanos.

Dentro del programa IST de los Programas Marco 4º y 5º, la Comisión ha cofinanciado proyectos de investigación sobre métodos de evaluación de la contaminación atmosférica y sonora debida al tráfico, en particular en las zonas urbanas. Estos proyectos han creado elementos de sistemas o sistemas completos de ayuda a la toma de decisiones, incluidos los distintos módulos necesarios, como sensores, dispositivos de captura, validación y compilación de datos, y modelos para la previsión de la calidad del aire y el ruido (proyectos ECOSIM, EFFECT, EMMA, HEAVEN, ADA, HARMONOISE). Otros proyectos han tratado la necesidad de informar a los ciudadanos y de modificar así su comportamiento en función de las previsiones sobre la calidad del aire (APNEE, APNEE-TU).

En el ámbito de la sensibilización sobre el transporte urbano sostenible, la Comisión lanzó en 2000 el día anual sin coche ("¡En la ciudad sin mi coche!")⁹⁴, que va ganando cada vez más apoyo: en el 2000 participaron 760 ciudades; 1 005, en el 2001; y 1 448, en el 2002. La Comisión lanzó también en el 2002 la semana europea de la movilidad²⁵, destinada a sensibilizar sobre distintos aspectos de la movilidad sostenible. Dentro de esta actividad, se concedieron premios a las ciudades que ofrecieron mejores resultados. En 2003 y 2004, durante esta semana, se organizará una jornada de acción europea sobre la gestión de la movilidad⁹⁵. La Comisión ha publicado distintos documentos, entre los que podemos citar "Kids on the move" (2002) y "Cycling: The Way Ahead for Towns and Cities" (1999)⁹⁶.

Construcción urbana sostenible

Existen varios programas de financiación comunitaria que apoyan el desarrollo, la demostración y la puesta en práctica de la gestión de la demanda energética en los edificios. Los programas marco de investigación más recientes incluían trabajos sobre los edificios ecológicos con miras a reducir el consumo de energía en los edificios y a promover el

⁹³ europa.eu.int/comm/energy/intelligent/index_en.htm

⁹⁴ www.mobilityweek-europe.org/

⁹⁵ www.emma-day.info

⁹⁶ europa.eu.int/comm/environment/pubs/urban.htm

autoabastecimiento a partir de energías nuevas y renovables. La iniciativa CONCERTO ⁹⁷ se orienta principalmente hacia la integración del autoabastecimiento y las técnicas de gestión de la demanda en “comunidades” de edificios más grandes. El énfasis puesto en el rendimiento energético, combinado con las energías renovables y las nuevas tecnologías, permitirá reducir significativamente las emisiones de CO₂, en condiciones rentables. El programa "Energía inteligente para Europa"⁹⁸, cuya acción se sitúa más cerca del mercado, tiene por objeto facilitar la reproducción a gran escala, por ejemplo en la renovación y la construcción de viviendas sociales.

Dentro del programa "La ciudad del mañana y el patrimonio cultural" se trabaja activamente en la construcción sostenible. Existen varios proyectos que constituyen un gran paso adelante en la instauración y la promoción de prácticas sostenibles de construcción y renovación en Europa. El proyecto PRESCO, por ejemplo, tiene por objeto definir un código europeo de prácticas de la construcción sostenible, y el proyecto CRISP se refiere a la elaboración y validación de criterios e indicadores armonizados para medir la sostenibilidad de los proyectos de construcción, en particular dentro del espacio construido urbano. El proyecto SUREURO trata de la renovación sostenible de viviendas de la posguerra en Europa, y tiene por objeto poner a punto herramientas prácticas de gestión para la integración del desarrollo sostenible y la participación de los inquilinos de estas viviendas en este proceso. Se prevé que la aplicación de este proyecto dé lugar a una disminución del 40% en el consumo global de energía. El proyecto RUFUS analiza metodologías de la reutilización de cimientos en el medio urbano, con el fin de disminuir los costes y la cantidad de escombros, y el proyecto SHE, propuesto por organismos relacionados con las viviendas sociales, tiene por objeto gestionar el proceso de construcción de unas 750 viviendas sostenibles. Finalmente, el proyecto WAMBUCO pondrá a punto un manual sobre residuos de construcción para el ahorro de recursos y la mejora de la productividad en las obras. Las tecnologías de construcción sostenibles se abordan también dentro del plan de acción de la Comisión sobre las tecnologías medioambientales para un desarrollo sostenible.

Urbanismo sostenible

El programa de investigación "La ciudad del mañana y el patrimonio cultural" apoya distintos proyectos de investigación acerca de la revitalización de los centros urbanos y los barrios (incluidas la rehabilitación y la reutilización de zonas contaminadas e instalaciones industriales abandonadas), la renovación sostenible de zonas urbanas como grandes conjuntos de viviendas así como los medios de reducir la expansión urbana, en particular por medio de la integración del uso del suelo es la planificación de los transportes. A este respecto, podemos citar el proyecto ECOCITY sobre el análisis de las relaciones entre el uso del suelo y los transportes, el proyecto LUTR sobre la elaboración de una guía para los responsables políticos acerca de la sostenibilidad de los transportes y el uso del suelo, y finalmente el proyecto SCATTER referente a la expansión urbana. El proyecto HQE²R tiene por objeto definir una metodología destinada a ayudar a los municipios a avanzar hacia una renovación y un desarrollo urbanos sostenibles. Existe también una agrupación de cinco proyectos que pretenden evaluar las distintas contribuciones de las zonas verdes a la sostenibilidad de las ciudades, y poner a punto herramientas para su gestión y su planificación. Otros proyectos tratan de la integración del patrimonio cultural en la planificación urbanística. Por ejemplo, el proyecto SUIT tiene por objeto especificar procedimientos para la aplicación de las Directivas sobre evaluación del impacto medioambiental y evaluación del impacto estratégico en las

⁹⁷ europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/rtd/concerto/index_en.htm

⁹⁸ europa.eu.int/comm/energy/intelligent/index_en.htm

ciudades dotadas de un importante patrimonio cultural. El proyecto UGIS estudia la forma en que los programas de desarrollo urbano pueden luchar contra la exclusión social y mejorar la gobernanza de las ciudades. CABERNET⁹⁹ es una acción concertada que se lleva a cabo en 21 países europeos y está encaminada a facilitar la búsqueda de nuevas soluciones para la rehabilitación de los eriales industriales de las ciudades.

El Centro Común de Investigación trabaja también activamente en este ámbito. La base de datos MOLAND¹⁰⁰ cubre alrededor de 40 zonas urbanas y controla el uso del suelo con el fin de recoger datos sobre la correlación entre, por una parte, las políticas de ordenación urbanística y las tendencias demográficas y, por otra, los cambios en el territorio. El CCI trabaja también en un marco para la integración de los conceptos de planificación del territorio y gestión urbana sostenible en un sistema de apoyo a la toma de decisiones, destinado a prevenir y reducir los efectos de fenómenos climáticos extremos (inundaciones, incendios forestales, deslizamientos de tierras, etc.).

⁹⁹ www.cabernet.org.uk

¹⁰⁰ moland.jrc.it/

Anexo 4: Definición de transporte sostenible del consejo de transportes de la UE

El Consejo "Transportes" de la UE adoptó en abril de 2001 la siguiente definición: un sistema de transporte sostenible es el que

- permite responder a las necesidades básicas de acceso y desarrollo de individuos, empresas y sociedades con seguridad y de manera compatible con la salud humana y del ecosistema y fomenta la igualdad dentro de cada generación y entre las generaciones sucesivas;
- resulta asequible, opera equitativamente y con eficacia, ofrece una elección de modos de transporte y apoya una economía competitiva, así como el desarrollo regional equilibrado;
- limita las emisiones y los residuos dentro de los márgenes de absorción del planeta, utiliza recursos renovables a un nivel idéntico o inferior a su tasa de generación y usa recursos no renovables a un nivel inferior o igual al de la tasa de desarrollo de sustitutos renovables y reduce al máximo el impacto en el uso del suelo y la generación de ruidos.

Anexo 5: Ejemplos de utilización de los Fondos estructurales y del Fondo de cohesión para el desarrollo urbano sostenible

Un metro para Atenas

La construcción de un metro era un proyecto ambicioso para una ciudad de cuatro millones de habitantes, que es también una de las más contaminadas de Europa. Atenas cuenta con más de 1,4 millones de vehículos, pero los transportes públicos se limitaban a una línea electrificada en superficie y unos servicios de autobuses insuficientes. La tasa de utilización de los transportes públicos se había hundido. Sin embargo, la financiación de la Unión Europea y los préstamos bonificados del Banco Europeo de Inversiones permitieron la puesta en servicio de dos nuevas líneas de metro a principios de 2000, con lo cual, según las estimaciones, se redujo en 250 000 el número de desplazamientos diarios en coche. Así, se ha conseguido un ahorro importante de tiempo y energía, una mejor calidad de vida para los atenienses, un mejor medio ambiente urbano, y una mejor imagen de la ciudad en general.

En cuanto al empleo, 4 500 personas participaron en la construcción de los tramos actualmente en servicio, 3 000 más trabajan en la nueva ampliación, y la empresa pública que gestiona el nuevo metro ha creado 800 empleos permanentes.

Políticas de construcción en los alrededores de las ciudades

La proliferación de los grandes centros comerciales y los almacenes de venta directa de fábrica en los alrededores de las aglomeraciones tiene un efecto negativo en el equilibrio urbano y regional y en el medio ambiente, favoreciendo la decadencia de los centros urbanos, aumentando el tráfico, invadiendo zonas verdes y deteriorando el paisaje. Estos fenómenos pueden también tener, en las regiones fronterizas, repercusiones sobre los países limítrofes. Con el fin de limitar esta evolución y garantizar la coherencia, las políticas de planificación regionales deben coordinarse e integrarse en un enfoque transnacional a largo plazo.

Las autoridades regionales de Renania del Norte-Westfalia (Alemania), la provincia de Limburgo (Países Bajos), y las regiones de Valonia y Flandes (Bélgica), así como una ONG alemana, han puesto en marcha el proyecto TRADE. Para ello, se creó un Grupo de Trabajo transfronterizo que reunió los conocimientos necesarios para evaluar las solicitudes de apertura de nuevos centros comerciales, estableció un sistema de consulta y preparó métodos de trabajo comunes. El grupo comparó las experiencias de los distintos organismos representados y estudió las consecuencias de la construcción de centros comerciales, en particular en las zonas fronterizas. Por último, formuló unas orientaciones, que todos los organismos asociados aprobaron. En paralelo, se organizaron seminarios (con la participación de los comerciantes, las administraciones locales y otras instituciones) con objeto de informarlos de la situación y darles la posibilidad de hacer sus comentarios sobre el proyecto TRADE.

Las cuatro regiones aplican ahora principios y criterios comunes para velar por que la construcción de centros comerciales no afecte negativamente a los centros de las ciudades vecinas ni perjudique al medio ambiente. La expedición de las licencias de construcción se basa en estos criterios. Como ejemplo de aplicación, cabe citar que se estudió un proyecto de construcción de 7 almacenes de venta directa de fábrica, que representaba una superficie total de 100 000 m², y se redujo el número de centros a 2, con una superficie comercial reducida. Como proyecto piloto transnacional, TRADE dará lugar a la creación de una red transnacional de coordinación de las políticas regionales sobre este tema.

Dublín: prioridad a los autobuses y a los ciclistas

Con la ayuda de la Unión Europea, las autoridades de Dublín han lanzado una serie de planes interdependientes destinados a mejorar la fluidez del tráfico en la metrópolis del Gran Dublín. Dentro de estos planes, se reservará una red de carriles para servicios de autobús de calidad; además, se han creado zonas peatonales y 60 km de carriles para bicicletas, y la circulación se ha organizado de tal modo que se dé preferencia a los ciclistas. También se han construido varios parques de bicicletas en el centro, en las estaciones y a lo largo de los principales ejes de entrada a la ciudad.

Palermo mejora su medio ambiente local aumentando la eficiencia y la fiabilidad de sus transportes públicos

En Palermo se ha llevado a término, en el marco del programa Urban, un proyecto que aplica las nuevas tecnologías a los transportes. El resultado es un sistema de gestión integrada de los transportes públicos, denominado "Saturn" (Satellite Application for Transport in Urban Nodes), que utiliza satélites geoestacionarios. El sistema registra la posición exacta de todos los vehículos de una línea de autobús, e indica el momento exacto de la llegada en las pantallas electrónicas instaladas en las paradas. Los usuarios saben entonces exactamente cuánto tiempo tendrán que esperar y puede así hacer sus planes.

Un agua más limpia revitaliza Szczecin

Situada a orillas del río Odra, la ciudad portuaria de Szczecin (420 000 habitantes) contribuye de manera destacada a la contaminación del Mar Báltico. Actualmente, la ciudad sólo cuenta con una única estación de tratamiento mecánico de las aguas, de tamaño reducido. Sólo se depura un 13% de las aguas residuales. La calidad del agua potable de la ciudad es también mala, bastante por debajo de las normas de la UE. El abastecimiento de agua depende principalmente de una única canalización procedente de una fuente cerca del lago Miedwie, al sureste de la ciudad. Las pérdidas de la red son elevadas. En marzo de 2000, el ayuntamiento elaboró un plan director para la aplicación de un gran programa de inversiones, que incluye dos nuevas depuradoras, la modernización de la existente, y un gran programa de ampliación y rehabilitación del alcantarillado. El objetivo global es cumplir las normas comunitarias, sobre todo la Directiva sobre las aguas residuales urbanas y las Directivas sobre el agua potable.

Para más información sobre estos y otros proyectos, consúltese la página:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/projects/stories/index_en.cfm

Anexo 6: el medio ambiente urbano en la política medioambiental

Agua: El control de emisiones está previsto esencialmente en la Directiva sobre las aguas residuales urbanas¹⁰¹. Más allá de la normativa sobre emisiones, la Directiva marco del agua¹⁰² impone la obligación de llegar a una buena calidad de todas las aguas e introduce la gestión global de cada cuenca hidrográfica o zona de captación. En lo que se refiere a las consecuencias para las zonas urbanas, la buena calidad de todas las aguas facilita una mejor calidad del agua potable, como lo requiere la Directiva sobre el agua potable¹⁰³, y también permite ofrecer aguas de baño y para usos recreativos de buena calidad, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva sobre las aguas de baño¹⁰⁴.

No obstante, es mucho más importante para las ciudades el proceso de gestión de las cuencas hidrográficas, que requiere la participación y la contribución de las administraciones locales. Los municipios poseen o controlan la mayor parte de las infraestructuras hidráulicas, y tienen competencias sobre autorizaciones e impuestos que podrían servir para mejorar considerablemente el uso sostenible del agua.

Así pues, el fomento de la permeabilidad de las superficies en las zonas urbanas y la separación entre la escorrentía y las aguas residuales del alcantarillado podrían contribuir a la recarga de la capa freática, a la rebaja del coste de la recogida y depuración de aguas residuales, y a la disminución de las inundaciones. Los municipios podrían invertir u obligar a invertir en la renovación de la red de abastecimiento de agua, con el fin de reducir las fugas, que son actualmente importantes. También podrían promover el uso sostenible del agua en los hogares y las empresas, aprovechando sus poderes de autorización, y fijar objetivos de consumo per cápita, generalizando la gestión de la demanda de agua, y apoyando estos objetivos mediante impuestos locales sobre el agua y/o una tarificación convenientes.

Con el fin de que más ciudades contribuyan de manera más importante a la gestión de las cuencas hidrográficas, podrían proponerse varias medidas. La aplicación general de sistemas de gestión medioambiental que engloben la utilización del agua, presentados en el apartado 2.1.3, serviría de base para una mayor participación de las pequeñas ciudades, dejándolas al mismo tiempo libres de fijar en este campo sus propios objetivos, adaptados a las particularidades locales. En apoyo de este proceso, la Comisión elaborará Directrices sobre la forma en que las autoridades urbanas pueden aplicar una gestión sostenible del agua y contribuir más eficazmente a la gestión de las cuencas hidrográficas. Asimismo, podría proponer, cuando proceda, medidas más específicas de carácter vinculante.

Cambio climático y energía: Muchas ciudades, por ejemplo aquéllas que pertenecen a las redes de la alianza climática o las ciudades energéticas, están ya aplicando iniciativas de apoyo al amplio abanico de medidas previstas por el Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC)¹⁰⁵. La Comisión seguirá apoyando estas redes (véase el apartado 5.1). No

¹⁰¹ Directiva 91/271/CEE del Consejo, del 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas urbanas residuales (DO L 135 de 30/05/1991 p.40).

¹⁰² Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

¹⁰³ Directiva 98/83/CE del Consejo de 3 de noviembre de 1998 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DO L 330 de 05/12/1998 p.32).

¹⁰⁴ Directiva 76/160/CEE del Consejo de 8 de diciembre de 1975 relativa a la calidad de las aguas de baño (DO L 31 de 5.2.1976, p. 1).

¹⁰⁵ COM(2000)88 final.

obstante, el enfoque proactivo y las aportaciones de este Programa tienen que generalizarse, y la mejor manera de hacerlo es aplicar la medida propuesta en el apartado 2.1.3 referente a la generalización de la aplicación de sistemas de gestión urbana, que cubre, en particular, la gestión colectiva de la energía y las emisiones de gases de efecto invernadero de la ciudad. Ello alentaría a las ciudades a sentirse responsables de la utilización de la energía y las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de su territorio, y las llevaría a fijar sus propios objetivos para su contribución en este ámbito.

Aire: El marco fundamental para la calidad del aire está fijado por la Directiva 96/62, que impone a los Estados miembros, entre otras cosas, la obligación de elaborar planes de acción detallados para las zonas urbanas y las aglomeraciones donde se superen los valores límite. En éste ámbito están en vigor varias Directivas emparentadas que fijan valores límite u objetivos para el SO₂, las partículas, el CO, el benceno, el NO₂, los NO_x, el plomo y el ozono troposférico (y, en breve, los HAP y los metales pesados); además, se han fijado algunos límites máximos de emisión nacionales para el SO₂, los NO_x, los COV y el amoníaco. Otras Directivas fijan límites de emisión para distintas categorías de vehículos y tipos de combustibles (véase el apartado 2.2.2) y, por otra parte, la Directiva 99/1¹⁰⁶ limita las emisiones de compuestos orgánicos volátiles (VOC) procedentes de una serie de instalaciones industriales.

El programa CAFE (Clean Air for Europe)¹⁰⁷ está creando una base científica completa para establecer un vínculo entre la contaminación del aire y sus efectos en la salud, los ecosistemas y el patrimonio cultural, preparando así la estrategia temática sobre la contaminación atmosférica que debe proponerse a mediados de 2005. El objetivo consiste en trazar las líneas generales de las actuaciones necesarias en Europa, a distintos niveles, para alcanzar objetivos ambiciosos de protección del medio ambiente y la salud humana, haciendo frente a los efectos nocivos de la contaminación atmosférica. Se trata, concretamente, de fijar nuevos valores límite de la calidad del aire, así como valores límite/normas de emisión aplicables a los vehículos y las actividades industriales. Estas soluciones de carácter técnico pueden completarse de manera efectiva mediante medidas que contribuyan a hacer el transporte urbano más sostenible (véase el apartado 2.2); en las medidas que se apliquen dentro del programa CAFÉ se tendrán en cuenta estas alternativas. CAFE explorará también las relaciones entre la calidad del aire dentro y fuera de los edificios en las zonas urbanas; además, se revisarán las normas sobre presentación de información acerca de la calidad del aire para destacar más el aspecto urbano.

Ruido: La Directiva 2002/49 sobre evaluación y gestión del ruido ambiental dispone que los Estados miembros deben cartografiar la exposición al ruido medioambiental y adoptar, al nivel administrativo adecuado, planes de acción para la gestión del ruido, en particular, en las grandes aglomeraciones (inicialmente las de más de 250 000 habitantes y luego las de más de 100 000 habitantes). Los mapas del ruido se elaborarán con ayuda de indicadores comunes, lo cual asegurará su comparabilidad en el conjunto de la UE.

Naturaleza y biodiversidad: Aunque la aplicación de las Directivas sobre los pájaros¹⁰⁸ y los hábitats¹⁰⁹ y la creación de la red NATURA 2000 se refieren esencialmente a zonas no

¹⁰⁶ Directiva 1999/13/CE del Consejo, del 11 de marzo de 1999, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones (DO L 085 del 29.03.1999 p. 1).

¹⁰⁷ COM(2001)245 final.

¹⁰⁸ Directiva 79/409/CEE del Consejo, del 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103 del 25/04/1979 p. 1).

urbanas, algunas especies y algunos hábitats protegidos se encuentran en las aglomeraciones, donde su protección plantea especiales dificultades. Por eso, se necesitan unas orientaciones para ayudar a las autoridades competentes, en particular, las administraciones locales, a prestar una protección adecuada. De una manera más general, puede afirmarse que una proporción sorprendentemente alta de especies se encuentra en las zonas urbanas, en los parques y jardines y otras zonas verdes; esta biodiversidad urbana podría reforzarse y desarrollarse considerablemente en beneficio tanto de estas especies como de los residentes. De ahí que algunas ciudades hayan comenzado a preparar "pasillos verdes", que conectarán los espacios verdes dentro de la aglomeración y con la campiña circundante, disminuyendo el aislamiento de estas poblaciones urbanas naturales. La sensibilización de los habitantes de las ciudades respecto a la naturaleza y la biodiversidad es una inversión también importante que será muy beneficiosa a largo plazo. La comunicación de 2001¹¹⁰ sobre un plan de acción para la conservación de los recursos naturales prevé, entre otras cosas, una serie de acciones destinadas concretamente a las zonas urbanas. La Comisión informará al Consejo y al Parlamento en 2004 sobre los avances en la aplicación del plan, revisando las prioridades de las distintas acciones. El aspecto urbano recibirá también una atención completa en este informe. Por otra parte, la Comisión definirá indicadores de biodiversidad.

Residuos: Con un 80% de la población viviendo en zonas urbanas, una proporción equivalente de distintos tipos de residuos, como residuos sólidos municipales, lodos de depuradora, residuos comerciales, y residuos de construcción y demolición, se produce en las ciudades, y entra en el campo de las principales normas medioambientales sobre residuos. Entre estas normas destaca la Directiva marco relativa a los residuos¹¹¹, según la cual los Estados miembros han de velar por que los residuos se traten sin poner en peligro la salud humana o el medio ambiente, además la Directiva fija obligaciones en cuanto a autorización e inspección, e impone la adopción de planes de gestión de residuos. Otras normas importantes son: la Directiva sobre el vertido de residuos¹¹², que establece exigencias para el depósito en vertederos de manera segura y la reducción de los residuos que deben depositarse, sobre todo de los biodegradables; la Directiva sobre los residuos de envases¹¹³, que fija objetivos de valorización y reciclado; la Directiva sobre la incineración¹¹⁴, que fija valores límite de emisión para las incineradoras; las Directivas sobre vehículos al final de su vida útil¹¹⁵ y sobre aparatos eléctricos¹¹⁶, que fijan objetivos de valorización, reciclado y reutilización, así como la obligación de aceptar vehículos y aparatos electrónicos y eléctricos al final de su vida útil, respectivamente.

La estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos y la estrategia temática para la utilización y la gestión sostenible de los recursos convergen en una estrategia global

¹⁰⁹ Directiva 92/43/CEE del Consejo, del 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22/07/1992 p.7).

¹¹⁰ COM(2001)132 final.

¹¹¹ Directiva 75/442/CE del Consejo de 15 de julio de 1975 relativa a los residuos (DO L 194 de 25.7.1975, p. 39).

¹¹² Directiva 1999/31/CE del Consejo de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos (DO L 182 de 16.7.1999, p. 1).

¹¹³ Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, del 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DO L 365 de 31.12.1994, p. 10).

¹¹⁴ Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 4 de diciembre de 2000 relativa a la incineración de residuos (DO L 332 de 28.12.2000, p. 91).

¹¹⁵ Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 18 de septiembre de 2000 relativa a los vehículos al final de su vida útil (DO L 269 de 21.10.2000, p. 34).

¹¹⁶ Directiva 2002/96/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 27 de enero de 2003 sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (DO L 37 de 13.2.2003, p. 34).

que, entre otras cosas, contribuirá a minimizar la producción de residuos y optimizar su valorización. La producción muy "concentrada" de residuos en las aglomeraciones facilita su recuperación y tratamiento selectivos, y presenta a la vez retos y oportunidades que merecen un enfoque urbano particular de los problemas de residuos. Además las administraciones locales son protagonistas clave en la aplicación de una política de los residuos. En particular, existen numerosas iniciativas locales que tienen por objeto alentar la participación de la población y las pequeñas empresas en la planificación sobre residuos, y la prevención y el reciclado. Otros aspectos de la política de residuos vinculados a la planificación urbanística son la localización de las instalaciones de recogida, pretratamiento y tratamiento de residuos, y los sistemas de transporte respetuosos del medio ambiente, como las vías navegables. Tales enfoques están estrechamente vinculados a la aplicación del Programa 21 Local. La Comisión estudiará el posible papel de la Comunidad en el desarrollo de estas iniciativas. En particular, en la definición de la futura política comunitaria de fomento del reciclado, se tendrá en cuenta la dimensión urbana de la gestión de algunos flujos de residuos, como los residuos de construcción y demolición.