

XIV Jornada Temática



XIV JORNADA TEMÁTICA • SAN LORENZO DE EL ESCORIAL (MADRID) • RED DE AUTORIDADES AMBIENTALES

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en el marco de los Fondos Europeos

San Lorenzo de El Escorial (Madrid),
13 de diciembre de 2001

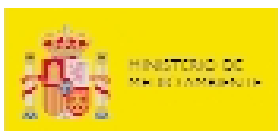


XIV Jornada Temática

RED DE AUTORIDADES
AMBIENTALES

MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL MARCO DE LOS FONDOS EUROPEOS

San Lorenzo de El Escorial, 13 de diciembre de 2001



Comisión Europea



Comunidad de Madrid

Título:

*"MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
EN EL MARCO DE LOS FONDOS EUROPEOS"*

Contenido:

*Este libro contiene las ponencias y coloquios desarrollados
en la XIV Jornada Temática de la Red de Autoridades Ambientales
celebrada en San Lorenzo de El Escorial (Madrid) el 13 de diciembre de 2001.*

Dirección y coordinación:

*Secretariado de la Red de Autoridades Ambientales
Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental
Ministerio de Medio Ambiente*

Colaboración:

*Dirección General de Promoción y Disciplina Ambiental
Consejería de Medio Ambiente
Comunidad de Madrid*

Dirección General de Medio Ambiente

Comisión Europea

Elaboración:

*Garrigues & Andersen. Asistencia Técnica al Secretariado de
la Red de Autoridades Ambientales.*

© RED DE AUTORIDADES AMBIENTALES

www.mma.es

E-mail: web-rama@mma.es

NIPO: 310-01-022-3

DEPÓSITO LEGAL: M-10423-2001

AUTOEDICIÓN Y PUBLICIDAD, S.A.

XIV Jornada Temática



Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en el marco de los Fondos Europeos

Madrid, 13 de diciembre de 2001

San Lorenzo de El Escorial (Madrid)

I. INTRODUCCIÓN	9
2. INAUGURACIÓN INSTITUCIONAL	13
Ilmo. Sr. D. Germán Glaría Galcerán	14
<i>Director General de Calidad y Evaluación Ambiental Ministerio de Medio Ambiente</i>	
Sr. D. Raúl Zorita Díaz	15
<i>Dirección General de Medio Ambiente Comisión Europea</i>	
Excmo. Sr. D. Pedro Calvo Poch	16
<i>Consejero de Medio Ambiente Comunidad de Madrid</i>	
3. PRIMER GRUPO DE PONENCIAS	21
• Estrategia territorial europea: una dimensión prospectiva del desarrollo regional. INTERREG III	22
Sra. D^a Gabriela Hernández <i>Dirección General de Política Regional Comisión Europea</i>	
4. SEGUNDO GRUPO DE PONENCIAS	29
• Sistemas de información geográfica y evaluación multicriterio en la ordenación del territorio	30
Sra. D^a Angélica Zapatero Lourinho <i>Dirección General de Promoción y Disciplina Ambiental Comunidad de Madrid</i>	
Sra. D^a Sara García García <i>Dirección General de Promoción y Disciplina Ambiental Comunidad de Madrid</i>	
• PAC y ordenación del espacio rural	37
Sr. D. Daniel Trueba Herranz <i>Vocal Asesor Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación</i>	
5. COLOQUIO SOBRE EL SEGUNDO GRUPO DE PONENCIAS	41
6. TERCER GRUPO DE PONENCIAS	45
• Ordenación del territorio y su contribución a un desarrollo urbano sostenible en grandes áreas metropolitanas: el caso de la Comunidad de Madrid	46
Ilmo. Sr. D. Ignacio López-Galiacho Perona <i>Director General de Calidad y Evaluación Ambiental Comunidad de Madrid</i>	
• Ordenación del territorio y legislación comunitaria	49
Sr. D. Javier Ruiz Tomás <i>Jefe de Unidad Adjunto de Aplicación del Derecho Comunitario Dirección General de Medio Ambiente Comisión Europea</i>	

7. CUARTO GRUPO DE PONENCIAS	51
• Directrices para la planificación territorial en Navarra	52
Ilmo. Sr. D. José Ignacio Elorrieta Pérez de Diego <i>Director General de Medio Ambiente</i> <i>Gobierno de Navarra</i>	
• Costes ambientales de los modelos urbanos dispersos: El caso del Área Metropolitana de Barcelona	56
Sr. D. Salvador Rueda Palenzuela <i>Director de la Agencia Local de Ecología Urbana de Barcelona</i>	
• Técnicas urbanísticas de protección ambiental	65
Sr. D. Enrique Sánchez Goyanes <i>Profesor Doctor de Derecho Administrativo</i> <i>Universidad Autónoma de Madrid</i>	
8. COLOQUIO SOBRE LOS GRUPO DE PONENCIAS 3 Y 4	71
9. QUINTO GRUPO DE PONENCIAS	73
• Ordenación del territorio: Ley de Costas	74
Sra. D^a. María Teresa Poveda Díaz <i>Dirección General de Costas</i> <i>Ministerio de Medio Ambiente</i>	
• Política comunitaria de ayudas a las rentas agrarias en zonas de montaña	78
Ilmo. Sr. D. Eduardo Díez Patier <i>Subdirector General de Medidas de Acompañamiento de la PAC</i> <i>Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación</i>	
• Planificación territorial en Andalucía	85
Sra. D^a. Gloria Vega González <i>Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo</i> <i>Junta de Andalucía</i>	
• Gestión Integrada de las zonas costeras	91
Sra. D^a. Mercedes Barat <i>Dirección General de Medio Ambiente</i> <i>Comisión Europea</i>	
10. SEXTO GRUPO DE PONENCIAS	97
• Financiación comunitaria y planificación territorial	98
Ilma. Sra. D^a. Rosa Cobo Mayoral <i>Subdirectora General de Administración del FEDER</i> <i>Ministerio de Hacienda</i>	
Sr. D. Juan José Guinaldo Cabau	103
<i>Técnico responsable de Programas de Desarrollo Europeo</i> <i>Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos</i> <i>Consejería de Presidencia</i> <i>Comunidad de Madrid</i>	
11. COLOQUIO SOBRE LOS GRUPO DE PONENCIAS 5 Y 6	110
12. SESIÓN DE CLAUSURA	113
Ilmo. Sr. D. Antonio Lucio Gil	114
<i>Director General de Promoción y Disciplina Ambiental</i> <i>Consejería de Medio Ambiente</i> <i>Comunidad de Madrid</i>	

I. INTRODUCCIÓN



El proceso de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales, extensamente conocido como Proceso de Cardiff, es una de las funciones fundamentales encomendadas a la Red de Autoridades Ambientales en lo que respecta a las acciones cofinanciadas con Fondos comunitarios. La Red se mueve, de esta manera, siguiendo la línea de la política ambiental de la Unión Europea, sustentada en el articulado del Tratado CE.

Las autoridades ambientales, asociadas en la Red con los gestores de los Fondos comunitarios, a nivel estatal, autonómico y comunitario, disponen de valiosas herramientas para llevar adelante su cometido. Por un lado, la normativa comunitaria en materia de medio ambiente es paulatinamente más exigente. Por otro, los Reglamentos de los Fondos comunitarios señalan de forma expresa la necesidad de la integración de las consideraciones ambientales en las diferentes formas de intervención de los Fondos Estructurales.

En este momento, se desarrolla el período de programación 2000 – 2006 de los Fondos y se acerca el momento de la Evaluación intermedia de la programación estructural que incluirá el análisis de la integración del medio ambiente. Se entra en una fase interesante que puede serlo aún más si se tiene en cuenta que nuevos factores están a punto de incidir en nuestro modelo de desarrollo. El más evidente de ellos es la Estrategia de Desarrollo Sostenible protagonista de nuestra política ambiental en el semestre de presidencia española de la UE. Otro factor, todavía incipiente, es la Estrategia Territorial Europea (ETE).

La Ordenación del Territorio es mucho más que una actividad de planificación, con toda la carga positiva que cualquier planificación encierra. En realidad, la ordenación del territorio implica usos sostenibles de los recursos (suelo, agua, atmósfera, medio marino, medio forestal, biodiversidad), adecuación y adaptación del desarrollo a una gestión adecuada de esos recursos, implantación de infraestructuras, coherencia y planificación de los asentamientos urbanos, funciones de la agricultura diferentes a la mera producción, identificación y gestión de espacios naturales protegidos, adecuada distribución de la población sobre el territorio y su acceso igualitario a las infraestructuras de todo tipo: de transporte, de información, educativas, sanitarias, sociales, etc. Todo esto “suenan” a medio ambiente.

Efectivamente, para un número cada vez mayor de expertos, ordenación del territorio es ya sinónimo de medio ambiente. Tan estrecha es la relación que un buen porcentaje de Consejerías de nuestras Comunidades Autónomas reúnen las funciones de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Esta ordenación, a nivel regional necesita avanzar en muchos campos. Quizá uno de los más interesantes sea el de la cooperación entre regiones limítrofes para lograr la coherencia y cohesión territoriales. Pero hay una instancia superior que persigue la coherencia a nivel de Estados miembros de la Unión Europea. La XIV Jornada Temática ha reunido en El Escorial a autoridades en materia de ordenación del territorio que nos han aproximado al actual estado de la cuestión.

Sin embargo, el título de la Jornada, “Medio Ambiente y Ordenación del Territorio”, venía seguida por la frase “...en el Marco de los Fondos Europeos”. Apostilla importante porque insiste en el escenario donde se mueve la Red de Autoridades Ambientales. Si empezábamos recordando que las consideraciones ambientales tienen una creciente incidencia en la aplicación de la financiación comunitaria, la Comisión Europea perfecciona una Estrategia Territorial Europea (ETE) que persigue una cierta ordenación territorial a nivel de todo un subcontinente.

Tema complejo, innovador y sensible por cuanto incide en la soberanía de los Estados sobre sus territorios y encierra matices políticos trascendentes pues contempla el espacio físico de la Comunidad como una entidad. ¿Un paso más en la política presagiada por M. Jean Monet, soñador de la Europa unida y de la estrategia de los pequeños pasos que construyen la integración europea?. De momento, la ETE es un importante ejercicio teórico que despieza y analiza el territorio comunitario. Pero, en un futuro más o menos lejano ¿llegaría a influir decisivamente en la planificación de los Estados miembros y de las regiones, en aras de la coherencia y el equilibrio territorial comunitario? ¿Se verían afectados o condicionados los Fondos? La Jornada, sin entrar frontalmente en la cuestión, se asoma a la puerta entreabierta y reflexiona sobre el futuro. Al tiempo, muestra las estrategias integradoras de la ordenación territorial en relación con el urbanismo, los espacios naturales, el turismo, la franja litoral o la propia agricultura como sector productivo y, al tiempo, “creador de territorio”.

2. INAUGURACIÓN INSTITUCIONAL



Mesa de inauguración de la Jornada. De izquierda a derecha, Raúl Zorita, Germán Glaría, Pedro Calvo Poch, Antonio Lucio Gil y Luis Peñalver.

La XIV Jornada Temática dio comienzo a las nueve de la mañana en la Sala América del centro de convenciones y congresos Euroforum, situado a escasos metros del Real Monasterio de San Lorenzo de El Escorial (Madrid). La Mesa inaugural estuvo presidida por el Consejero de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, Excmo. Sr. D. Pedro Calvo Poch, actuando como Moderador el Subdirector General de Coordinación Institucional y Políticas Sectoriales del Ministerio de Medio Ambiente, Ilmo. Sr. D. Luis Peñalver Cámara.

Antes de iniciar las intervenciones, el moderador recordó a los ciento veinte asistentes a la Jornada la efemérides de la Red de Autoridades Ambientales que, en esos días, cumplía cuatro años de existencia.

ILMO. SR. D. GERMÁN GLARÍA GALCERÁN

*DIRECTOR GENERAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE*

En primer lugar, quiero agradecer a la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid el ofrecimiento para realizar aquí este nuevo encuentro de la Red de Autoridades Ambientales. También, como responsable del Secretariado de la Red de Autoridades Ambientales quiero darles a todos la bienvenida. A los representantes de las Comunidades Autónomas y de las Federaciones Regionales de Municipios y Provincias, a los responsables de la Gestión de Fondos comunitarios, a los responsables de la Comisión Europea y a todos quienes han mostrado su interés por esta Jornada sobre Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en el marco de los Fondos Europeos. Particularmente, al Alcalde de San Lorenzo de El Escorial y, como mención especial, a los representantes de la República Checa y de la República de Chile.

La mayoría de los que estamos hoy al pie del Real Monasterio de El Escorial, sabemos cuáles son los objetivos de la Red y cuáles las funciones que tenemos expresamente encomendadas en la programación de los Fondos estructurales para este período. Para aquellos de ustedes que acuden por primera vez a esta cita periódica de diálogo y de encuentro, les voy a resumir muy brevemente cuáles son.

Todos sabemos que trabajamos en el marco de la financiación comunitaria. Es algo que debemos tener presente de forma constante. Dentro de este

marco, nuestro objetivo básico es impulsar el proceso de integración de las consideraciones ambientales en todos los sectores económicos. Un proceso iniciado en la Cumbre de Cardiff en junio de 1998. Realmente, ese proceso de integración del medio ambiente en los sectores económicos fue el germen de la Estrategia de Desarrollo Sostenible europeo que, en este momento, discutimos en la Unión Europea.

En las últimas reuniones se planteaba una encendida discusión sobre cómo llevar a cabo, no la estrategia sino su seguimiento y puesta en práctica. Porque, realmente, tenemos que integrar aún más el medio ambiente si queremos alcanzar un desarrollo sostenible. Las consideraciones económicas, sociales y medioambientales no se contemplan, hoy por hoy, de forma conjunta. Pero es algo en lo que estamos trabajando y para eso está, entre otras cosas, la Red de Autoridades Ambientales.

Otro de nuestros objetivos básicos es evaluar ambientalmente la programación estructural, valorando las repercusiones sobre medio ambiente de las diferentes formas de intervención, así como velar por el cumplimiento de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente. Lo he dicho muy brevemente porque es nuestro trabajo diario. Pero detrás de este quehacer existe otro que está muy bien representado en las trece Jornadas Temáticas que hemos celebrado, en las reuniones de los Plenarios y en la actividad de los Grupos de Trabajo sectoriales que estamos poniendo en marcha. Esta actividad se llama diálogo para la cooperación.

La Red de Autoridades Ambientales es un lugar de encuentro privilegiado para las administraciones, tanto la estatal como regional, local y comunitaria. Se cumplen cuatro años de la Red y podemos decir que nos hemos habituado a emplear el lenguaje común del desarrollo sostenible. Nos hemos acostumbrado al concepto de desarrollo sostenible. Un modelo de desarrollo sustentado en el crecimiento económico sólido y estable, en la cohesión social entre todos los ciudadanos de la Unión y en la protección y mejora del medio ambiente. En definitiva, la mejora de la calidad de vida.

Las herramientas que estamos empleando en nuestro trabajo pueden resumirse en dos: los Fondos comunitarios y el diálogo. En alguna ocasión se ha podido decir que nuestra Red solamente tiene utilidad para velar porque los proyectos que buscan reci-

bir ayuda comunitaria cumplan con los requisitos ambientales exigidos por la normativa y la política ambiental comunitaria. Pero esta apreciación, con ser una realidad, se queda muy corta porque la Red quiere ir mucho más allá. En realidad estamos intentando plantar los cimientos de otra forma de abordar el desarrollo. Los Fondos Europeos son una buena excusa y un buen comienzo para alcanzar la meta deseada, que no es otra que el bienestar, la calidad de vida y la sostenibilidad.

Precisamente, la semana pasada ha quedado abierto el debate sobre la política ambiental española para los próximos 25 años. Se trata de involucrar a toda la sociedad en la elaboración de una Estrategia de Desarrollo Sostenible para España. Siguiendo la política comunitaria, nuestra estrategia está basada en el crecimiento económico, la cohesión social y la protección ambiental. Con estos pilares se ha propuesto un número de medidas dentro de un plan multisectorial que, a la vista de lo dicho anteriormente, no pueden ser estrictamente medioambientales.

La Jornada Temática que nos ha reunido hoy tiene un título sugestivo: "Medio Ambiente y Ordenación del Territorio dentro del marco de los Fondos Europeos". No cabe duda que la planificación territorial es un factor determinante a la hora de regular, adaptar y minorizar las presiones que recibe el medio ambiente. El territorio comunitario se caracteriza por una extraordinaria variedad y diversidad. Las fortalezas y debilidades difieren sensiblemente desde el punto de patrimonio natural, el grado de explotación de los recursos naturales y la calidad del medio. En concreto, en España, como ustedes saben, tenemos la suerte de tener la mayor diversidad de la Unión Europea. Esta variedad no puede ignorarse dentro de la creciente interdependencia entre las regiones de la Unión y la influencia que tienen en el desarrollo regional las políticas comunitarias estructurales y ambientales.

En junio de 1997 se elaboró la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio en la idea de que la ordenación territorial era un instrumento fundamental para ajustar las políticas de desarrollo y alcanzar el objetivo de la cohesión social. Esta Perspectiva Europea tiene como objetivo central lograr un desarrollo sostenible y equilibrado. Ese es el reto que se plantea concretamente en las regiones españolas. Nuestros objetivos más específicos pueden resumir-

se en tres. En primer lugar, alcanzar un desarrollo urbano, equilibrado y policéntrico, buscando establecer una nueva relación entre zonas urbanas y zonas rurales o periurbanas. En segundo lugar, promover la igualdad de acceso de los ciudadanos a las infraestructuras y a la sociedad del conocimiento. Finalmente, gestionar con prudencia el patrimonio natural y cultural. Estos tres objetivos, están presentes también en todas las vías de financiación comunitaria, FEDER, FEOGA, Fondo Social Europeo, IFOP y Fondo de Cohesión.

La ordenación del territorio debería ser sinónimo de integración, de planificación integrada, de coherencia a nivel de territorio europeo. A un mayor nivel, la ordenación territorial es el marco de referencia donde se coordina el desarrollo económico y social de la Unión, algo que como pueden ver, nos afecta profundamente a todos. Espero que esta Jornada, densa como todas las trece anteriores, desvele alguna de las claves para llegar a esta coordinación.

SR. D. RAÚL ZORITA DÍAZ

*DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE
COMISIÓN EUROPEA*

Agradezco a la Comunidad Autónoma de Madrid su invitación en este marco porque, a pesar de que hemos celebrado varias reuniones en Madrid, es la primera vez que organizamos una Jornada Temática en la Comunidad de Madrid. Esto para mí tiene su importancia porque una Comunidad Autónoma como ésta forma parte del resto de las comunidades en que está estructurado el Estado español. Con unos problemas similares a cualquier tipo de comunidad autónoma. En nombre de la Comisión también quiero agradecer al Alcalde de El Escorial y a todos los presentes su participación en este encuentro que, como recordaba anteriormente el Director General, es el décimo cuarto. Eso es importante.

Desde que la Red inició su andadura ha pasado mucha agua por el río. Al principio sólo estábamos, prácticamente, las personas que estamos ligadas, más o menos, al medio ambiente. Poco a poco, la Red ha ido ampliándose a temas diferentes, a todos los sectores. Con lo cual, este foro ha conseguido una mayor amplitud. En el fondo, lo que pretendíamos era que las políticas sectoriales supieran que el medio ambiente es también su política. Ahora esta-

mos hablando de ordenación del territorio. Dentro de las teorías del medio ambiente hay quien ha pensado siempre que el medio ambiente, en el fondo, es ordenación del territorio. Ordenación del territorio completa, incluyendo sus recursos. Porque el territorio no es agricultura, no es rural ni es urbano. El territorio es un conjunto de elementos con unos recursos, una capacidad de carga y, simplemente, con unas posibilidades. El conocimiento de ese territorio, con esas posibilidades, es lo que puede determinar un tipo de desarrollo que permite el territorio por sus características. Eso puede interpretarse como medio ambiente. Hay Comunidades Autónomas que lo han entendido así porque hay consejerías que se llaman Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Si se ha entendido de esta forma, creo que es una manera importante de ver las cosas.

En la Dirección General de Medio Ambiente, en la Comisión Europea, el tema de la ordenación del territorio ha sido recurrente porque se ha comprendido su importancia. Pero se ha topado con que el territorio, históricamente, está ligado a la palabra soberanía. Cuando se habla a nivel más amplio que la Nación, ciertas personas piensan que se está tocando la soberanía. Entonces, la dificultad de hacer una política europea de ordenación del territorio depende de la madurez de integración que tengan los países miembros que lo forman. Ha habido estudios que se han quedado un poco aguados y publicaciones que no han llegado a ir al fondo del problema. No obstante, es un tema que se está relanzando de nuevo y esperamos que ahora que económicamente vamos a tener el euro y que hay que ir más allá si queremos modelos de sociedad propios, el tema del territorio con sus recursos y, sobre todo, de territorio al servicio del ciudadano europeo, pueda desarrollarse. Es un desafío. No es medio ambiente siendo completamente medio ambiente. Es algo que corresponde a la sociedad, a los políticos y al ciudadano.

EXCMO. SR. D. PEDRO CALVO POCH

*CONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID*

Quiero saludar al Alcalde de San Lorenzo de El Escorial que nos acompaña esta mañana en la inauguración de la Jornada Temática sobre Ordenación del Territorio y, por supuesto, al Director General de

Calidad Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, a los representantes de la Comisión Europea, a los diferentes ministerios y Comunidades Autónomas presentes.

También quiero manifestar la satisfacción que para la Comunidad de Madrid y, concretamente, para la Consejería de Medio Ambiente, supone albergar la celebración de esta XIV Jornada Temática asociada, como ya es costumbre, a la Reunión Plenaria trimestral de la Red de Autoridades Ambientales. Así como dejar constancia de la satisfacción que ha supuesto para nosotros el poder colaborar con el Secretariado de la Red en la organización de este evento.

Como todos ustedes saben, la Red de Autoridades Ambientales nació con la vocación de la integración del medio ambiente en todas las actuaciones financiadas con fondos europeos. Fue ésa la dirección en la que se comenzó a avanzar en el anterior período de programación y en la que se está ya profundizando en el actual, siempre con el mismo gran objetivo de referencia que es la puesta en práctica de un modelo, como muy bien señalaba Germán Glaría, de desarrollo regional sostenible.

En este cometido, la Red ha tenido, y sigue teniendo, la gran virtud de funcionar como un foro de cooperación, de intercambio de experiencias entre las autoridades ambientales y los demás responsables de la gestión de los fondos europeos en los distintos niveles administrativos: comunitario, estatal, regional e incluso local. Creo que en esa experiencia, tal y como se ha demostrado, supone un gran acierto dedicar el preámbulo de cada una de las sesiones plenarias de la Red a la reflexión o al intercambio de pareceres sobre el triángulo que medio ambiente y fondos europeos forman con cada una de las políticas comunitarias. Lo cual, por otra parte, no es sino dar cumplimiento a uno de los principios que están santificados por el Tratado de la Unión y en el que estriba la razón fundamental de la propia existencia de la Red. Es decir, la imprescindible integración de las consideraciones ambientales en la definición y la organización del resto de las políticas de la Unión. Por eso, de común acuerdo con el Secretariado de la Red, hemos considerado desde la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid que era el momento de abordar una cuestión cuya importancia va incrementándose con el paso del tiempo, sin que hasta el momento se le esté dando una respuesta satisfactoria. Me refiero a la integración o a la articulación de las exigencias de protección del medio ambiente con las políticas de ordenación del territorio.

Considero que el tema es absolutamente pertinente en este foro, sobre todo si tenemos en cuenta la necesaria relación que existe entre la mayoría de las actuaciones que están cofinanciadas por fondos comunitarios, con la planificación y gestión de los usos del suelo sobre los que posteriormente se aplican.

En las últimas décadas hemos asistido en toda Europa a un proceso mediante el cual, el planeamiento urbanístico, entendido históricamente en relación exclusiva con la ordenación de las ciudades, ha ido abriéndose poco a poco a un enfoque más completo, más totalizador, que se resume en el concepto de ordenación del territorio. Ésta, tal como sostiene la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, es la que tiene por objeto la delimitación mediante actuaciones públicas planificadoras de los diversos usos a los que puede destinarse el suelo o el espacio físico territorial, buscando siempre el equilibrio entre sus distintas partes.

Los puntos de encuentro entre el planeamiento territorial y la política de protección del medio ambiente no pueden ser más evidentes. Por un lado, la planificación en sí misma es una técnica absolutamente clave para la protección ambiental. No es casualidad que el Sexto Programa de Comunitario de Acción en materia de medio ambiente, que estamos ahora iniciando, incluya, precisamente, esta filosofía. Por otro lado, quizá más relevante, en pocas actividades es tan evidente la relación entre el hombre y el medio físico como las referentes a la ordenación del territorio.

De ahí que resulte de una importancia capital que los motivos estrictamente económicos que animan, por lo general, las decisiones en materia de planificación y gestión de los usos del suelo, tengan que ser necesariamente contrapesados por criterios ambientales mientras todavía se esté a tiempo, es decir, en la fase de planeamiento. Porque si no es así, será prácticamente imposible pretender que nuestras pautas de desarrollo económico se guíen por los principios de sostenibilidad y, por lo tanto, se ajusten a uno de los grandes fines de la integración europea expresados en el propio Tratado de la Unión.

El Quinto Programa Comunitario establecía ya que era imprescindible ampliar el repertorio de los instrumentos utilizados para la aplicación de las políticas ambientales, sumando a las vías legislativas tradicionales otras nuevas entre las que se aludía expresamente al planeamiento del territorio. El nuevo

documento elaborado para el VI Programa profundiza en esta aspiración: así, la introducción de la dimensión territorial en las decisiones sobre planificación y gestión de los usos del suelo es una de las cinco estrategias prioritarias de ese Sexto Programa.

Tal y como se subraya en su propio texto, las decisiones sobre tipología e intensidad de las actividades y usos del suelo que se adoptan sobre todo a escala local o regional, suponen, por lo general, un importante impacto sobre las condiciones del medio ambiente, bien sea de forma directa, en cuanto a destrucción de hábitats o de paisajes, por ejemplo, o bien indirecta, con aumento de la congestión y de la contaminación atmosférica por el incremento del tráfico, por poner algunos ejemplos. Todo ello, con una presión que es, lógicamente, más intensa en las zonas urbanas.

Indudablemente, un instrumento fundamental para llevar a la práctica esta imprescindible penetración de las consideraciones ambientales dentro de lo que es la planificación del territorio, lo encontramos en la evaluación ambiental estratégica. Y ése es, precisamente, el camino que la legislación comunitaria sigue en la reciente Directiva 2001/42/CEE del Consejo y del Parlamento Europeo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. La nueva Directiva incluye expresamente en su ámbito de aplicación todos los planes y programas que se elaboren con respecto a la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo, y abre unas perspectivas de gran alcance en el futuro inmediato de la política ambiental de los Estados Miembros.

Creo que no debo dejar de mencionar aquí, aunque sea con la brevedad que imponen las circunstancias, que la Red de Autoridades Ambientales puede aportar a este respecto la experiencia de su trabajo en las evaluaciones ambientales de los sucesivos documentos preparatorios de los proyectos financiados dentro del actual período de programación.

Me permitirán que, por poner un ejemplo concreto, de forma breve me refiera ahora al problema de la articulación entre ordenación del territorio y protección del medio ambiente, desde la perspectiva de la Comunidad de Madrid. Como muchos de ustedes saben, nuestra región presenta una acusada bipolaridad entre el desarrollo urbano de la ciudad

de Madrid y de su área metropolitana, por una parte, y por otra, el resto de su territorio. Ese territorio está caracterizado por una extensa y diversa riqueza natural con un muy alto porcentaje de espacios protegidos: si sumamos toda su variedad, desde parques regionales a los que resultan de aplicación de la Directiva de Hábitats y la Directiva de Aves, Montes Preservados, etc., tenemos en estos momentos el 40% de nuestro territorio protegido. Es, proporcionalmente, el mayor de toda España.

El suelo urbano construido en la región madrileña, con una superficie de más de 64.000 hectáreas, el 8% del total, viene experimentando desde los últimos 15 años un proceso continuo de crecimiento, cifrado en un promedio anual del 3% y en el que domina de manera acusada el destinado al uso residencial, con cerca del 74%. Como es, supongo, común a otras áreas desarrolladas de nuestro continente, este proceso obedece a la conjunción de factores muy diversos: la demanda social de vivienda; el peso específico del sector de la construcción en la actividad económica; el desarrollo de las redes de infraestructura que dan soporte al crecimiento metropolitano y a la conexión de las diferentes regiones de nuestro país; y, también, otras causas, como son las posibilidades que el crecimiento urbanístico ofrece para solventar o resolver los problemas de financiación de los entes locales.

Coincidiendo también con la problemática de otras regiones de nuestro continente, este proceso genera unas intensísimas presiones sobre el medio ambiente de nuestra Comunidad. Estoy hablando de ocupación de tierras agrarias, de amenazas a la biodiversidad por la disminución y pérdida de continuidad de los ecosistemas, de los aumentos en el consumo de los recursos naturales y de la mayor generación de residuos, entre otros, pues podríamos elaborar una lista muy larga. El Gobierno de la Comunidad de Madrid, intentando dar respuesta a estas presiones, viene desarrollando una política ambiental que es coherente con los objetivos y las estrategias que se fijan desde la Unión Europea en este campo. En este sentido, y por ceñimos al tema que es objeto de esta Jornada, el Anteproyecto de Ley de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, que en breve será remitido a la Asamblea Legislativa Regional, incluye la regulación de un procedimiento de análisis ambiental de los planes y programas que pretendan aprobarse en el territorio y ámbito competencial de nuestra región. Creemos que tal regulación es plenamente acorde con el mar-

co definido por la reciente Directiva de la que ya hice mención, especificando que el planeamiento urbanístico general, incluidas sus revisiones y modificaciones, así como los planes y programas supramunicipales de ordenación del territorio, deberán someterse a un procedimiento de análisis ambiental. De forma coherente con ello, la incorporación de este requisito a la legislación no específicamente ambiental se ha producido ya en la reciente aprobación de la Ley del Suelo de nuestra Comunidad que establece, como requisito obligatorio, que los Planes Generales de Ordenación Urbana de los municipios sean informados por la autoridad ambiental antes de su aprobación provisional.

La dimensión territorial, a nadie se le escapa, es un factor clave para la eficacia de las políticas ambientales. Precisamente por eso, es prioritario avanzar en la plena incorporación de la política medioambiental dentro de la planificación y gestión de los usos del suelo. En esta tarea, es clave el papel de las autoridades regionales y locales, razón por la que, entre otras consideraciones, es de gran importancia la reorientación de tendencias cuyos efectos son indirectos pero de gran alcance sobre la efectividad de las políticas ambientales: por ejemplo, la tentación muy extendida entre las administraciones locales de utilizar el crecimiento urbanístico como medio de generación de recursos que permiten atender necesidades financieras del presente, pero al precio de degradar su patrimonio cultural o paisajístico e hipotecar, en muchos casos y seriamente, su futuro. Creo que es preciso ofrecer a las entidades locales nuevas vías que permitan armonizar la protección de la naturaleza y el desarrollo territorial. El objetivo debería ser no tanto ponerle valor al suelo, como poner el suelo en valor. Para ello, es sin duda necesario la extensión de un cambio, si me permiten, casi de mentalidad. Pero no es suficiente por sí sólo, sino que hay que acompañarlo de la búsqueda de nuevos instrumentos que permitan a los municipios otras fuentes de financiación para su desarrollo y que eliminen, de esa manera, los riesgos que están implícitos en una política urbanizadora radical que lleva en sí el germen de su propio fracaso ya que sacrifica unos valores naturales que podrían ser potenciales fuentes de ingresos futuros con una gestión verdaderamente sostenible.

Por otra parte, y esto es algo que compete particularmente a las autoridades regionales, optimizar las medidas de protección de espacios naturales y su articulación en redes precisa de un encaje dentro de

las estrategias regionales. Esta coordinación necesaria entre la política territorial y la de protección de la naturaleza, es otra de las referencias que, en mi opinión, deben guiar el futuro de la política ambiental europea. En muchos casos, todos hemos caído en la tentación de utilizar nuestra capacidad de generar espacios protegidos, no tanto pensando en la necesidad de mantener o recuperar valores naturales como en la de intervenir en la ordenación del territorio a través de la declaración de espacios protegidos. Esa, creo que es una espiral que al final acabará produciendo una tensión innecesaria entre ambas competencias o entre ambas políticas que necesariamente deben ir ligadas, como son evidentemente, la protección del medio natural y la estrategia o la ordenación del territorio. En el trasfondo de lo apuntado subyace lo que indudablemente es una estrategia clave en la que deberá seguirse profundizando y cuya validez general no hace excepción con la políti-

ca territorial : la difusión entre los agentes económicos y sociales y entre los responsables políticos del convencimiento de que el medio ambiente no es, en ningún caso, un obstáculo, sino un factor de crecimiento económico, tal como ha vuelto a enfatizar la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible.

Estoy convencido de que todos los participantes en esta Jornada profundizarán en estas y en otras cuestiones de interés. A todos ellos y a los representantes de la Comisión Europea, del Ministerio y de otros órganos de la Administración General del Estado, a los altos cargos y técnicos de las distintas Comunidades Autónomas y demás autoridades, quiero agradecerles por anticipado y nuevamente su presencia y sus productivas aportaciones en esta XIV Jornada Temática sobre Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en el marco de los Fondos Europeos.