

4. **S**ISTEMAS DE **I**NFORMACIÓN
GEOGRÁFICA Y **E**VALUACIÓN
MULTICRITERIO EN LA **O**RDENACIÓN
DEL **T**ERRITORIO

SEGUNDO **G**RUPO DE **P**ONENCIAS

MODERADOR: D. CARLOS DOMÍNGUEZ COLLADO

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y EVALUACIÓN MULTICRITERIO EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

SRA. D^a ANGÉLICA ZAPATERO LOURINHO

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

SRA. D^a SARA GARCÍA GARCÍA

SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y AMBIENTAL
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

El concepto de Desarrollo Sostenible, que paso a ser un objetivo de la política europea al formar parte del contenido del Tratado de Ámsterdam, es a partir de la Cumbre de Gotemburgo ,del pasado mes de junio, cuando se convierte en una estrategia comunitaria asumida y revisada periódicamente por el Consejo Europeo.

Este seguimiento periódico del Consejo se realiza sobre la base del Informe de Síntesis que se obtiene del cálculo, recopilación sistemática de los indicadores ambientales, que han de cubrir las dimensiones sociales, económicas y ambientales que definen el mismo concepto y ámbito del desarrollo deseable o sostenible.

Con ello se consigue:

- Definir unas medidas objetivas y fiables de la obtención de una mayor calidad de vida para todos (principio de equidad), pero con un menor uso y degradación de los recursos naturales (principios de efectividad y eficacia).

- Identificar los problemas ambientales de los sectores económicos mas relacionados con las personas y los bienes (su ubicación, movilidad y uso del espacio), como son el Transporte, el Turismo y el Territorio y en los que no existe una política comunitaria europea o eran los mas insostenibles, y así determinar las consecuencias que las nuevas medidas pueden suponer para las estrategias madrileñas, en un futuro.

La Consejería de Medio Ambiente, como Punto Focal de la Red Europea de Información y Observa-

ción Ambiental (EIONET), ha incorporado a su ya existente Sistema Regional de Información Ambiental los parámetros europeos de esa red para garantizar el intercambio de información, objetiva, normalizada y homogénea, facilitando la toma de decisiones de la diferentes autoridades ambientales.

Dado que la implantación de los contenidos de Información Ambiental es este sistema es una estrategia fundamental para la formación del conocimiento de la realidad ambiental facilitando a las partes interesadas (stakeholders) del Desarrollo Sostenible aceptar los retos que las políticas ambientales marcan para garantizar un crecimiento económico respetuoso con el medio ambiente e integrar a las zonas menos favorecidas del territorio, se ha definido el actual Sistema Regional de Información Ambiental, como área informativa sectorial del Sistema General de Información al ciudadano de la Comunidad de Madrid.

I. Sistema Regional de Información Ambiental

El Sistema Regional de Información Ambiental, a pesar de su horizontalidad dentro de la Consejería, esta diseñado como Fuente de Información:

I. Verticalmente en tres Subsistemas:

1. Atención al Ciudadano
2. Centro de Documentación Ambiental
3. Sistema Regional de Cartografía Ambiental

2. Horizontalmente:

1. Estructura temática de contenidos basada en Indicadores Ambientales .
2. Descripción analítica según Tesouro GEMET.
3. Descripción física realizada por el Metadato GELOS, el lenguaje de etiquetado XML, en una plataforma de gestión documental de contenidos.

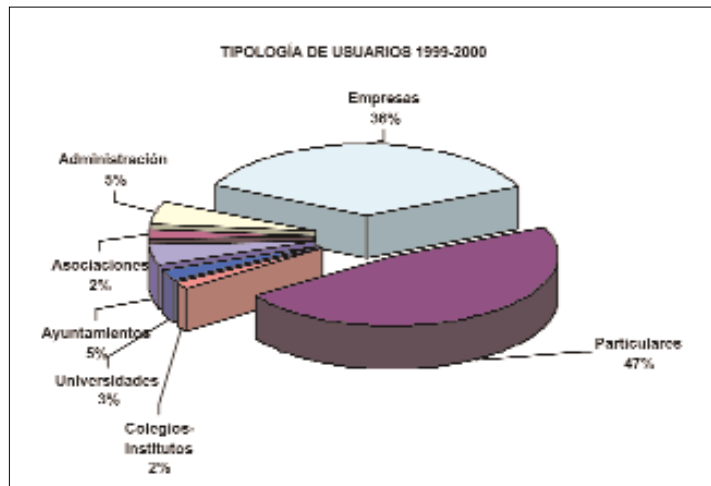
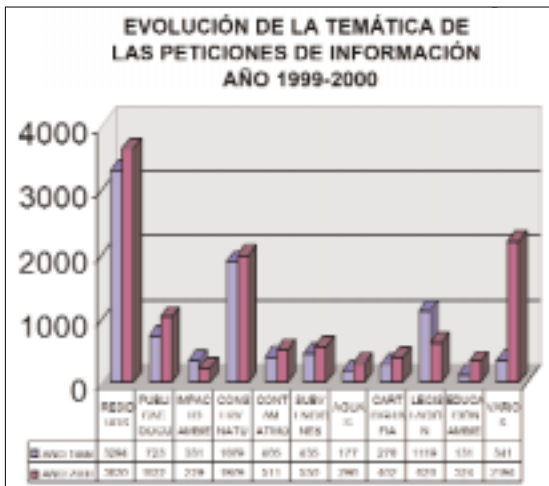
Como todo proceso comunitativo entre la Consejería de Medio Ambiente y los usuarios del sistema, este proceso de comunicación apoyado en unos código de transmisión y una interrelación de contenidos, se basa necesariamente en la estandarización de los formatos de archivos electrónicos. Es decir, establecer que en el entorno electrónico siempre se vayan a utilizar los mismos tipos de archivos para facilitar el intercambio de datos electrónicos y con una misma estructura de conceptual de contenidos se garantice la formación del conocimiento.

Esto es necesario ya que la Unión Europea es un mosaico de culturas y sobre todo de lenguas, por lo que buscamos, para facilitar y dar rapidez al acceso

de los contenidos, que aquellos temas o áreas conceptuales representadas en textos expresados en un código lingüístico concreto (español, inglés, francés, etc.) lo estén también representados gráficamente a través del Sistema Regional de Cartografía Ambiental. Por tanto, siempre tendríamos un concepto desarrollado en un texto y el mapa o la cobertura geográfica correspondiente.

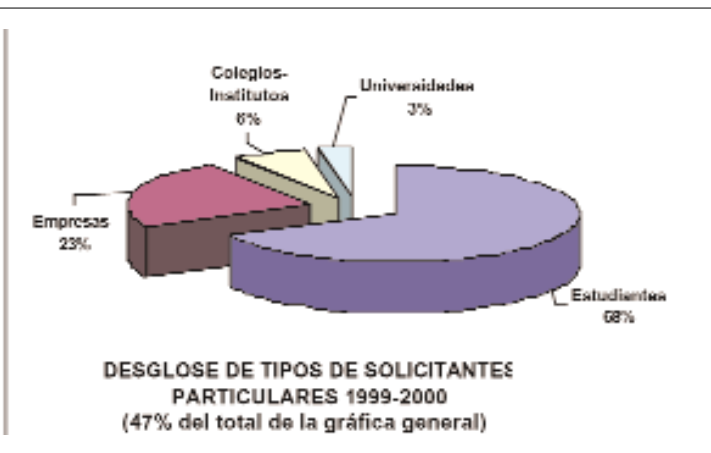
El Sistema Regional de Información Ambiental está estructurado según el actual Sistema de Indicadores Ambientales y desarrollado analíticamente por los descriptores del tesouro europeo GEMET. Pero la garantía de evolución de este Sistema se basa en la búsqueda de las necesidades del usuario, ver sus demandas, nos garantiza que todo el trabajo que se esta haciendo va a estar siempre muy unido al ciudadano, resolviendo sus necesidades informativas.

Por tanto, para la realización de los informes y para el estudio de las necesidades y de la evolución de la demanda, analizamos los contenidos de las peticiones de información.



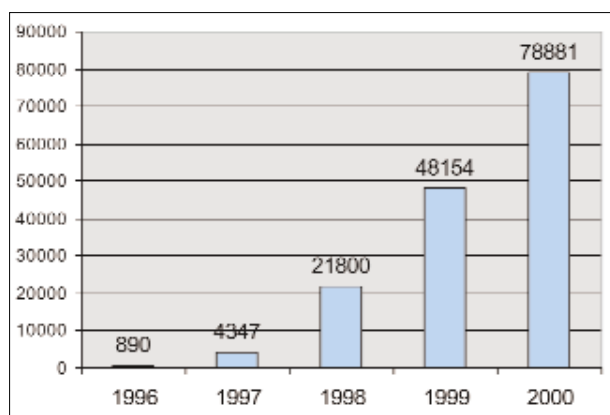
Administraciones Públicas	5%
Asociaciones	2%
Ayuntamientos	5%
Colegios e Institutos	4,82%*
Estudiantes	31,96%*
Empresas	46,81%*
Universidades	3,41%

*** Datos agregados por el reparto del 47% de particulares**



En cuanto a la tipología de usuario, nos encontramos que el 47% de las peticiones están realizadas por ciudadanos particulares, pero esta apreciación inicial puede confundir a los responsables del Sistema de Información ya que las peticiones pueden ser realizadas por una empresa, una organización o por sus miembros de forma individualizada, pero en su representación, pudiendo ser reconocidas como peticiones particulares de ciudadanos, esto nos obliga a modificar los datos iniciales de la tipología de usuarios.

En 1996, iniciamos el proceso de diseño e implantación del Sistema Regional de Información Ambiental y hemos obtenido una curva de demanda que se inicia con 890 peticiones hasta llegar a las 78.881, y es el Sistema Regional de Cartografía Ambiental el que ha facilitado este crecimiento.



2. Sistema Regional de Cartografía Ambiental: Las cuestiones ambientales tienen una dimensión claramente espacial

La cartografía nos va a permitir la representación espacial de todos aquellos elementos y factores que intervienen en el territorio y sirve como apoyo fundamental a la gestión y a la planificación territorial y, en consecuencia, a la toma de decisiones.

Otro aspecto fundamental a considerar es que la información cartográfica es universal.

Se trata de una información que llega fácilmente a todo el mundo y que supera todas las barreras físicas y sociales. Los Sistemas de Información Geográfica (SIG), cuyos componentes son el hardware, el software, los datos y los usuarios; nos ofrecen la posibilidad de trabajar con elementos gráficos y bases de datos asociadas (información alfanumérica) y nos

permiten la combinación de diferentes bases de datos geográficas, la manipulación de gran cantidad de información geográfica y el análisis geográfico para la toma de decisiones.

Los SIG son, por tanto, una herramienta muy potente para la planificación territorial y para la evaluación ambiental.

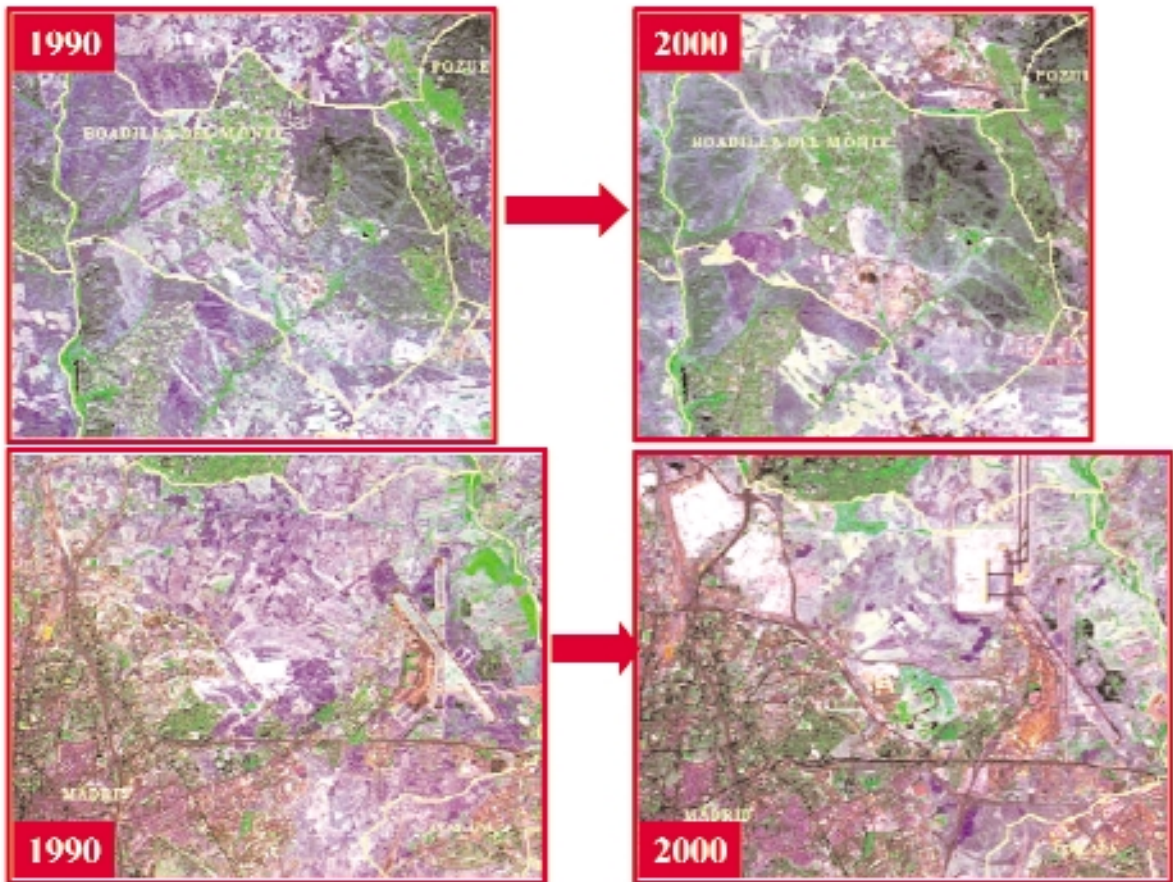
Desde el año 1996, en la Dirección General de Promoción y Disciplina Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente nos planteamos contar con una cartografía ambiental básica, de calidad, que cubriese la totalidad del territorio de la Comunidad de Madrid. Como ha comentado Marc Vanderhaegen, la cartografía ambiental, tanto a nivel regional, como nacional y europeo, suele estar dispersa por distintos organismos, lo que complica el acceso a dicha información.

La Consejería de Medio Ambiente, concretamente, el Servicio de Información y Documentación Ambiental trata de facilitar el acceso a la cartografía ambiental a todos los usuarios, en cumplimiento de la Directiva 90/313/CEE, relativa al acceso de los ciudadanos a la información ambiental en poder de las Administraciones Públicas, y de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, que garantiza el derecho de los ciudadanos a la información ambiental en poder de la Administración Pública. El principal objetivo es dar a conocer el territorio y la problemática ambiental del mismo, para facilitar la toma de decisiones, la planificación territorial y la protección y gestión del medio.

La problemática ambiental tiene una dimensión espacial y tiene claramente una importante dimensión temporal. No se trata de hacer grandes bases de datos y sistemas en los que recopilamos la información de un momento puntual. Así estaríamos construyendo un SIG simplemente de inventario. Es necesario llevar a cabo un seguimiento de la evolución de las distintas variables ambientales, ya que gran parte de estas tienen una dinámica temporal. En este sentido, una imagen de satélite es una fuente básica para observar los cambios.

Se trabaja fundamentalmente sobre bases topográficas a distintas escalas, imágenes satélite, ortofotos, y modelos digitales del terreno.

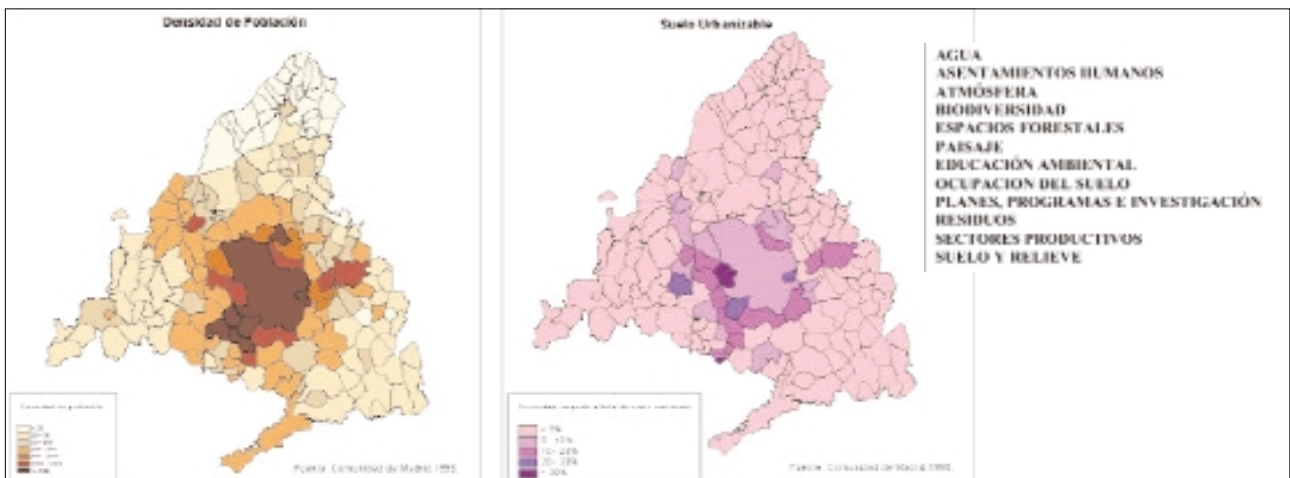
Un aspecto a considerar es la distinción entre lo que es la cartografía ambiental básica, que refleja la realidad del medio, y la cartografía ambiental sintéti-

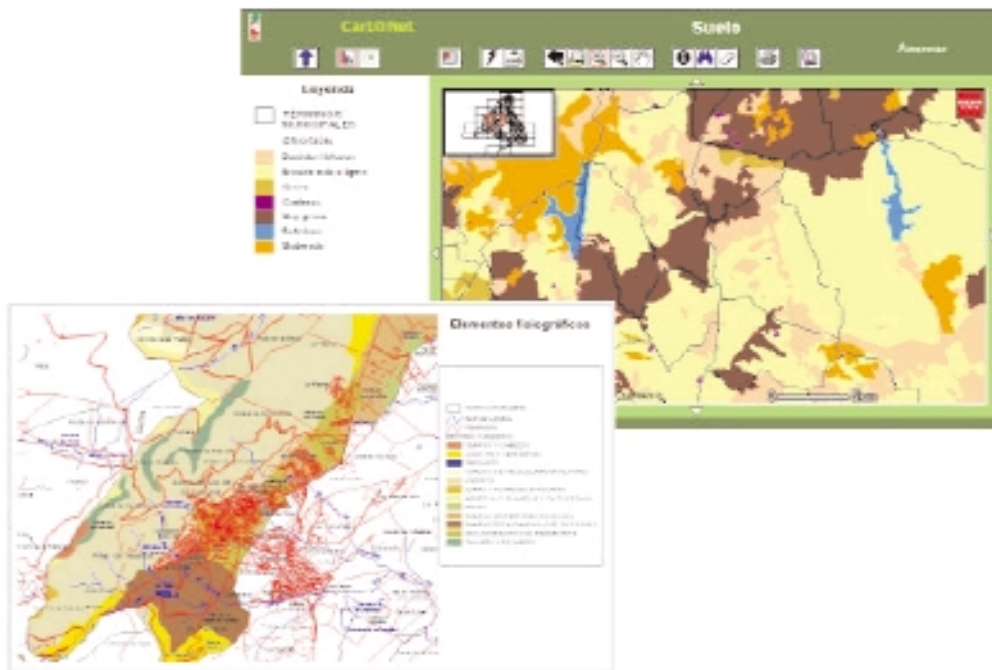


ca, que es el resultado de cruzar distintas variables cualitativas en relación 1990 2000 con la evaluación multicriterio y/o cuantitativas. Ejemplos de esa cartografía ambiental sintética pueden ser la cartografía de distintos planes de actuación en materia forestal (Plan Forestal de la Comunidad de Madrid), cartografía para prevención de incendios, etc. En este sentido hay que tener en cuenta la escala de trabajo, que depende del nivel de detalle que se vaya a llevar a cabo en la gestión. En la Comunidad de Madrid esta-

mos trabajando, a escala de 1/200.000 para información general sobre el territorio, a escala 1/50.000, que se considera mínima y básica para la planificación territorial a nivel regional y a escala 1/5.000 para algunas zonas puntuales, como puede ser la delimitación de espacios natural protegidos o la propia gestión de estos espacios.

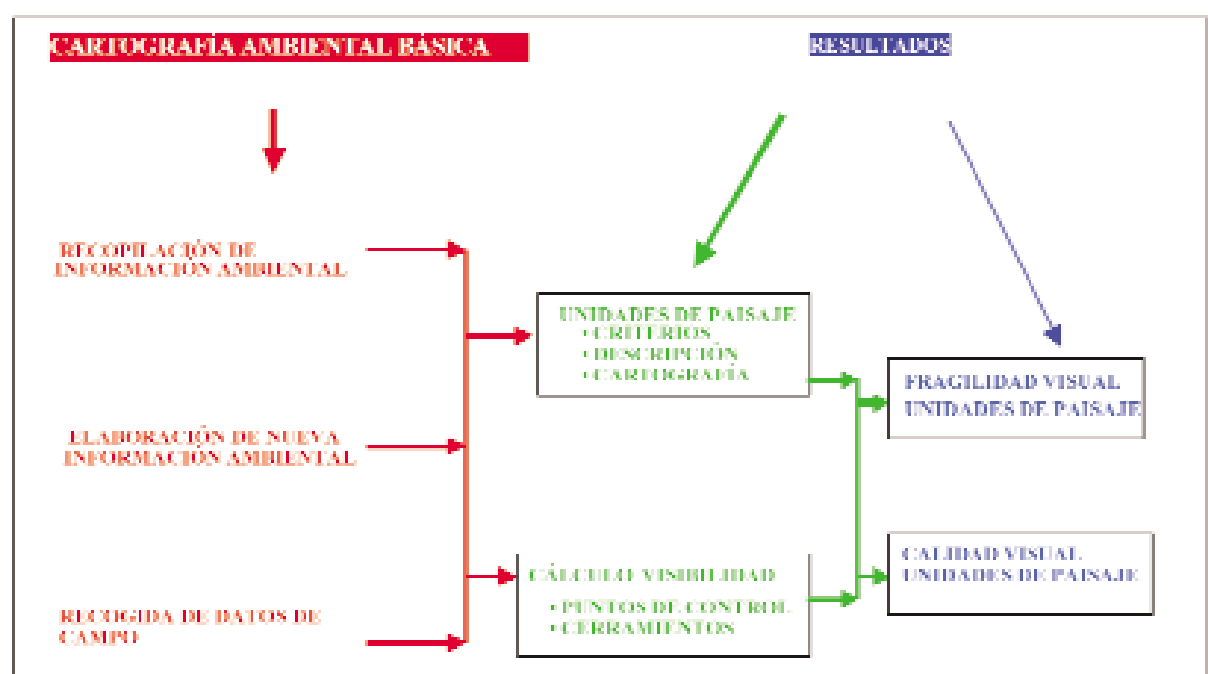
Se ha estructurado la cartografía ambiental en áreas temáticas, fundamentalmente en base al ámbi-

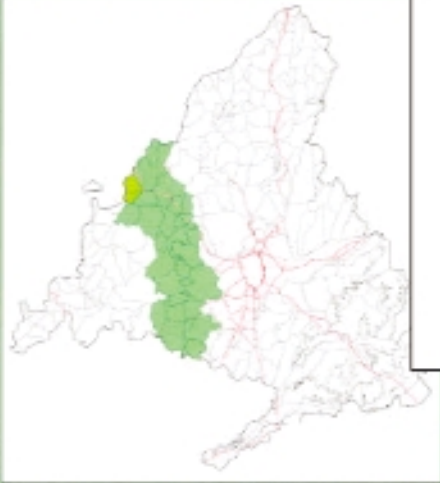


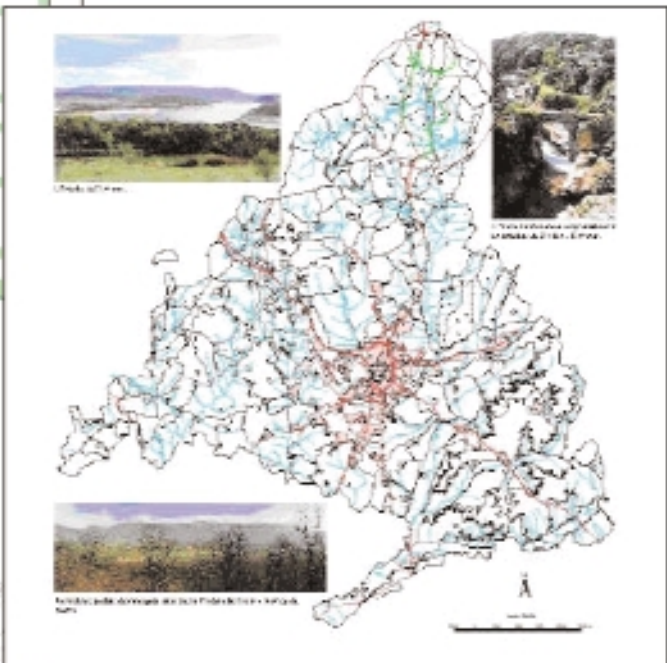




to de aplicación de la Directiva 90/313/CEE y al Convenio de Arhus, que ya ha sido ratificado por España. Hemos procurado cubrir todas las áreas. No solamente áreas competencia de la Consejería de Medio Ambiente, sino tener información disponible sobre otras áreas temáticas competencia de otras Consejerías, como pueden ser aspectos relacionados con sectores productivos en cuanto a energía, transporte, agricultura, ganadería, o sobre asentamientos humanos (planeamiento urbanístico, aspectos socioeconómicos, demográficos, etc.).


Se ha elaborado una cartografía del paisaje a la escala 1/50.000 que, fundamentalmente, tiene una aplicación en la integración del paisaje y en tareas de ordenación del territorio, y también como conservación de los recursos visuales. Esta información puede aprovecharse con fines divulgativos y didácticos. Para su elaboración se ha recopilado la información ambiental básica en base a todas las bases de datos geográficos disponibles a escala 1:50.000 (pendientes, orientaciones, altimetría, fisiografía, vegetación, usos del suelo, aguas superficiales, etc.) y se ha lleva-

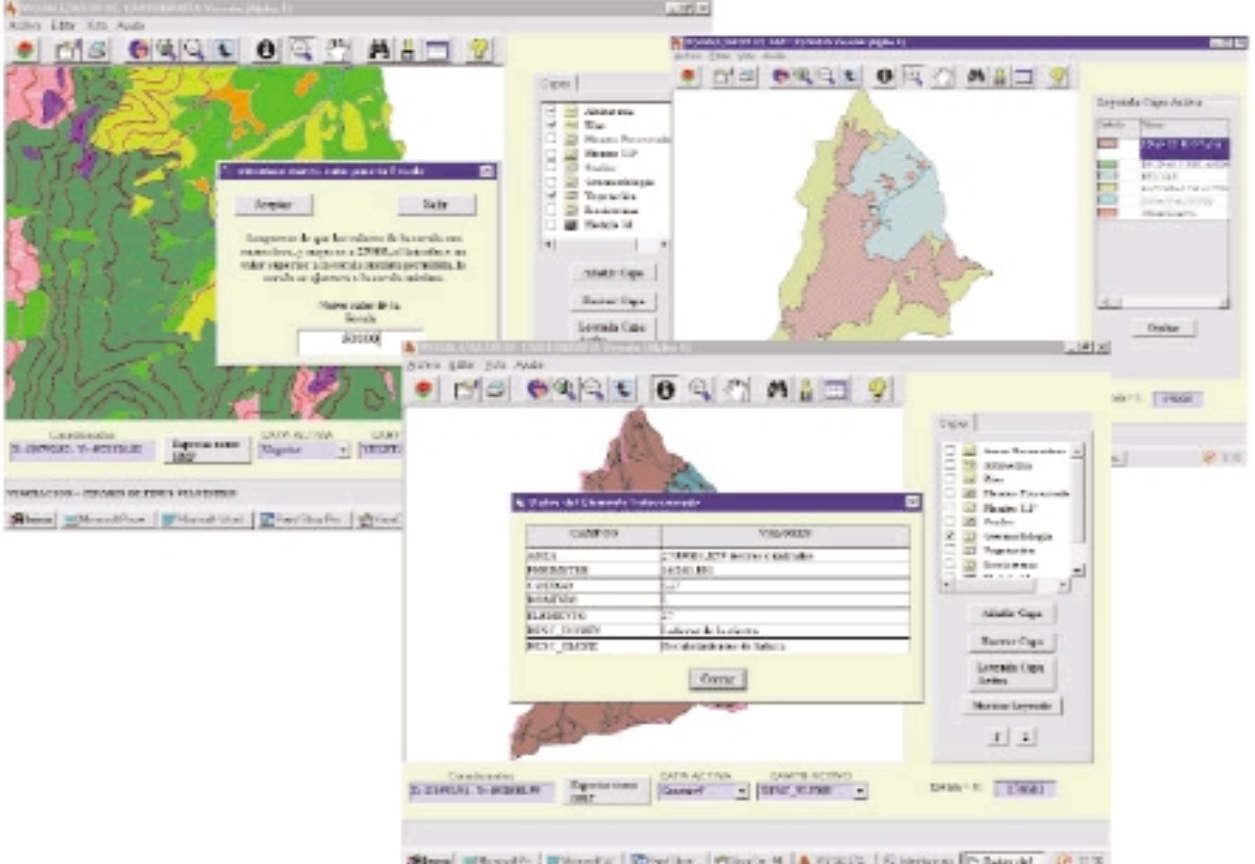


Código	045	Hojas 1:50.000	50, 51
Nombre	Valle de los Caños		
Subvenciones	Oficina Forestal de la Zona 0056-Cruz de los Caños		
Causa biológica	Guadarrama		
Dominio biográfico	Llanuras de la Sierra		
Vegetación y Uso del suelo	Pinar de pino albar, Pinar de pino piñaster		
Código	Forestal - Ganadero		
Localización			



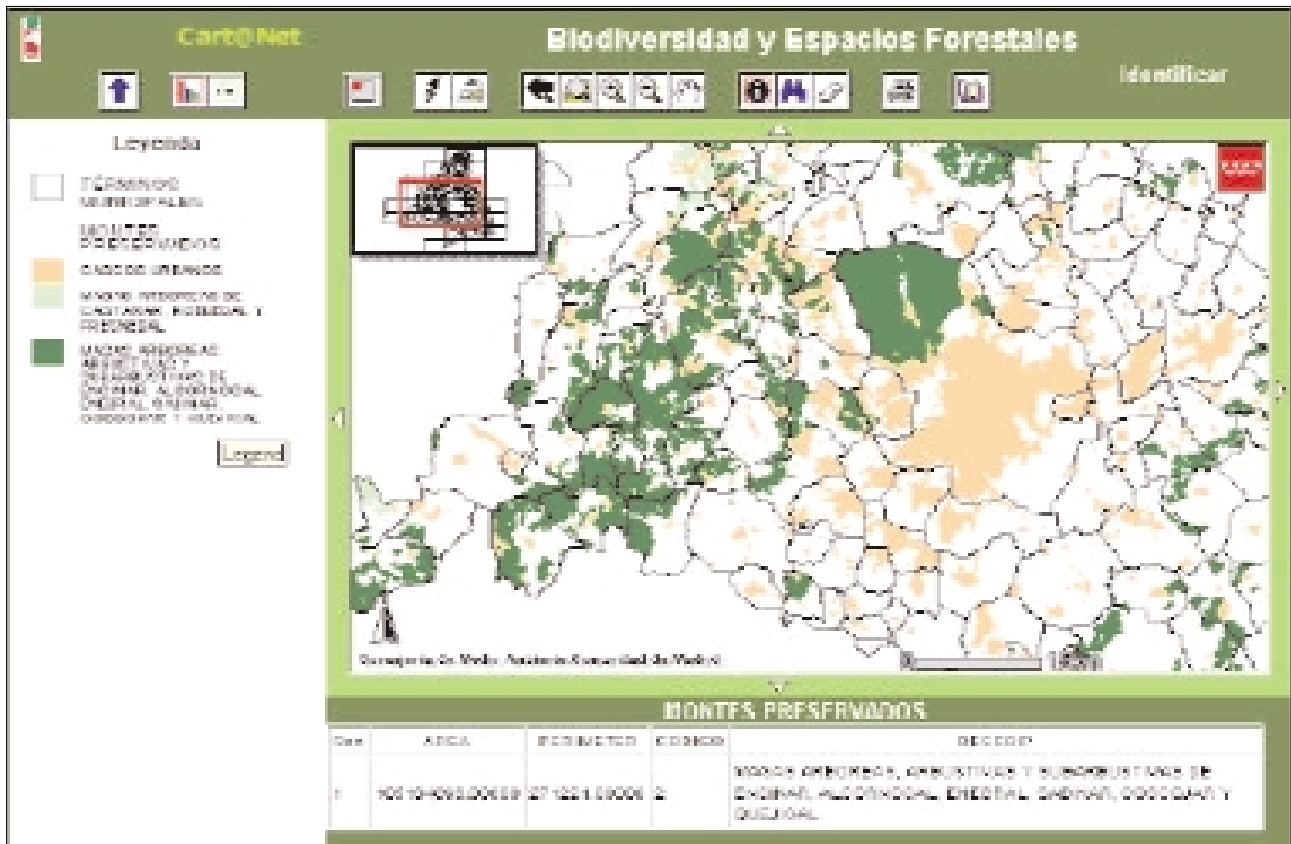







Estado del Elemento Individualizado

CÓDIGO	VALORES
AREA	2780,0000000000000000
PERIMETRO	2420,0000000000000000
PERÍMETRO	2420,0000000000000000
ELABORADO	27
USO	Urbano de Servicios
PROY_CATEG	Proyecto de Ordenación de Suelo



do a cabo la recogida de datos de campo. Como resultado, básicamente se han definido 250 unidades de paisaje, se han descrito esas unidades y se ha elaborado la cartografía. Se ha hecho el cálculo de visibilidad, de calidad y fragilidad visual. Además se han definido una serie de itinerarios sobre los que se han tomado los puntos de control.

En el año 1999 se realizó el proyecto Cartografía Ambiental de los Municipios de la Comunidad de Madrid con objeto de facilitar a la Administración Local, a cada uno de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, esa cartografía ambiental básica. Para ello se desarrolló una herramienta S.I.G muy sencilla de manejar.

Se sigue trabajando en esta línea de difusión de la cartografía ambiental. Se ha desarrollado un proyec-

to para el acceso a la cartografía ambiental a través de Internet (Cart@Net).

Por último, consideramos fundamental la iniciativa de la Comisión Europea, de la Dirección General de Medio Ambiente, sobre infraestructura europea de datos espaciales medioambientales.

Es imprescindible la coordinación entre las distintas administraciones, no solamente por la problemática de la cartografía en cuanto a consistencia espacial, escalas, seguimientos, sino, como ha comentado Marc Vanderhaegen, porque es necesaria una integración multisectorial, ya que se tienen que considerar aspectos que no son competencia exclusivamente de los Organismos competentes en materia de Medio Ambiente.

PAC Y ORDENACIÓN DEL ESPACIO RURAL

Sr.D. DANIEL TRUEBA HERRANZ

VOCAL ASESOR

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

No resulta fácil exponer la incidencia en la ordenación del espacio rural de la Política Agraria Común (PAC). A las dificultades intrínsecas de la cuestión, se une la importancia política de la PAC, que en tiempos fue el motor de la unidad europea, así como sus características técnico-administrativas, que la hacen compleja y sofisticada.

En todo caso, se divide el estudio en tres períodos, que corresponden a la época histórica, al período de la cohesión y de la crisis de la PAC y al último escenario de la Reforma de la PAC de la Agenda 2000.

El análisis se completa con unas reflexiones sobre el futuro de la PAC y unas conclusiones de la relación entre ésta y la ordenación del espacio rural.

LA ÉPOCA HISTÓRICA

El Tratado de Roma y la Conferencia de Stresa

Aparentemente los objetivos clásicos de la PAC del apartado 1. del Art. 39 del Tratado de Roma no hacían referencia directa al territorio y a la ordenación del espacio rural. Se recuerda que tales objetivos son:

- . Incremento de la productividad agrícola.
- . Nivel de vida equitativo a la población agraria.

- . Estabilizar los mercados.
- . Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
- . Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

No obstante, el apartado 2. del mismo Art. 39 del Tratado, establece que para la aplicación de tales objetivos deberá tenerse en cuenta, entre otras cosas, *“las características especiales de la actividad agraria que resultan de la estructural social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas”*. Se introduce claramente el elemento del territorio y del espacio rural.

Los objetivos de la PAC previstos en el Tratado fueron desarrollados a partir, fundamentalmente, de las conclusiones de la Conferencia de Stresa y con la creación de las dos secciones del FEOGA, Garantía y Orientación, dedicadas respectivamente a la política de mercados y a la política de estructuras y para las que en su momento se previó una distribución de los gastos de 2/3 y 1/3. Para terminar este breve recordatorio conviene destacar que la Conferencia de Stresa supuso una apuesta clara de la PAC para las explotaciones de tipo familiar y que las medidas estructurales fueron desarrolladas sobre la base de una cofinanciación nacional.

El inicio de la política de estructuras agrarias

Desde el principio, la política de estructuras fue con retraso respecto a la política de mercados. Incluso las

primeras disposiciones se recogen en forma de Directivas, que luego deben ser traspuestas a la legislación nacional correspondiente, para alcanzar su plena efectividad. Hasta el año 1972 no aparecieron las primeras Directivas, concretamente las correspondientes a:

- . 72/159 Modernización de explotaciones.
- . 72/160 Cese de la actividad agraria.
- . 72/165 Información y capacitación profesional.

En el año 1975 se aprobó la Directiva sobre Agricultura de montaña y zonas desfavorecidas, que es la primera que tiene efectos sobre el territorio para corregir desigualdades naturales y estructurales.

Posteriormente, a partir de 1977, se pasa ya a Reglamentos, (comercialización y transformación y asociaciones agrarias) e incluso se inicia una segunda generación de disposiciones (Mejora de la eficacia de las estructuras agrarias).

En esta época, se introducen las primeras medidas medioambientales, así como los programas integrados y regionales.

La política de mercados y el inicio de la crisis de la PAC

Mientras tanto, la política de mercados se desarrolla de una forma espectacular, a través de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), que pronto cubren más del 90% de la producción y que también en dos generaciones de disposiciones establecen un sofisticado sistema de protección basado en la unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera, estructurado en normas que comprendían regímenes de precios y de intervención, de ayudas y de comercio exterior.

Es evidente que, la política de mercados y las políticas de estructuras se desarrollaron a velocidades y con intensidades diferentes, de tal forma que, en la práctica, nunca se pasó del 95% y del 5% en la asignación de los recursos respectivos. Probablemente la necesidad de cofinanciación fue un freno para los países menos ricos en el desarrollo de la política de estructuras. En todo caso, esta situación fue denunciada rápidamente en el informe Mansholt, como origen de problemas que afectaban y afectarían al futuro de la PAC.

LA COHESIÓN Y LA CRISIS DE LA PAC

Se va a hacer referencia en este epígrafe al período comprendido entre la adhesión de España (1986) y la aprobación de la Agenda 2000, que corresponde al auge de la aplicación de los criterios de cohesión en la Unión Europea, así como a la crisis de la PAC que culminaría en la Reforma de 1992.

La Cohesión

El principio de cohesión fue introducido en la Unión Europea en el Acta Única y reforzado en el Tratado de Maastricht. Se establece, así, que la cohesión debe inspirar todas las políticas comunitarias, entre ellas la PAC. Hay que señalar que tiene una redacción muy semejante a la de las cuestiones medioambientales.

Como consecuencia de esta incorporación de la cohesión al acervo comunitario, los paquetes Delors I y II inician una auténtica política de cohesión en los fondos estructurales, sobre bases de programación sectorial y temporal y, evidentemente, de una distribución territorial. Estos programas afectan también al FEOGA-Orientación y a la anterior política de estructuras agrarias.

El interesante destacar el contenido de los informes sobre la cohesión, previstos en el Art. 130 B del Tratado de Maastricht (el primero de ellos de diciembre de 1996 y el segundo de enero de 2001), para determinar si las políticas comunitarias se ajustan a los criterios de cohesión. En lo que respecta a la PAC, reconocen su contribución a la cohesión sectorial y territorial, aunque el análisis no es completo, sobre todo respecto al efecto de las ayudas de la Reforma de 1992.

En una valoración personal, se estima que la PAC clásica, de mercados y de ayudas directas a los agricultores, no está inspirada en los principios de cohesión, puesto que la mayoría de los períodos y cantidades de referencia para determinar el importe de las ayudas se establecen en función de la "foto fija" del pasado, sin tener en cuenta las necesidades objetivas de las diferentes zonas o tipos de agricultores.

La Reforma de la PAC de 1992

La reforma de la PAC fue precedida de una pre-reforma basada en unos estabilizadores agropresu-

puestarios para controlar los gastos y los precios, y por el establecimiento de una Línea Directriz Agraria (LDA) como límite del crecimiento del gasto agrario y de Cantidades Máximas Garantizadas (QMG) para los principales productos agrarios. En paralelo, se introdujeron las medidas del "mundo rural" de Mac Sharry, (complemento de primas a la oveja en las zonas desfavorecidas), así como ciertas medidas complementarias de extensificación y reconversión que no tuvieron mucho efecto. En esta época se aprueba el paquete forestal de la Presidencia Española (1989), que supone una importante novedad en el acervo comunitario.

Pero la auténtica reforma no se plantea hasta el año 1992, como consecuencia especialmente de las presiones exteriores derivadas del aislamiento con que se estaba encontrando la Unión Europea en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. En tal sentido, se produjo un cambio cualitativo respecto a las anteriores OCM, basado en una reducción importante de los precios y en el establecimiento de una ayuda compensatoria de esta reducción de precios, pagada de una forma relativamente desconectada de la producción, por unidad de superficie o por cabeza de ganado, completado todo ello con mecanismos más efectivos de control de producciones (Cuotas, superficies de base, etc.)

Se inicia así, una cierta cultura de la multifuncionalidad, que será desarrollada posteriormente en la Agenda 2000 y con elementos que inciden más directamente en la ordenación de espacio rural. Las cuotas, superficies de base y derechos de las primas estabilizan la actividad agraria y evitan la deslocalización. Por otra parte, las medidas de acompañamiento, dotadas directamente por el FEOGA-Garantía, inciden sobre todo en la reforestación de tierras agrarias y en medidas agroambientales, de evidente base territorial.

LA REFORMA DE LA PAC DE LA AGENDA 2000

El ámbito de la Agenda 2000

La Agenda 2000 tiene un ámbito de actuación superior al meramente agrario. En efecto el ámbito conjunto de actuación de la Agenda 2000 era el siguiente:

- . Iniciación de las negociaciones de adhesión con los PECO.
- . Reforma de la PAC.
- . Nueva reforma de los Fondos Estructurales.
- . Perspectivas financieras período 2000-2006.

Los nuevos objetivos políticos de la PAC

En lo que respecta a los objetivos de la PAC, aunque no son modificados textualmente los establecidos en el Art. 39 del Tratado de Roma, se puede decir que sufren una cierta matización.

Así por ejemplo, la mejora de la competitividad se traduce en una reducción de precios y en el mantenimiento y consolidación de posiciones exportadoras.

La seguridad y calidad de los alimentos pasa de un contenido cuantitativo a seguridad en términos sanitarios, y se incide más fuertemente en la política de calidad, de denominaciones de origen y métodos de producción particulares, así como en la protección del bienestar de los animales. Se inicia así una política de calidad que pretende dar la imagen en el mundo de la calidad de los productos europeos.

La estabilidad de las rentas agrarias sigue siendo un objetivo de la PAC, pero se introduce la posibilidad de la modulación y redistribución de las ayudas, así como su condicionalidad a la contribución de la preservación de una agricultura sostenible (ecocondicionalidad). Se produce así también una fuerte integración de objetivos medioambientales.

Se contempla también la posibilidad de fuentes alternativas de renta y empleo en el medio rural, en un objetivo de contribución a la cohesión económica y social.

En resumen, se trata de defender el nuevo "Modelo europeo de agricultura", basado en la multifuncionalidad y con tres objetivos no declarados explícitamente:

- . Legitimación social de las ayudas de la PAC.
- . Preparación de la estrategia para la nueva Ronda de negociaciones en la OMC.
- . Mantener, o no perder, la cuota comunitaria en los mercados internacionales de los commodity.

Contenido de la Reforma de la PAC

El contenido de la Reforma de la PAC, puede centrarse en tres grandes capítulos, aunque se hará más incidencia en el correspondiente al desarrollo rural:

- . Reforma de la OCM de los grandes sectores.
- . Reforma de los Reglamentos de Desarrollo Rural.
- . Reglamento Horizontal.

El Reglamento de Desarrollo Rural

El Reglamento de Desarrollo Rural probablemente toma su nombre de la Conferencia de Cork y enlaza con el concepto de multifuncionalidad y agricultura sostenible. En realidad, simplifica y unifica las líneas de actuación existentes, agrupando en un único reglamento las siguientes medidas:

- . Inversión en explotaciones agrarias.
- . Instalación de jóvenes.
- . Formación profesional.
- . Cese anticipado.
- . Zonas desfavorecidas y zonas con limitaciones medioambientales específicas.
- . Medidas agroambientales.
- . Mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios.
- . Silvicultura (incluye las ayudas a la reforestación de tierras agrícolas)
- . Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales.

Por otra parte, el Reglamento establece novedades en cuanto a la financiación, con un confuso reparto de FEOGA-Garantía y FEOGA-Orientación, según medidas y objetivos, con los que en realidad se pierde cohesión. El Reglamento establece medidas de programación, seguimiento y evaluación y por supuesto se mantiene la iniciativas comunitarias. (LEADER, etc.) de períodos anteriores.

Declaraciones del Consejo y del Consejo Europeo

Como resumen de la exposición anterior, puede señalarse que en el marco de los debates de la Agenda 2000, el Consejo (Agricultura) y el Consejo Europeo han definido el modelo europeo de agricultura en el marco de la multifuncionalidad, basado en tres funciones:

- . económica.
- . de ocupación y ordenación del territorio.

- . de conservación y mantenimiento del medio ambiente y del paisaje.

Concretamente, el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997, establece que "en su calidad de sector económico, la agricultura europea debe ser multifuncional, sostenible, competitiva y estar repartida por todo el territorio europeo, incluidas las regiones afectadas por problemas específicos".

EL FUTURO DE LA PAC Y LA ORDENACIÓN DEL ESPACIO RURAL

Los factores de incertidumbre que condicionaron la Reforma de la PAC de la Agenda 2000, siguen estando presentes, y probablemente condicionarán un ajuste o nueva reforma de la misma. Tales factores son:

- . Ampliación de la UE a los PECO.
- . Problemas presupuestarios.
- . Compromisos y negociaciones en la OMC.

Están previstas determinadas actuaciones puntuales en el entorno del año 2003 que podrían originar una revisión a medio plazo con una reforma tímida de la PAC, o podría plantearse, alternativamente, una reforma en mayor profundidad para el siguiente período de perspectivas financieras que empieza el año 2007.

En todo caso, en el debate abierto al respecto por las opiniones públicas y políticas de los diferentes Estados Miembros, así como por la evolución de los compromisos en la OMC, es previsible que cualquier reforma futura implique trasvase de acciones y recursos del primer pilar (mercados y ayudas directas) al segundo pilar (ayudas más desconectadas de la producción y desarrollo rural). Todo ello evidentemente dará mayor relevancia de la incidencia territorial.

La conclusión de toda esta exposición es que la agricultura tecnificada y orientada al mercado (con ayudas o sin ellas) es un elemento fundamental de la ocupación del territorio y de la articulación del tejido económico y social del medio rural. La PAC contribuye a ello, tanto a través de las actuaciones clásicas, como a través del segundo pilar de desarrollo rural. Las políticas de desarrollo rural y de ordenación del territorio son bastante más de lo que se puede hacer desde la PAC, pero la agricultura es necesaria para que haya desarrollo rural y ordenación del territorio.

5. Coloquio de los Grupos de Ponencias 1 y 2

**SR. D. IGNACIO ELORRIETA PÉREZ
DE DIEGO**

Gobierno de Navarra

Navarra está inmersa en un proceso de extensión de la potencia territorial, acorde con los principios de la Estrategia Territorial Europea (ETE) desde esta primavera. Para empezar, como siempre, hicimos los deberes de forma clásica. Es decir, a la hora de comenzar consultamos la bibliografía de lo hecho por otras regiones y la sorpresa fue muy grande. Cuando aplicamos los criterios de la ETE a las distintas regiones europeas comprobamos que de las 202 existentes prácticamente ninguna se adecuaba a estos principios. Lo primero que vimos fue que no había "Regiones ETE" europeas que, de alguna forma, se guiasen por estos principios. En algunas de ellas, la gestión prudente del patrimonio natural y cultural, el policentrismo o la equidad en el acceso a los sistemas de transportes y comunicaciones, podrían tener un aspecto positivo pero no era predominante.

Buscando entre las 202 sólo encontramos 3 que se podrían aproximar un poco. Eran Norholand en los Países Bajos, Colonia en Alemania, e Île de France en Francia. No creo que los navarros seamos tan listos como para haber comprobado esto nosotros solos. Pregunto a la Comisión si realmente no piensa que tiene un instrumento demasiado teórico, que realmente no se encuentran regiones de este tipo, que las tres existentes se encuentran en la zona central (el llamado "pentágono") y si tiene pensados mecanismos correctores para que la ETE pueda avanzar sobre unas bases científicas más sólidas.

SRA. D^a. GABRIELA HERNÁNDEZ

Comisión Europea

Estoy de acuerdo en que nos falta mucho para aplicar la ETE. Cuando dije que había regiones que cumplían los requisitos de la estrategia significaba que es hacia donde habría que ir encaminados en el desarrollo económico y regional para romper los desequilibrios territoriales. Quizá, las zonas más avanzadas son las que mejor hacen esta ETE. Cuando he analizado cómo la ETE se ha integrado en los Fondos estructurales, lo he

dicho muy someramente. No es que sea una crítica de cómo se hayan hecho los Programas en España, sino de cómo se han hecho en conjunto y de que cómo la Comisión no ha ayudado a aplicar una diagnosis territorial previa, antes de decir cómo vamos a aplicar los Fondos estructurales en cada región.

Es uno de los retos que tenemos por delante a nivel comunitario. Lo abordaremos dentro del ORATE. Lo que tratamos es intentar que para el 2006, por lo menos, tengamos más instrumentos. Celebro que Navarra haya empezado. Evidentemente, todo el mundo está de acuerdo con los principios de base de la ETE. Ahora lo que hay que hacer es como aplicarlos cada uno en donde se encuentre, reconociendo que falta mucha instrumentalización.

SR. D. JULIÁN MORA VISEDA

Universidad de Extremadura

Quería hacer dos breves preguntas. Una para la responsable de la Comisión Europea en materia de estrategia territorial. Y es decirle que, por una parte, el documento de la ETE tiene objetivos muy interesantes relativos a la cohesión económica y social, a la conservación y gestión del patrimonio natural y cultural y respecto a la competitividad de las regiones dentro del marco europeo. Pero esto no es un instrumento vinculante. Por lo tanto, como no establece competencias para la Unión Europea, me pregunto cómo abordamos esto dentro de una Unión con 202 regiones. En el caso español, por ejemplo, tenemos sólo 17 Comunidades Autónomas y no existe una planificación integrada del territorio. Es decir, cada región tiene sus propias fronteras claramente delimitadas y no contempla una planificación más allá de su territorio. Así nos encontramos con paradojas, donde unas regiones tienen delimitados espacios naturales hasta el límite fronterizo, siendo la región limítrofe mucho más rica en ese elemento de biodiversidad, y resulta que no tiene ninguna delimitación ni ningún tipo de restricción.

Significa que tenemos unos instrumentos que permiten esa articulación del espacio. Lo estamos fragmentando y estamos creando dificultades para aplicar la ETE. Estamos viendo que es incluso es más fácil cooperar con regiones de otros países, a través de la Iniciativa

INTERREG que dentro del propio Estado con las Comunidades Autónomas adyacentes.

La segunda pregunta es para el ponente de la PAC. Habla de que el pilar de la planificación territorial debe estar en una agricultura de mercado. Yo no sé hasta qué punto la agricultura de mercado es intensiva. Hoy ya tenemos unos invernaderos que hacen hasta productos ecológicos. Tenemos una agricultura que va a ser menos consumidora de suelo. Y si no se consume suelo, ¿qué población vamos a tener viviendo de la agricultura en un mundo rural que tiene otras expectativas? Evidentemente, la solución no parece que sea enseñarlos como especie en vías de extinción pues cada vez es menor la población que queda en el campo. No hay en estos momentos una política rural que pretenda fijar a la población, porque las Iniciativas tipo LEADER vemos que están fracasando en cuanto que son incapaces de retener a la población y dinamizar la economía. Una vez que se acaban los programas se acabó toda posibilidad de desarrollo.

SRA. D^a GABRIELA HERNÁNDEZ

Comisión Europea

Para la Comisión, evidentemente, la ETE es un motor referencial y unos principios comunes. La Comisión, en ningún momento va a hacer los programas de ordenación del territorio de las regiones o los países. Como mucho, intentará que haya una cohesión a nivel de las políticas comunitarias y ayudará a través de las diferentes redes que existen a que haya mayores instrumentos para hacer la programación territorial regional. Pero no vamos a ser nosotros quienes hagamos la programación en sí, ni quienes vamos a decir por dónde hay que ir en los Programas Operativos regionales que tienen que ser desarrollados por las propias regiones. Entrar en eso implicaría sobrepasar los límites jurídicos y administrativos. A nivel comunitario se ha hecho una Iniciativa INTERREG que es lo que corresponde. Es decir, romper las fronteras entre los Estados miembros. Pero a nivel interno de cada país, son las propias regiones y el propio Estado los que han de ver cómo se hace esa cohesión territorial para el conjunto de todas las regiones.

SR. D. JULIÁN MORA VISEDÁ

Universidad de Extremadura

Insisto en que no habrá un territorio rural que desarrollar si no hay una agricultura económica y de merca-

do. Eso no quiere decir que tenga que ser una agricultura intensiva y contaminante. La referencia que se ha hecho es un ejemplo de no buena agricultura, aún cuando ha tenido una función económica importante en algunas regiones españolas. Lo que yo quiero decir es que la agricultura tiene que estar orientada al mercado, ser competitiva en términos internacionales. También he dicho que tiene que ser respetuosa con el medio ambiente y tener como principal característica la ocupación del territorio. En ese sentido, hay una serie de actividades económicas agrarias tradicionales que están dejando de ser agrarias. ¿Qué cultura cabe hoy en día cuando la producción de pollos y huevos ya no es casi una actividad agraria? Incluso algunos invernaderos no son actividad agraria, no ocupan territorio, no dependen del clima. Dicho esto, la agricultura en general, la que ocupa territorio, sí que tiene que ser económica y tener vocación de mercado. Y tiene que ser también, evidentemente, respetuosa con el medio ambiente y con el territorio.

SR. D. JAVIER RUIZ TOMÁS

Comisión Europea

Quería intervenir por alusiones en la intervención de Extremadura. Hay muchas políticas comunitarias. Hay una política comunitaria que fomenta el desarrollo y que ha financiado, imagino, innumerables proyectos en Extremadura para la mejora de las redes viarias, etc. Se intenta contraponer este desarrollo y esa ayuda comunitaria al desarrollo con una obligación derivada de un derecho positivo, como la Directiva de Aves anteriormente citada. El juego consiste en compatibilizar el desarrollo con la conservación. Y eso es problema de ustedes porque la Comunidad va a imponer las medidas que tienen que adoptar. Cualquier actividad puede estar limitada por obligaciones que derivan del derecho comunitario. El derecho hay que respetarlo a nivel nacional y a nivel comunitario. Ese respeto no debe interpretarse como un abuso o como una limitación, porque son Directivas o legislaciones adoptadas por los Estados miembros y que han sido incorporadas al derecho nacional. Luego, hay que vivir con ellas. Precisamente, ése ha sido el problema de la aplicación y del respeto al derecho comunitario ambiental hasta hoy. Es decir, que se vea como una contraposición o como una cortapisa al derecho que tenemos todos de comer, a ser posible bien y varias veces al día. Lo que hay que hacer es integrar. Que el desarrollo agrícola tenga en cuenta los imperativos ambientales, igual que las demás políticas. No hay contraposición alguna.

Si ustedes consideran las exigencias ambientales como parte de todas las políticas no encontrarán problemas en el desarrollo. Podríamos hablar de las Directivas de Hábitats o de Aves y sopesar lo que imponen en relación con todas sus ventajas y todo el apoyo que se recibe de la Comunidad para el desarrollo de la política tendente a la mejora de la calidad de vida. Que es un objetivo del Tratado.

SRA. D^a GEORGINA ALVAREZ JIMÉNEZ

Dirección General de Conservación
de la Naturaleza
Ministerio de Medio Ambiente

Quería preguntar a D. Daniel Trueba cuál es el calendario y cuál el procedimiento de trabajo en todo lo referente a la coordinación institucional que tiene pensado el Ministerio de Agricultura, para poner en marcha la modulación y la ecocondicionalidad.

SR. D. DANIEL TRUEBA HERRANZ

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Lo que dice el Reglamento es que la ecocondicionalidad es obligatoria para todos los Estados miembros. Pero deja un margen de maniobra para detectar lo que debe ser obligatorio y lo que no debe serlo. Realmente, la ecocondicionalidad es obligatoria desde la aprobación del Reglamento con efectos del 1 de enero del año 2000. Lo que sucede es que es un tema muy difícil. Lo que se ponga luego hay que cumplirlo. Después, la Unión Europea inspeccionará y controlará si el Estado miembro ha exigido y comprobado que lo que ha puesto se ha cumplido. Por ejemplo, si pusiésemos una dosis "razonable" de abonado, la palabra razonable es absolutamente inconcreta. Hay que hacer un análisis y ver qué es razonable. Es muy complicado. El Ministerio de Agricultura tiene preparado un proyecto de Decreto, lo ha discutido ya con las Comunidades Autónomas, con las organizaciones profesionales agrarias y en cualquier momento lo distribuirá para su publicación e incluso aprobación.

No hay muchos países que hayan hecho los deberes en esta materia. Algunos dicen que no necesitan hacerlo porque ya tienen limitaciones medioambientales propias y las vinculan a las ayudas. Otros están en la misma situación que nosotros.

Respecto a la modulación, es voluntaria para los Estados miembros y no es obligatorio aplicarla o no aplicarla. El Ministerio de Agricultura, en el año 1999, creó un grupo de trabajo técnico, integrado por funcionarios del propio Ministerio de Agricultura y por funcionarios o empleados técnicos de las OPA. Se hizo un buen trabajo que sirviera de debate político en su caso.

Les comento cómo está la situación en otros Estados miembros. Francia lo ha aplicado tras un debate importante. Tiene un reglamento y la carga de trabajo mezcla tres elementos para aplicar una modulación bastante compleja y que ha tenido la oposición del sector y de los sindicatos agrarios. Pero está desarrollándose y lo está utilizando para financiar los programas y los contratos agrarios de su nueva Ley de Ordenación Agraria. El dinero de la modulación se lo queda el Estado miembro como contribución comunitaria a medidas de acompañamiento de la PAC, medidas agroambientales, reforestación, compensatorias y jubilación anticipada.

El Reino Unido ha aplicado una modulación horizontal y la ha utilizado exclusivamente como trasvase de dinero. Todos los agricultores, cobren mucho o poco, se les aplica el primer año un 2'5, el segundo el 3, hasta el 4'5 en un período transitorio. Portugal publicó una norma parecida a la francesa y retrasaron su entrada en vigor durante dos años. En Alemania, la nueva administración agraria ha hecho un proyecto de modulación mezcla del inglés y del francés. Inglés en cuanto a que tiene una cantidad mínima, a partir de la cual no se aplica. Luego, el porcentaje es uniforme para todos. Pero después hay un descuento por carga de trabajo. Se ha aprobado en el Bundestag pero ha tropezado en el Bundesrat porque hay un problema de recursos nacionales.

Mucha gente lamenta que la Agenda 2000 no aplicase la modulación con carácter obligatorio en todos los Estados Miembros, a todos los agricultores y con criterios comunes y comunitarios. Es un tema que puede traer decisiones tan importantes como que un señor a un lado o a otro lado de la raya fronteriza tenga un descuento del 20% del importe total de sus ayudas, o no lo tenga. Es algo que afecta a los principios de igualdad y a los principios de competitividad de los agricultores de uno y otro Estado. Hay un cierto movimiento de pedir, exigir o propiciar que en la reforma del 2003 o del 2007 se reponga la modulación con carácter comunitario obligatorio. En ese sentido, creo que las autoridades españolas están un poco a la espera de acontecimientos.

6. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SU CONTRIBUCIÓN A UN DESARROLLO URBANO

TERCER GRUPO DE PONENCIAS

MODERADORA: D^a MYRIAM SÁNCHEZ PORCEL

COMUNIDAD DE MADRID

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SU CONTRIBUCIÓN A UN DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN GRANDES ÁREAS METROPOLITANAS: EL CASO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

ILMO. SR. D. IGNACIO LÓPEZ-GALIACHO PERONA

*DIRECTOR GENERAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, COMUNIDAD DE MADRID*

Hoy voy a hablarles de un tema clave en las competencias de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid: el medio ambiente y la ordenación del territorio. El Gobierno de la Comunidad de Madrid está intentando llevar una política coordinada entre el urbanismo y el medio ambiente. Este esfuerzo de coordinación se ha intensificado en los últimos años, cuando nos hemos dado cuenta que el medio ambiente es el factor más influyente en el desarrollo de nuestra región.

Sin duda alguna, la región de Madrid y su singularidad física marca de una manera clara y específica la influencia de la metrópolis y el urbanismo en el medio ambiente. Nuestra Comunidad Autónoma se extiende sobre 8.000 kilómetros cuadrados, un terreno realmente pequeño, con una población en torno a los 5 millones de habitantes.

Estas cifras son un fuerte condicionante. Además, el modelo urbanístico en nuestra Comunidad ha ido evolucionando de una manera progresiva hacia un crecimiento en baja densidad. Por otra parte, el antiguo modelo fuertemente dependiente de la ciudad de Madrid se ha transformado en un espacio más complejo con la aparición de nuevas centralidades en zonas antes consideradas como periféricas, redefiniendo el rol de la ciudad de Madrid. Por otra parte, el suburbio de baja densidad del oeste de la Comunidad se extiende hasta la Sierra de Guadarrama, favoreciendo la transformación en primera residencia de lo que eran antes segundas viviendas.

Este cambio en los usos del suelo ejerce una fuerte presión sobre los recursos naturales, siendo necesi-

sario por tanto un cambio sustancial en las políticas de preservación de los recursos naturales para conseguir el equilibrio armónico entre el medio natural y el medio urbano, uno de los grandes objetivos de la Consejería de Medio Ambiente. Tarde o temprano llegaremos a tener que unir el urbanismo y el medio ambiente en Madrid porque llegará un momento en que haya que tomar decisiones muy importantes que necesiten una sola voz.

En ese sentido, la Comunidad de Madrid tiene varios mecanismos de control del urbanismo en el medio ambiente. Desde el año 1988 existe la Ley 3/88, de protección del medio ambiente. En su Artículo 3 exige un informe preceptivo en todas las figuras del planeamiento urbanístico, informe que únicamente es vinculante en el caso de que el planeamiento afecte a espacios protegidos. En este caso, las precisiones ya son claramente dirigidas desde el punto de vista medioambiental.

Pero hay que reconocer que desde la promulgación de la Ley de 1988 todos los gobiernos que ha habido en esta Comunidad Autónoma siempre han respetado el informe de medio ambiente, lo que es digno de elogio. Cuando han llegado los informes a la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid, si el informe de medio ambiente ha sido negativo, siempre se ha asumido nuestro criterio. Esto ha permitido cierta sostenibilidad de lo que es la influencia del crecimiento urbanístico, que no poblacional, que sigue prácticamente estancado con respecto al medio ambiente.

Las condiciones en el año 1988 nada tienen que ver con la realidad urbanística de Madrid. Nos

encontramos con un fenómeno espectacular que es el tema de la financiación municipal. En estos momentos, la financiación municipal a través de las licencias urbanísticas está llevando, sin duda alguna, a un crecimiento, a nuestro entender, desmedido en las poblaciones principales de nuestra Comunidad. No solamente es culpa de las entidades locales, en sus necesidades de financiación. Sería necesario encontrar una fórmula de financiación de los ayuntamientos que no fuera solamente la licencia municipal para que el problema de la presión urbanística empezara a reducirse.

Por tanto, hay que generar mecanismos que permitan trabajar en esta línea porque si no, sin duda alguna, todos los alcaldes quieren ganar las elecciones, todos quieren reducir su deuda y todos saben que la mejor forma de conseguir financiación son las grandes operaciones urbanísticas. Ahí nos encontramos con el principal problema. Por eso, la Consejería de Medio Ambiente se transforma en el malo de la película. Muchos de ustedes tienen ese mismo problema.

Tenemos una serie de mecanismos, antiguos y nuevos, que vamos a empezar a implementar para poder alcanzar una cierta sostenibilidad. Insisto en lo de "cierta sostenibilidad" porque la sostenibilidad es una cosa realmente subjetiva. Lo que es sostenible para mí, para un alcalde, un concejal u otro director general de otra Comunidad Autónoma no es sostenible. De ahí la necesaria coordinación entre las Comunidades Autónomas dentro de España y dentro de los Estados miembros de la Unión Europea. La necesidad de establecer criterios de sostenibilidad en relación con el urbanismo, sobre todo en regiones como la madrileña.

Actualmente contamos con unos mecanismos de prevención ambiental, creemos que pioneros, en lo que es la preservación del medio ambiente desde la normativa urbanística. Se trata de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, promulgada por la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, que es la que tiene las competencias en materia de urbanismo, y que ha sido ampliamente discutida con nuestra Consejería en numerosos equipos de trabajo.

En esta Ley se establece la necesidad de que ya en la primera fase del planeamiento urbanístico exista un informe preceptivo y vinculante de la Consejería de Medio Ambiente. Eso, que venía haciéndose

con la Ley 3/88, alcanza rango de Ley en la nueva Ley de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid que introduce el concepto del análisis ambiental de planes y programas, es decir, la evaluación ambiental estratégica. Esas dos figuras van a suponer la introducción de los mecanismos de prevención desde el inicio del planeamiento.

En esta política preventiva juega un papel fundamental la protección de los recursos naturales, muy especialmente la de un recurso vital para la Comunidad de Madrid, que es el agua. La Consejería de Medio Ambiente y el Canal de Isabel II, entre otras actuaciones, están trabajando en la protección de este recurso desde el punto de vista de gestión de la demanda. Como ustedes saben, Madrid es una región que tiene una capacidad máxima de almacenamiento muy limitada, en torno a los 780 hectómetros cúbicos, con un consumo de alrededor de 570 hectómetros cúbicos. Sumando las pérdidas en redes y por evaporación la reserva estratégica es muy reducida. El agua de Madrid es buena pero escasa.

Estos crecimientos urbanísticos exigen una reflexión profunda. Determinados crecimientos en extensión, con parcela en casi todos ellos y con piscina en la mayoría, exigen unos consumos de agua mucho más elevados que los crecimientos urbanísticos en altura. Con lo cual, las estrategias de ordenación del territorio en Madrid tienen que empezar a contemplar, de una manera casi inmediata, por no decir urgente, el problema de la escasez del agua. Ahora (diciembre 2001) estamos en torno a un 50% de nuestra capacidad de embalse. Una cifra habitual en la serie cronológica que sigue el Canal de Isabel II. Pero podemos volver a entrar en un periodo de sequía, como el que tuvimos en el año 1992. Si los crecimientos urbanísticos propuestos en nuestra Comunidad Autónoma continúan en la línea actual, tendremos que insistir en una política muy agresiva en la gestión de la demanda.

La gestión del agua es un ejemplo de la necesidad de coordinar la planificación territorial con la preservación de los recursos naturales. Por tanto, será necesario extender ese debate a todos los niveles lo antes posible y así preservar el recurso agua.

En relación con la conservación de los valores naturales en la ordenación del territorio, es neces-

rio decir que Madrid, en comparación con otras Comunidades Autónomas, es de las que más territorio protegido tiene. Cinco millones de personas en 800.000 hectáreas tienen cerca de 400.000 hectáreas de terreno protegidas desde el punto de vista del urbanismo. Eso también es necesario armonizarlo. Necesitamos crecer, necesitamos un desarrollo industrial y alcanzar un nivel de infraestructuras acorde a la competitividad que queremos otorgarle a Madrid. Vamos a ampliar Barajas, a crear nuevas carreteras y líneas ferroviarias, como el AVE. Eso, sin duda alguna, tiene unos impactos ambien-

les que hay que asumir con medidas correctoras paliativas.

Se ha hablado del sistema de información ambiental. La Comunidad de Madrid está realizando un gran esfuerzo, no sólo en elaborar cartografías ambientales o temáticas, sino de modelos de capacidad de acogida del territorio. Creemos que es necesario definir nuestros horizontes, marcar hacia donde podemos crecer y hasta dónde. Esa sustentabilidad del territorio es la que debe, al mismo tiempo, hacer de paraguas en las políticas sectoriales.

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LEGISLACIÓN COMUNITARIA

SR. D. JAVIER RUIZ TOMÁS

*JEFE DE UNIDAD ADJUNTO DE APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO
DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE
COMISIÓN EUROPEA*

** Las opiniones del ponente no tienen por qué coincidir con las de la Comisión Europea.*

Suelo decir que el medio ambiente es un asunto de convicción. Y también es asunto de Derecho. En este sentido, las competencias comunitarias en diferentes temas no son gratuitas. La Comunidad no puede intervenir en aquello que le apetece sino en lo que el Tratado le permite de manera explícita. También puede intervenir por medios muy extraordinarios, mediante un procedimiento muy especial, en aquellas materias para las que el Tratado no le otorga competencias específicas, pero cuya regulación por la Comunidad es necesaria para alcanzar sus objetivos.

Las competencias de la Comunidad, por tanto, se dividen entre las exclusivas, las compartidas y las excluidas, o no previstas. Entre las compartidas, aquellas en las que hay un reparto entre sus capacidades legislativas y las de los Estados miembros, se encuentra la del medio ambiente. Entre las competencias excluidas está, por ejemplo, el régimen de la propiedad privada. Y entre las competencias exclusivas podemos mencionar el mercado interior. Todo esto viene determinado por el propio Tratado. Esta aclaración viene por todo lo dicho sobre la ETE.

¿Porqué la Comunidad despierta en el año 2001 y empieza a pensar en la ordenación del territorio en relación con algunas de sus políticas?. Esa intervención, todavía embrionaria en el área de la ordenación del territorio y de la planificación, viene relacionada en que no es una intervención de la ordenación del territorio en el sentido clásico del término.

Hasta la aprobación de la Directiva 85/337/CEE sobre impacto ambiental, modificada posteriormente por la 97/11/CE, cualquier proyecto, por ejemplo un polígono industrial, era autorizado o no exclusivamente en fun-

ción de criterios puramente urbanísticos (ú otros criterios de la exclusiva competencia de los Estados miembros). Esta directiva comunitaria supuso invertir a la autoridad competente de la carga de considerar si ese proyecto podría tener un impacto importante sobre el medio ambiente, en cuyo caso exigía que se ejecutara un estudio de impacto para poder tener preciso conocimiento de todas las posibles consecuencias del mismo antes de autorizar su ejecución.

Tenemos en la Comunidad una legislación con una base jurídica cada vez más sólida porque el medio ambiente aparece ya en el Tratado modificado de 1985, base que se refuerza por el Tratado de Maastricht y que se vuelve a modificar y se vuelve a reforzar por el de Amsterdam. Hay una actividad legislativa que se va acumulando y va imponiendo ciertas obligaciones complejas. Por ejemplo, con las Directivas de protección de la naturaleza que empiezan en el año 1979, fundadas jurídicamente en el Artículo 189 del Tratado (hoy 308). Es decir, aquellas cosas que no estaban específicamente cubiertas y que requerían del acuerdo unánime de los votos de todos los Estados miembros en el Consejo, y que culmina con la Directiva Hábitats (92/43/CEE).

Estas Directivas imponen obligaciones a la hora de identificar, clasificar formalmente y proteger lugares que tienen un interés de conservación elevado, como las zonas de importancia para las aves o los lugares de interés comunitario. Otras Directivas dicen que hay determinadas aguas que hay que proteger de una manera particular, como es la Directiva 91/676/CEE de Nitratos, o la Directiva 91/271/CEE sobre aguas urbanas residuales que señala que, en función de la necesidad de protección de los cauces receptores o de las zonas concernidas,

habrá que establecer tratamientos más o menos estrictas.

Así, se va creando un mosaico de obligaciones. Tenemos ya una Directiva aprobada, actualmente en período de transposición, que es la Directiva de Impacto Estratégico. En ella no se habla sólo de evaluar las incidencias de proyectos específicos sobre el medio ambiente, sino de aplicar esta evaluación también a los Planes. Cada vez vamos poniendo el nivel de exigencia un poco más alto.

Una jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que no tiene -de momento- nada que ver con las tareas de la Comisión o de la Comunidad Europea (si bien ya el Parlamento Europeo ha aprobado y publicado una carta de los derechos de los ciudadanos de la Unión), señala que los derechos individuales a un medio ambiente decente, a una calidad de vida razonable, no se pueden ver perjudicados por determinadas obras, incluso aquéllas que han sido aprobadas con respeto de los procedimientos establecidos en derecho nacional. Os recuerdo en este punto la famosa sentencia de este Tribunal en el caso López Ostra contra España. Pero en el Tratado revisado de Amsterdam ya están mencionados (ver preámbulo y artículo 2, antes B).

Y el Parlamento Europeo está exigiendo que en la revisión del Tratado que resulte de la conferencia intergubernamental de 2004, si no puede ser antes, se integren completamente todas estas cuestiones de derechos del ciudadano en el propio Tratado.

Se ha constituido, pues un mosaico que todavía no tiene mucha coherencia, que carece aun de las características de un verdadero sistema, con unas obligaciones derivadas de la presencia de un hábitat interesante, de unas especies determinadas, unas industrias, unos riesgos, unas posibilidades de contaminación, una acumulación de población determinada, etc.

Si todo esto lo manejamos de manera independiente, va a resultar muy complicado y va a justificar que haya gente se canse de todas estas obligaciones que se van superponiendo unas a otras. Aunque se quisiera asumirlas e incorporarlas en el propio diseño de las diferentes políticas, va a ser prácticamente imposible que no se escape algo de todo este, cada vez más complejo, mosaico de obligaciones.

La iniciativa de la Comisión, precisamente, tiende a facilitar el proceso de decisión que deberán asumir las autoridades responsables mediante la posibilidad de una

superposición de mapas o informaciones que sean capaces de darnos el marco general de base para la toma de decisiones a la hora de autorizar o no una determinada actividad o un determinado proyecto.

Voy a ir todavía más lejos. La identificación de todas estas cuestiones vienen, en realidad y en cierto modo, exigidas por las obligaciones de informar a la población, sea por que es sujeto susceptible de ser afectado por las decisiones que se tomen, sea por que se trata de advertirles e informarles de proyectos e intenciones que afecten al interés general (qué mejor ejemplo que el medio ambiente, como asunto de interés general) bajo una legislación comunitaria cada vez más exigente, más extensa y comprensiva.

Ahora, probablemente dentro del marco de una decisión que se adoptó en octubre de 2001 en materia de protección civil, vamos a ver hasta qué punto o de qué manera podemos también incluir, no solamente la identificación de situaciones, de dificultades o de riesgos que puedan ser provocados por actividades humanas, o por factores naturales. Vamos a intentar obtener una información exhaustiva (riesgos naturales, riesgos causados por actividades humanas, requisitos especiales debidos a la obligación de preservar valores de conservación -ya sea en el ámbito de la protección de los hábitats o de las especies o de otros valores como la calidad de las aguas o de otros recursos naturales) que permitan identificar de la manera más exhaustiva posible, por ejemplo, las ventajas e inconvenientes de realizar un determinado proyecto o autorizar una determinada actividad, en un lugar determinado, a la vista de las circunstancias y riesgos intrínsecos a esa ubicación.

Se trata de evitar riesgos que puedan derivar en tragedias como el del camping de Los Alfaques, el más reciente de la montaña de Huesca (creo recordar que era allí), de catástrofes como las acaecidas recientemente en los Países Bajos o en Toulouse (accidentes en pirotécnicas, en ambos casos dentro o en zonas muy próximas de los cascos urbanos), etc.

Hasta ahora las Directivas comunitarias imponen, por ejemplo, valores límites de emisión o de vertidos, pero normalmente hace falta que haya una actividad humana, sometida a licencia, para que ese índice se aplique. Pero todavía no hemos entrado en la identificación, por ejemplo, mediante cartografía, de situaciones de riesgo independientes de la actividad humana. Esa es una posible línea de desarrollo futuro que tenemos en derecho comunitario, en el campo de la protección de la salud humana y el medio ambiente.