

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MEDIO AMBIENTE URBANO

BORRADOR



5 de Noviembre de 2007

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MEDIO AMBIENTE URBANO	4
Introducción	4
I. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MEDIO AMBIENTE URBANO EN EL ÁMBITO DEL URBANISMO.....	8
1. Los grandes conflictos de los actuales patrones de urbanización	9
2. Causas y tendencias en el urbanismo.....	11
3. Objetivos para un urbanismo sostenible	12
4. Directrices y medidas a adoptar en el urbanismo.....	12
5. Hacia una nueva concepción del urbanismo.....	16
II. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MEDIO AMBIENTE URBANO EN EL ÁMBITO DE LA MOVILIDAD URBANA	18
1. Los grandes conflictos de la movilidad	18
2. Causas y tendencias en el ámbito de la movilidad	20
3. Objetivos para una movilidad sostenible.....	21
4. Directrices y medidas a adoptar en el ámbito de la movilidad	22
5. Hacia un nuevo concepto de movilidad urbana	25
III. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MEDIO AMBIENTE URBANO EN EL ÁMBITO DE LA EDIFICACIÓN.....	27
1. Los grandes conflictos de la edificación	27
2. Causas y tendencias en la edificación	28
3. Objetivos para una edificación sostenible.....	29
4. Directrices y medidas a adoptar en la edificación	30
5. Hacia un nuevo concepto de habitabilidad.....	31
IV. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MEDIO AMBIENTE URBANO EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN URBANA	33
1. Los grandes conflictos en la gestión urbana	34
2. Causas y tendencias en la gestión urbana	34
4. Directrices y medidas a adoptar en la gestión urbana	35
5. Hacia una nueva gestión de la complejidad urbana	37
V. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MEDIO AMBIENTE URBANO EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES ENTRE EL MUNDO RURAL Y URBANO.....	38
1. Los grandes conflictos campo-ciudad	38
2. Causas y tendencias en las relaciones campo-ciudad.....	38

3. Objetivos para las nuevas relaciones campo-ciudad	39
4. Directrices y medidas a adoptar en las relaciones campo-ciudad	40
5. Hacia una nueva relación campo-ciudad	42
VI. HERRAMIENTAS DE LA ESTRATEGIA	43
1. Las redes españolas para el desarrollo sostenible local	43
2. Portales del conocimiento para el desarrollo de ciudades más sostenibles	43
3. Formación	44
4. Investigación, desarrollo e innovación	45
5. DESARROLLO NORMATIVO Y FISCALIDAD AMBIENTAL	45
6. Grupo de seguimiento y Secretariado de la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano.....	46
7. Financiación.....	46
VII. CONCLUSIONES	48

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MEDIO AMBIENTE URBANO

Introducción

La Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible¹, en su última revisión, incluye entre sus objetivos: la contribución a frenar el proceso del cambio climático, la sostenibilidad en los sistemas de transporte, la adopción de patrones de producción y consumo sostenible, la mejora en la gestión y la prevención de la sobreexplotación de los recursos naturales, la protección y mejora de la salud pública, la solidaridad intergeneracional, la seguridad y el incremento de la calidad de vida de los ciudadanos, y en general el desarrollo sostenible global y el cumplimiento de sus mandatos internacionales.

En este marco de acción el Gobierno español está elaborando también una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.

Por otra parte, la Unión Europea ha aprobado diversas Estrategias temáticas complementarias como la de Contaminación Atmosférica² o Prevención y reciclado de residuos³, que deberán tener un reflejo en las diferentes Estrategias de carácter nacional de los países miembros, constituyendo todo ello un conjunto coherente dirigido hacia el desarrollo sostenible y estrechamente enlazado con las políticas que impulsa Naciones Unidas, en especial la Organización Mundial de la Salud, OMS. En este sentido, el Gobierno ha aprobado la Estrategia Española de Calidad del Aire (febrero de 2007) y trabaja en el Plan Nacional Integrado de Residuos 2007 – 2015, actualmente sometido al proceso de evaluación ambiental estratégica.

El documento de trabajo de la Comisión Europea relativo a la Política de Cohesión y Ciudades⁴, señala que las políticas económicas, de empleo, sociales y ambientales se refuerzan mutuamente.

Por su parte, las Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión⁵ señalan que las ciudades y las áreas urbanas albergan la mayor parte de los empleos, empresas y centros de enseñanza superior y que son esenciales para lograr la cohesión social. Atraen a trabajadores altamente cualificados creando a menudo un círculo virtuoso que estimula la innovación y los negocios, lo que refuerza su atractivo para los nuevos talentos.

Así, el crecimiento económico es sostenible cuando va acompañado de esfuerzos para combatir la pobreza, luchar contra la exclusión social y atajar los problemas ambientales. En consecuencia, la sostenibilidad es particularmente pertinente en las ciudades, que están en primera línea frente a la exclusión social, la degradación ambiental y la dispersión urbana. Estos temas, junto con otros, como una inadecuada gobernanza, están entre los principales desafíos a los que deben enfrentarse las ciudades.

La Unión Europea en coherencia con la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, ha promovido la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano⁶, la cual recoge el sentir de los estados miembros y las instituciones europeas sobre los problemas medioambientales que presentan las zonas urbanas y la necesidad de abordarlos de manera integrada, incidiendo en las bases que los generan.

¹ COM (2005) 658 de 13 de diciembre de 2005

² COM (2005) 446 final de 21 de septiembre de 2005

³ COM (2005) 666 de 21 de diciembre de 2005

⁴ COM (2006) 385 de 13 de julio de 2006

⁵ Decisión del Consejo de 6 de octubre de 2006

⁶ COM (2005) 718 final de 11 de enero de 2006

La presente Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano, en coherencia con la futura Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, no sólo supone una adaptación a España de la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano sino que va más allá de las zonas urbanas y apuesta por un enfoque integrado, válido tanto para municipios de marcado carácter urbano como para el resto de entidades locales territoriales,.

En la elaboración de esta Estrategia han participado los Ministerios de Fomento, Vivienda, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, que ha realizado las labores de coordinación. Asimismo han participado el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) y el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) del Ministerio de Fomento.

La estructura tradicional de las ciudades en España, compacta y compleja, ha contribuido a la eficiencia y cohesión social en las mismas, así como a la creación de un patrimonio con lugares bellos y, a la vez, funcionales y creativos. Sin embargo, de un tiempo a esta parte, estos patrones están cambiando hacia un nuevo modelo de desarrollo urbano, caracterizado por la dispersión urbanística y la especialización de los usos del suelo. Se trata de un modelo de ciudad que favorece su funcionamiento con soluciones más insostenibles, con mayores repercusiones sobre el medio ambiente y un elevado consumo de recursos: suelo, materiales, agua y energía.

Este modelo se puede apreciar también en ciudades medianas y pequeñas, en las que se repiten los patrones de crecimiento de las grandes ciudades, con idénticas implicaciones sobre la eficiencia y sostenibilidad. El modelo de desarrollo de estas ciudades viene influenciado además por el fenómeno de la demanda de segunda residencia.

Es necesario moderar este proceso y sus consecuencias negativas, desarrollando estrategias que se basen en la información y el conocimiento, si queremos abordar con éxito los dos retos más importantes que tenemos como sociedad: el relacionado con nuestra proyección al futuro (la sostenibilidad) y el que nos indica que entramos en una nueva era, la era de la información y el conocimiento.

El reto está en conseguir que la ciudad razonablemente compacta y la ciudad del conocimiento coincidan, pues el desarrollo de la una sin la otra, como actualmente ocurre, impide avanzar sólidamente por el camino de la sostenibilidad.

Además es necesario equilibrar el balance medio urbano – medio natural, evitando construir ciudad a costa de inducir desorden en el medio rural.

Como no puede haber sostenibilidad global sin que exista sostenibilidad local, se hace necesario dar pautas estratégicas que encaucen el desarrollo de los entornos urbanos por la senda de la sostenibilidad, compatibilizándolo además con el respeto por el medio rural.

A las zonas urbanas les corresponde un papel decisivo en el diseño de políticas efectivas tanto para la adaptación al cambio climático como para la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero.

Los elementos esenciales que constituyen esta estrategia vienen determinados por el desarrollo de un **Urbanismo** que fomente el modelo de ciudad razonablemente compacta y compleja, unido al establecimiento de **Planes de Movilidad Sostenible**, al impulso de tipos sostenibles de **Edificación** y a la puesta en marcha de una **Gestión Urbana Sostenible** que prime la eficiencia y el ahorro energético y estimule la implantación de energías renovables a nivel local. Por ello, esta estrategia es también una estrategia que coadyuva en la lucha contra el cambio climático.

En este contexto, la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano comienza por realizar un diagnóstico particularizado de las causas y tendencias que justifican la necesidad de actuación en cada uno de los ámbitos de la estructura urbana abordados por la misma. Dichos ámbitos son: **urbanismo, movilidad, edificación, gestión urbana y las relaciones entre el mundo rural y urbano**. Y todos ellos atravesados por los de carácter netamente ambiental. Identificados los grandes desafíos y conflictos de los actuales sistemas urbanos, para cada uno de estos ámbitos, establece unos objetivos específicos hacia los que dirigir la actuación.

Igualmente en cada ámbito, la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano propone las directrices y medidas que han de conducir a los pueblos y ciudades de España hacia escenarios más sostenibles manteniendo su competitividad, mediante el impulso a estrategias de desarrollo menos consumidoras de recursos, fundamentadas en la información y el conocimiento que supongan, además, mejorar la calidad urbana de pueblos y ciudades y la calidad de vida de su ciudadanía. Asimismo, diseña el marco adecuado para la planificación y gestión de los sistemas urbanos, que permite afrontar con solvencia los retos del presente, así como eventuales necesidades futuras.

Por último, cada capítulo concluye incidiendo en la necesidad de cambiar las actuales pautas de desarrollo de los cinco ámbitos que se tratan en la estrategia, apostando por la ciudad razonablemente compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente.

Perspectiva económica y social de la EEMAU

La Estrategia de Lisboa pretende convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de alcanzar un crecimiento económico sostenible con más y mejor empleo y mayor cohesión social antes del año 2010. El objetivo de la Estrategia de Lisboa es lograr una tasa de crecimiento económico del 3% anual, lo que implica duplicar el PIB en 25 años.

Trasladar estos objetivos al ámbito de la ciudad es fundamental ya que más del 60% de la población de la UE vive en aglomeraciones urbanas de más de 50.000 habitantes. Las ciudades y las áreas metropolitanas, en general, albergan la mayor parte de los empleos, empresas y centros de enseñanza superior y son esenciales para lograr la cohesión social.

En las ciudades y áreas metropolitanas no sólo se concentran las oportunidades sino también los desafíos. Por lo tanto, deben tenerse en cuenta los problemas específicos de estas zonas, como son, entre otros, el desempleo y la exclusión social y la existencia de bolsas de pobreza dentro de las ciudades.

Las ciudades que deseen **prosperar económicamente** deben hacerlo también ambientalmente porque la mejora de los niveles de renta requiere a su vez la mejora de la calidad ambiental, de lo contrario el objetivo de la elevación de la renta urbana podría verse erosionado por fuertes externalidades ambientales negativas.

Por tanto, las políticas ambientales urbanas eficientes desempeñan un papel estratégico en la determinación de los niveles de renta y competitividad de las ciudades, al permitir el control de las externalidades ambientales negativas generadas por los sistemas productivos y de consumo urbanos.

Las tecnologías nuevas e innovadoras contribuirán a lograr el cambio hacia el modelo de Sociedad basada en el Conocimiento, que la UE concibió en la Estrategia de Lisboa. Estas tecnologías constituyen un potente motor para el crecimiento económico, la competitividad y una mayor protección ambiental y calidad de vida. Son esenciales para

la reducción de los costes de la protección ambiental, al permitir que sus usuarios cumplan con los objetivos ambientales a precios más reducidos mediante la sustitución de inputs más contaminantes por otros menos contaminantes y mediante la capacidad de obtener mayores niveles de producción con la misma cantidad de inputs energéticos.

Organizar la ciudad en estructuras espaciales minimizadoras del consumo energético y de la contaminación ambiental, haciendo que la ciudad razonablemente compacta sea económicamente eficiente, se facilitará mediante la compactación de las formas urbanas, la reducción de las distancias recorridas y la búsqueda de densidades ni excesivamente elevadas ni excesivamente bajas.

Todo esto tendrá que venir acompañado de un cambio cultural orientado en crear usos, actitudes y costumbres ambientalmente sostenibles, a medida que se incrementa la renta per cápita de los ciudadanos.

Por otro lado, los fenómenos de **cohesión y segregación social** son elementos relevantes en el espacio urbano, donde aparecen cada vez más ciudadanos excluidos y pobres en ingresos pero también en oportunidades. Estas dinámicas tienen una indudable influencia sobre la cohesión social, pudiendo resumirlas en los siguientes procesos:

- Un urbanismo en manos de la iniciativa privada, generador de poderosas disfunciones y desequilibrios sociales. Este urbanismo está dejando a las ciudades en manos de la iniciativa privada, abandonando así la responsabilidad pública sobre el conjunto de la ciudad, que es sustituida por la acción y el interés de los constructores privados, de forma que el bien común es suplantado por el negocio privado.

Estas dinámicas ignoran la existencia de nuevos colectivos cada vez más amplios (personas con empleos inestables, jóvenes autóctonos con empleos precarios, pensionistas, separados, familias monoparentales, parejas jóvenes, inmigrantes...), que exigen nuevos modelos residenciales que no les expulsen de la ciudad.

Un urbanismo a manos de las empresas promotoras lleva a que éstas sean quienes diseñen la ciudad y marquen sus pautas de crecimiento en función de sus intereses económicos y empresariales, generando una ciudad cada vez más extensa, en zonas de nueva creación desvinculadas de las tramas consolidadas de la ciudad tradicional. Estos lugares son espacios sin cohesión, deshumanizados, carentes de personalidad y de los elementos esenciales que les dan una vida específica, ajenos por completo a las relaciones históricas, sociales, comerciales, culturales y económica de la ciudad. Hay edificios y calles de nueva creación, pero sin una conexión con la trama urbana y hasta con problemas de comunicación reales con el centro de la ciudad.

- Abandono que se produce sobre los barrios tradicionales, cada vez más deteriorados y obsoletos, carentes de infraestructuras y equipamientos básicos, con escasos servicios públicos que están sobrecargados, porque además, son los que han acogido a los nuevos inmigrantes. Estos barrios tradicionales y céntricos de la ciudad son barrios ocupados en buena medida por una población envejecida y con escasos recursos, junto con vecinos de toda la vida, trabajadores y otros colectivos, que contemplan cómo sus viviendas y sus barrios sufren un progresivo deterioro y pérdida de calidad de vida, mientras que aquellos otros que pueden, optan por trasladarse a los nuevos barrios que se construyen en las zonas de la periferia, dotadas de mayores calidades constructivas, con equipamientos, zonas verdes y mejores servicios.
- El debilitamiento de la ciudadanía y con ello la ausencia de participación, como un fenómeno más de marginación y exclusión. El fundamento de la ciudadanía se basa

en el reconocimiento de derechos y obligaciones para los vecinos, garantizados por las instituciones públicas, que permiten el ejercicio de derechos económicos, políticos, sociales y culturales. Esta ciudadanía es imprescindible para facilitar la participación activa de los vecinos en su ciudad y es un indicador de calidad de vida que se traduce en la participación activa de éstos en la vida pública. El ejercicio pleno de los derechos de la ciudadanía y su reconocimiento son un patrón más que determina procesos de inclusión o exclusión social muy poderosos en las ciudades.

Lo anterior evidencia un profundo proceso de deterioro urbano en las condiciones de vida de muchos barrios, con unas consecuencias demoledoras para la construcción de una ciudad equilibrada, en la medida en que se está consolidando una ciudad cada vez más fragmentada, segmentada por clases sociales, comunidades y tipologías de habitantes, en función de los barrios y zonas que residan.

I. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MEDIO AMBIENTE URBANO EN EL ÁMBITO DEL URBANISMO

Con respecto a la población y sus asentamientos, la globalización de los transportes y las comunicaciones a lo largo del pasado siglo, ha ido disolviendo las barreras espaciales y mentales que separaban los núcleos urbanos de sus entornos circundantes, de carácter predominantemente rural.

Se asiste a una distribución territorial en red donde los grandes núcleos, complejos y compactos, se conectan íntimamente con otros de menor entidad más o menos cercanos en un medio ambiente urbano continuo.

Este medio ambiente urbano posee una identidad múltiple y contradictoria, que sirve de entramado a una malla nodulada donde se desarrollan los modelos que lo caracterizan: áreas metropolitanas, ciudades medias, núcleos turísticos y de segunda residencia, etc. que se extienden a lo largo de los corredores de comunicación que constituyen los hilos de esa malla.

En la actualidad, en el sistema urbano español pueden distinguirse tres tipos de ámbitos diferenciados⁷:

- Grandes Áreas Urbanas (aquéllas que cuentan con un municipio de al menos 50.000 habitantes): 82 áreas urbanas mayores de 50.000 habitantes (uni o plurimunicipales), que engloban 743 municipios, ocupan el 9% del territorio nacional y albergan el 67% de la población.
- Pequeñas Áreas Urbanas (municipios con una población entre 5.000 y 50.000 habitantes): entidades de población mayores de 5.000 habitantes, que engloban 269 municipios, ocupan el 10% del territorio nacional y albergan el 12% de la población.
- Áreas no urbanas (resto de municipios): áreas de carácter predominantemente rural, que ocupan el 81% del territorio y albergan el 21% de la población.

En los ámbitos específicamente urbanos (alrededor de mil municipios, de los más de ocho mil existentes) se concentra, por tanto, un 79% de la población, representando la superficie que ocupan tan sólo un 19% del territorio español.

La movilidad, apoyada principalmente en las infraestructuras viarias, se acompaña del suministro de los servicios básicos, mayoritariamente hasta la puerta: abastecimiento,

⁷ Fuente: "Atlas estadístico de las Áreas Urbanas en España", Ministerio de Vivienda, Madrid, 2005.

saneamiento, recogida de residuos, electricidad, gas, telefonía, etc. El factor limitante de la movilidad es, ahora, el tiempo más que el espacio.

Sin embargo, es la distancia a otros bienes y servicios, como la educación, la asistencia sanitaria, el comercio o el ocio, lo que caracteriza el patrón – compacto o disperso - del asentamiento urbano y su mayor o menor sostenibilidad.

1. LOS GRANDES CONFLICTOS DE LOS ACTUALES PATRONES DE URBANIZACIÓN

La tendencia anteriormente comentada a abandonar el patrón tradicional de asentamientos en el territorio produce una serie de cambios en la estructura y en la forma de funcionar de los ámbitos urbanos. Nacen los conceptos de ciudad-región, ciudad difusa, ciudad de ciudades para intentar aprehender esta nueva organización espacial que engloba a la ciudad clásica y a la periferia, pero abandona toda idea de límite, de dicotomía entre lo urbano que se hace ubicuo y el campo que desaparece en su carácter de ruralidad y se pone, en mil mutaciones, al servicio de lo urbano.

La universalización de este modelo se concreta en nuevos problemas a añadir a aquellos no resueltos por el viejo urbanismo.

Los siguientes conflictos son el resultado de la ordenación del territorio con los actuales patrones económicos y sociales que determinan los procesos de urbanización:

- El enorme crecimiento e importancia del sector inmobiliario acompañado por las infraestructuras se traduce en un mayor consumo de suelo en las zonas de dinámica emergente, fundamentalmente las zonas costeras y las áreas metropolitanas del interior. En los años del post-desarrollo, el consumo de suelo continúa a la misma velocidad que en los años de las masivas migraciones interiores y el gran crecimiento industrial⁸ con el efecto agravado de agregación correspondiente.
- Económica y poblacionalmente, el medio construido domina sobre las zonas agrícolas o forestales, con creación de expectativas en las zonas adyacentes a las zonas urbanas, lo que dificulta el mantenimiento de usos no urbanos en las zonas adyacentes a las ciudades y genera la pérdida de diversidad biológica de amplias zonas de frontera entre lo urbano y el resto del territorio.
- El turismo como valor destacado en la economía española es una actividad preeminente que compite con ventaja en los lugares de mayor valor ecológico o más rica biodiversidad (costas, islas, parques naturales...), generando grandes impactos asociados a su actividad.
- Las excelentes condiciones climáticas de la España mediterránea hacen coincidir las instalaciones turísticas, de segunda residencia y de ocio con las mejores zonas agrícolas, en territorios afectados, en la mayoría de los casos, por la escasez de precipitaciones y un importante déficit hídrico.
- El patrón de urbanización se extiende a través de las conexiones viarias, mientras que la red de espacios naturales se plantea como una sucesión de espacios aislados, protegidos sólo en casos excepcionales. La protección de los espacios naturales vincula sólo al 8% del territorio, abandonando la vigente normativa urbanística la protección de los espacios rurales, cultivados o no.

⁸ Entre 1990 y 2000 se ha urbanizado una superficie equivalente al 25% del suelo urbano existente en 1990.

La expansión urbana en las zonas emergentes, de forma simultánea al vaciamiento de las zonas deprimidas del interior, se traduce en nuevas estructuras territoriales:

- Los nuevos modelos de urbanizaciones aisladas inducen a patrones de vida con más desplazamientos en vehículo privado y una red de servicios y dotaciones asimismo accesibles sólo en vehículo. Las urbanizaciones de baja densidad no sólo consumen suelo directo sino que inducen a un modelo indirecto de consumo de suelo a través de los centros comerciales y de ocio, parques tecnológicos, grandes equipamientos y redes de infraestructuras asociadas, que se ponen a su disposición. Estas urbanizaciones vienen asociadas a las grandes zonas metropolitanas y áreas urbanas, así como a la periferia de ciudades medias y áreas turísticas.
- Los procesos de rehabilitación urbana y de regeneración de las áreas industriales obsoletas que muchas ciudades están llevando a cabo – el hacer ciudad dentro de la ciudad – se ven dificultados por los fenómenos de abandono de actividades en los antiguos centros urbanos, abandono que se añade a la decadencia física de edificaciones e infraestructuras, en una espiral de difícil solución.
- El planeamiento urbano sigue poniendo el énfasis en el crecimiento en lugar de la recuperación y revitalización de las zonas de oportunidad (suelo vacante, cambio de uso etc.), cuyo desarrollo cuenta con las ventajas de una situación plenamente urbana (accesibilidad, servicios, infraestructuras existentes, etc.)
- Las estructuras urbanas no se plantean la adecuación al clima y la eficiencia energética entre sus elementos determinantes. La calidad de vida de las zonas construidas se consigue a través de un elevado consumo de agua, energía y materiales.
- El modelo de funcionamiento actual genera residuos y emisiones de alta capacidad de contaminación del medio.

En cuanto a las herramientas y procesos urbanísticos, su inadecuación para el momento actual se traduce en temas conocidos:

- Sólo algunas Comunidades Autónomas han conseguido desarrollar el planeamiento a mayor escala, directrices o planes territoriales que permiten abordar el encaje de la escala de ordenación del territorio con el planeamiento municipal.
- De hecho, la capacidad de control con que cuenta el urbanismo actual es muy débil frente a la capacidad global de actuación de los actores reales de la promoción inmobiliaria. Las decisiones de desarrollo urbano provienen con frecuencia de sectores económicos y tienen escasa relación con la demanda local o las necesidades reales de la población.
- Los instrumentos urbanísticos están pensados para desarrollar proyectos de expansión con fuerte iniciativa pública, aunque luego son los agentes privados los que fundamentalmente los desarrollan: los planes generales definen una imagen final de futuro definida por una mínima serie de datos de control (ocupación de suelo, edificabilidad, densidad máxima, determinaciones geométricas o numéricas de las ordenanzas, estándares).
- Faltan organismos de gestión de las nuevas aglomeraciones y redes de zonas urbanas, caracterizadas porque engloban varios municipios en los que se asienta una ciudadanía asimétrica en su uso del espacio.

- Es frecuente la consideración del desarrollo urbanístico como un momento en el tiempo, sin tener en cuenta su entero ciclo de realización: desde el momento inicial hasta su mantenimiento y perduración en el tiempo, e incluso los posibles cambios futuros de uso.

Estos conflictos se traducen en los siguientes resultados:

- Elevados consumos de suelo, energía y tiempo, como consecuencia del predominio en los nuevos desarrollos de zonas de muy baja densidad generadoras de importantes impactos ambientales y sociales.
- Espacios públicos residuales entre lo construido y las vías de tráfico. La identidad de las ciudades sigue residiendo exclusivamente en la calidad de los espacios de sus zonas centrales. Y tanto las periferias clásicas como las zonas de nueva creación adolecen de falta de espacios para la convivencia, absolutamente necesarios en una sociedad multicultural y con gran diversidad social.
- Ciudad carente de complejidad, conformada por espacios monofuncionales que exigen costosos desplazamientos para todas las actividades de la vida cotidiana.
- Declive de zonas consolidadas que incitan, por su pobre calidad ambiental al éxodo de parte de su ciudadanía.
- Inadecuación de las estructuras urbanas para la solución de temas como la seguridad urbana, el cuidado y la supervivencia de las economías más débiles o los grupos sociales vulnerables.
- Reparición del urbanismo a saltos, producto de lógicas productivas privadas frente a la racionalidad del crecimiento en contigüidad que aprovecha las ventajas de las infraestructuras urbanas consolidadas.
- Patrones de urbanización que favorecen la accesibilidad y la movilidad urbana basada en el vehículo privado frente a los itinerarios peatonales y ciclistas y el transporte colectivo público.
- Localización de grandes equipamientos de todo tipo en zonas exteriores a las ciudades consolidadas, con acceso exclusivamente viario.
- Pérdida de la relación tradicional entre la ciudad y su entorno, al alterarse la diferenciación con los sistemas rurales y naturales.

Toda esta argumentación, también sirve para los pequeños municipios, donde se intenta imitar el urbanismo de las nuevas zonas periféricas de las ciudades. Ello hace que estos municipios se encuentren ante modelos muy difíciles de gestionar y con una demanda de servicios que resulta muy compleja y costosa.

2. CAUSAS Y TENDENCIAS EN EL URBANISMO

Se podrían avanzar las siguientes relaciones causales con las tendencias existentes:

- Excesivo protagonismo de los criterios económicos desde la perspectiva de la promoción privada frente a la existencia de un proyecto consensuado socialmente de ciudad. Criterios económicos que dejan fuera de sus objetivos temas como la

red de espacios públicos, los servicios y dotaciones básicas o la vivienda para sectores débiles de la sociedad.

- Existe un convencimiento profundo de que tanto el suelo como los recursos naturales son infinitos y no es necesario establecer límites a su consumo.
- Patrones de ocupación de suelos con un solo uso, definidos por la planificación funcionalista, de lógica simple y fácil desarrollo por parte de los promotores: yuxtaposición de sectores monofuncionales.
- Patrones de movilidad basados fundamentalmente en la motorización.
- No consideración de la relación naturaleza-ciudad ni en las zonas consolidadas (naturación urbana) ni en los ecotonos (impacto directo de lo construido) ni en el campo o en el territorio global (huella ecológica y capacidad de carga del territorio).
- Proliferación de espacios ajenos a la diversidad urbana, llegando a conformarse guetos excluyentes en los casos más extremos.
- La cultura urbana dominante sobrevalora la competitividad económica, la urgencia de los ciclos económicos o la bondad intrínseca de las infraestructuras como valores incuestionados de nuestra sociedad.

3. OBJETIVOS PARA UN URBANISMO SOSTENIBLE

Un planteamiento del urbanismo desde la sostenibilidad implicaría incorporar los nuevos valores sociales respecto al medio ambiente, a los nuevos derechos de la propia sociedad, a las oportunidades de la sociedad del conocimiento y a los propios procesos del urbanismo como campo de conocimiento. Para ello es necesario avanzar a contracorriente en los siguientes objetivos:

- Crear ciudad y no urbanización
- Recuperar y rehabilitar la ciudad existente
- Aumentar la calidad urbana, en especial de la red de espacios y equipamientos públicos
- Integrar el urbanismo en un modelo de ordenación del territorio con criterios de sostenibilidad

4. DIRECTRICES Y MEDIDAS A ADOPTAR EN EL URBANISMO

Directrices

- Crear nuevas áreas de centralidad, potenciando la mezcla de usos urbanos y la proximidad como base de la accesibilidad.
- Reducir la expansión del proceso urbanizador así como sus impactos.
- Evitar un excesivo consumo de suelo, favoreciendo la compacidad de las áreas edificables.
- Ordenar la expansión urbana, vinculando la nueva urbanización a la ya existente.

- Favorecer la mezcla de usos tanto en los nuevos desarrollos como en la ciudad existente.
- Priorizar la recuperación y rehabilitación de la ciudad frente a la creación de nuevos sectores de expansión, absorbiendo el crecimiento dentro de la misma.
- Vincular la urbanización y los equipamientos a las necesidades de movilidad, fomentando el desplazamiento en transporte público, a pie y en bicicleta.
- Recuperar las zonas vulnerables y barrios en crisis social y ambiental⁹, fomentando la integración social y la mezcla de usos y rentas en todas las zonas urbanas.
- Concebir el espacio público como eje vertebrador de la ciudad, liberándolo de su función preferente al servicio del vehículo privado, para convertirlo en espacio de la convivencia, del ocio, del ejercicio, del intercambio y de otros múltiples usos.
- Integrar el metabolismo urbano como tema prioritario en los planes urbanísticos. El planeamiento debe incorporar un análisis integrado del metabolismo urbano, garantizando que las funciones urbanas se pueden realizar satisfactoriamente con el menor consumo de recursos, agua, energía y materiales y con la menor producción de residuos posible.
- Promover la mezcla de rentas, cultura y etnias en todas las zonas urbanas.

Medidas vinculadas a la estructura urbana

- Evitar la proliferación de áreas de baja densidad que se alejan de las características de vitalidad, accesibilidad, diversidad y servicios básicos que caracterizan la ciudad tradicional. Proximidad y mezcla de usos han de ser dos vectores básicos de lo urbano.
- Introducir en la planificación urbanística métodos y normativas que garanticen la densidad, la complejidad y la mezcla de usos de la nueva urbanización, limitando la proliferación de espacios dependientes del vehículo privado, vinculando el desarrollo urbano a las redes de transporte colectivo y no motorizado, revisando y difundiendo las tipologías edificatorias más propicias a la movilidad sostenible.
- Reutilizar los tejidos interiores obsoletos o fuera de uso para las necesidades urbanas antes de poner en carga nuevas zonas aún intactas.
- Desincentivar la utilización masiva de tipologías de vivienda aislada o adosada que son causa de tejido disperso. Favorecer los modelos más compactos de crecimiento o reorganización urbana.
- Limitar el desarrollo de actividades monofuncionales de alta densidad, por su efecto de succión sobre la vida urbana, máxime cuando no están vinculados a infraestructuras de transporte público.
- Reestructurar los tejidos de baja densidad o procedentes del urbanismo a saltos, vinculándolos a la ciudad existente o a nuevas centralidades apoyadas en el transporte colectivo.

⁹ Según el primer estudio español sobre Áreas Desfavorecidas, las zonas urbanas así caracterizadas alojan en las ciudades mayores de 100.000 habitantes a más del 15% de la población.

- Mejorar de forma continuada los tejidos urbanos, sin expulsar a los residentes, tanto de las zonas centrales como de los barrios periféricos, y siempre en colaboración con los mismos.
- Incorporar la evaluación ambiental estratégica en los procesos de planificación urbana, contemplando asimismo la evaluación integral energética en las autorizaciones de nuevos proyectos que afecten al entorno urbano e interurbano (impactos energéticos de los proyectos, indicadores energéticos mínimos, obligación de correcciones, etc...).
- Diseñar el espacio público controlando las variables de entorno: confort térmico, ruido, contaminación atmosférica, seguridad, etc. del mismo modo que se controlan las variables de entorno en el diseño arquitectónico.
- Incorporar la información como valor añadido en el espacio público a través del diseño y la introducción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).
- Planificar el subsuelo para ordenar los servicios urbanos.

Medidas vinculadas a la biodiversidad y la preservación de valores naturales

- Definir y estudiar el territorio y sus valores ambientales, paisajísticos y culturales como base de las extensiones urbanas.
- Integrar los espacios de alto valor ecológico, abundantes en agua o con especial riqueza natural en la red de espacios públicos y verdes de la ciudad.
- Desarrollar patrones de urbanización de bajo impacto tanto en nuevos desarrollos como en operaciones de reurbanización interior, minimizando el sellado y la impermeabilización del suelo.
- Crear corredores y anillos verdes que asocien los espacios de naturaleza en la ciudad con los espacios naturales periurbanos y rurales, favoreciendo su uso por la mayor parte de la ciudadanía.

Medidas vinculadas a la eficiencia de los recursos y el metabolismo urbano

- Conseguir tanto en operaciones de nuevo trazado como en los proyectos urbanos en zonas consolidadas, que las estructuras urbanas generadas sean ahorradoras de suelo, agua, energía y materiales, mediante el análisis de su funcionamiento integrado en el entorno.
- Establecer en la planificación urbanística un nivel mínimo de energía renovable y un determinado grado de autosuficiencia energética que combine la generación y las medidas de ahorro y eficiencia.
- Establecer en la planificación y en los proyectos urbanísticos un nivel mínimo de autosuficiencia hídrica que combine las medidas de captación con las medidas de ahorro y eficiencia.

- Establecer en los planes y proyectos urbanísticos los tipos de materiales a utilizar, procedencia y toxicidad así como el porcentaje mínimo de materiales reciclados y reutilizados.
- Vincular los usos urbanos a su accesibilidad a pie o en bicicleta, o al menos a su integración en la red intermodal local de transporte público.

Medidas vinculadas a la complejidad y mezcla de usos

- Establecer un mínimo de mezcla de usos en los nuevos desarrollos o en operaciones de creación de centralidad en las áreas existentes.
- Asociar la localización de usos con el acceso al empleo, la vitalidad de la economía local o el establecimiento de estructuras de desarrollo local resistentes a la crisis.
- Abordar el reto de hacer ciudad en la ciudad en los tejidos que, provenientes de patrones especulativos o de las antiguas periferias industriales, corren el riesgo de incorporarse a las zonas vulnerables o barrios en crisis en los que ya se acumula parte de la población de menores rentas o procedente de la emigración.
- Recuperar el pulso de la mejora y mantenimiento constante de la ciudad existente, superando los criterios de rentabilidad económica, aprovechando su calidad para que sea oportunidad de usos dinamizadores.
- Recrear una red de espacios públicos a partir de los existentes y de la mejora calidad del espacio público en todos los barrios de cada ciudad.

Medidas vinculadas a la estabilidad social

- Diseñar una ciudad de cortas distancias, en la que los servicios básicos sean accesibles espacial y económicamente a toda la ciudadanía, incluyendo población vulnerable por cualquier tipo de circunstancia.
- Facilitar la mayor autonomía de grupos dependientes o de movilidad reducida mediante el cuidado en el diseño de la accesibilidad a espacios y equipamientos públicos, vivienda y servicios básicos.
- Facilitar las responsabilidades sociales de cuidado, crianza y atención a la dependencia.
- Incorporar la perspectiva de género en los procesos de planificación urbana.

Medidas respecto a los instrumentos urbanísticos

- Es necesario equilibrar los objetivos económicos del interés privado con los objetivos ambientales y sociales relacionados con el interés general de la sociedad.
- Esta planificación debe combinar diversas escalas, desde la planificación territorial, que es pertinente para la protección de los espacios naturales o el desarrollo económico hasta la escala de las aglomeraciones urbanas que permite

abordar los problemas de unas zonas en las que la vida cotidiana sobrepasa las fronteras municipales.

- La planificación urbanística debe integrar objetivos ambientales y sociales de forma explícita, como condiciones para su desarrollo, métodos de planificación estratégica (creación consensuada de una visión de futuro, adecuación medidas y objetivos, previsión de resultados...). Y, sobre todo, debe incorporar métodos de evaluación y seguimiento de su puesta en práctica.
- De manera análoga, la planificación urbanística debe integrar y hacer explícita su vinculación con otras disciplinas urbanas con las que se relaciona íntimamente (movilidad, accesibilidad, etc.), y cuyos impactos deben ser previstos anticipadamente, favoreciendo así una planificación coordinada de soluciones.
- Es imprescindible incorporar a la totalidad de los agentes sociales a los procesos de toma de decisiones en relación con el ámbito urbano y territorial, articulando mecanismos de participación ciudadana asociados a todas las fases del ciclo de planificación y respaldados por una estructura normativa y legal consistente.
- Deben favorecerse, mediante la asignación de recursos y medios, la investigación y el desarrollo en el ámbito del urbanismo, haciendo especial hincapié en el desarrollo de instrumentos para la evaluación empírica del espacio urbano a todas las escalas, con el fin de renovar y realimentar de forma continúa y con bases objetivas los criterios para la intervención.
- Teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local, sería conveniente asegurar la dotación de transporte público como condición previa para la autorización de nuevos desarrollos.
- En relación a los planes de ordenación del territorio, debe respetarse lo dispuesto en la ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (evaluación estratégica ambiental).

5. HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL URBANISMO

En relación al urbanismo, cabe preguntarse si responde a los retos actuales y a las disfunciones que están relacionadas con éstos. La energía, el agua, los flujos materiales, la explosión de la distribución urbana, el uso masivo del vehículo privado, las telecomunicaciones, etc. son, entre otras, variables que atienden a los retos de la sociedad actual y que no podían ser ni siquiera imaginados por la sociedad del siglo XIX.

El caso es que el urbanismo actual, anclado en un urbanismo que bebe del funcionalismo tampoco es capaz de abordar las variables que, a distintas escalas, es necesario y urgente tener en cuenta.

Se impone un nuevo urbanismo, que se acomode a una ciudad más sostenible y a una ciudad que, a su vez, de salida a la estrategia para competir basada en la información, es decir, que atienda a las premisas de la sociedad del conocimiento de un modo más eficiente.

Es importante que el urbanismo haga un consumo eficiente del suelo, evitando su despilfarro, consumo que debe llevar a densidades de edificación razonablemente elevadas que, por otra parte, favorecen el contacto social y el carácter urbano de los asentamientos.

El urbanismo actual viene limitado en muchos casos, por el propio instrumento proyectivo, el Plan de Ordenación tal como viene siendo generalmente entendido. Las variables antes mencionadas no tienen cabida en él y por ello no se resuelven en la ecuación urbana.

Lo que se pretende es un urbanismo que integre, asimismo, los tres niveles (suelo, vuelo y subsuelo) en los que ha de desarrollarse la ciudad, tanto desde el punto de vista físico – usos y volúmenes- como jurídico (propiedad única o desagregada, pública y privada), en un único documento que vaya más allá del tradicional “plano de ordenación del suelo”.

II. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MEDIO AMBIENTE URBANO EN EL ÁMBITO DE LA MOVILIDAD URBANA

El transporte es un elemento esencial del tejido urbano, que contribuye al progreso de las economías y al desarrollo social. En las ciudades españolas la movilidad de personas y mercancías constituye uno de los elementos de sustento fundamentales para el desarrollo, aunque también es causa de importantes impactos sobre el sistema urbano. A los problemas derivados de la congestión se añaden otros como el consumo de energía, la contaminación atmosférica, el ruido, las horas perdidas, los accidentes de tráfico, etc.

Muchas de las soluciones ensayadas hasta ahora no han tenido éxito en la mejora del medio ambiente de nuestras ciudades y se han caracterizado por ir detrás de la demanda. En ocasiones, incluso actuaciones parciales han contribuido a empeorar el problema (por ejemplo, la apertura de una nueva vía ha supuesto a medio y largo plazo un aumento de la congestión, incrementando los impactos que la acompañan). Por ello, cabe señalar que las medidas puntuales en esta materia se han revelado poco adecuadas para resolver los problemas, contribuyendo a veces a empeorarlos.

La funcionalidad y la organización del sistema urbano dependen del transporte y, por ello, es del todo necesario adoptar estrategias que, sin mermar el funcionamiento y la organización urbana, permitan resolver los problemas que hoy se manifiestan de manera tan contundente. Éstas además, deben abordar no sólo los problemas de la congestión sino también el de las variables que la acompañan, es decir, la solución debe ser integral y coherente en todos los términos, asumiendo la complejidad que ello supone.

Los sistemas urbanos que se están consolidando llevan asociados pautas y ritmos diferentes que influyen sobre la movilidad, configurando una demanda de movilidad compleja, en cuanto a destinos, horarios y características de los servicios.

La Estrategia contiene una serie de propuestas de actuación que se podrían adoptar por las administraciones, empresas, instituciones y la ciudadanía en general, para propiciar el cambio necesario en el modelo actual de movilidad, haciéndolo más eficiente y sostenible, contribuyendo con ello a una mayor calidad de vida en las ciudades españolas.

1. LOS GRANDES CONFLICTOS DE LA MOVILIDAD

Ahondando en lo expuesto, los problemas de la movilidad urbana se derivan de la acumulación e interrelación de numerosos conflictos entre los que destacan:

- Las altas demandas de energía y materiales de una movilidad urbana basada en el vehículo privado. La energía final consumida directamente por el total del sector del transporte en España ha tenido un crecimiento elevado en la última década, con una dependencia casi absoluta de los productos derivados del petróleo.
- Las emisiones de gases de efecto invernadero. En 2004, debido al incremento de la emisión de gases de efecto invernadero, España se aleja notablemente de los compromisos adquiridos en el marco del protocolo de Kioto para el año 2012, situándose más de tres veces por encima de dicho límite. En esta tendencia, el transporte es uno de los sectores que peor se han comportado, habiendo crecido sus emisiones en un 73%¹⁰ entre 1990 y 2004, hasta representar el transporte rodado un 22% del total de las emisiones. Del total de las emisiones de gases de

¹⁰ Incluye las emisiones procedentes del grupo 7 (transporte rodado) y parte del grupo 8 (ferrocarril, marítimo y aéreo) según la nomenclatura SNAP - Inventario Nacional de Emisiones de Contaminantes a la Atmósfera (2007).

efecto invernadero generadas por el transporte, en torno al 35% se deben a pautas de conducción urbana, es decir representa un 7,72 % del total de las emisiones de gases de efecto invernadero producidas en España.¹¹

- La pérdida de calidad del aire. Si nos centramos en la evaluación de la calidad del aire en medio urbano, los contaminantes más preocupantes son dióxido de nitrógeno (NO₂) y partículas PM₁₀ y aunque se aprecia una tendencia a la disminución en sus concentraciones, en numerosos municipios (especialmente en los de más de 500.000 habitantes) no se han podido cumplir los valores límite establecidos para estos contaminantes. Una mejora sólo puede alcanzarse, tal y como propone la Estrategia Española de Calidad del Aire, mediante medidas acumulativas tomadas por las distintas administraciones públicas y la sociedad en su conjunto.
- El deterioro de la salud de la población urbana debido al ruido. Una parte importante de la población urbana española está expuesta a ruidos superiores a los saludables establecidos por la OMS, siendo el ruido producido por el tráfico uno de los más importantes.
- Sedentarización y pérdida de calidad de vida. La sedentarización producida por los nuevos hábitos sociales, entre los que figura el crecimiento del transporte motorizado, y los cambios en la dieta explica el incremento del fenómeno de la obesidad, con las consiguientes enfermedades y pérdida de calidad de vida asociadas.
- Las víctimas, el miedo y la preocupación causados por los accidentes de tráfico urbano. El número de accidentes de tráfico con víctimas en las vías urbanas ascendió en España en 2006 a más de 50.000, con la consecuencia de más de 67.000 heridos y 737 muertos¹².
- La ocupación del espacio urbano por infraestructuras para la circulación y aparcamiento de vehículos. La demanda de espacio por el automóvil privado ha generado una ocupación creciente del espacio público destinado a la circulación y el aparcamiento, en detrimento de otros usos y funciones urbanas. El espacio urbano ocupado por el uso del coche y el transporte motorizado en general representa en los nuevos desarrollos urbanos porcentajes superiores al 50%¹³.
- La pérdida de autonomía en los desplazamientos de determinados grupos sociales (infancia, ancianos y personas con movilidad reducida). En el caso de la infancia se manifiesta, en la creciente dependencia mutua entre adultos conductores y escolares para los desplazamientos al colegio y a diferentes actividades.
- La disminución del carácter socializador y comunicador del espacio público. El predominio de las infraestructuras para el tráfico viario y la perturbación del espacio público causada por el exceso de vehículos, contaminación y ruido, deriva en pérdidas sensibles de las oportunidades de comunicación y socialización que caracterizaban las calles de las ciudades españolas.
- El tiempo perdido en atascos. La congestión del tráfico supone importantes pérdidas de tiempo, en las que el transporte público colectivo se configura como el

¹¹ Inventario Nacional de Emisiones Contaminantes a la Atmósfera (2007). Subdirección General del Aire y Prevención de Riesgos. Ministerio de Medio Ambiente

¹² Series Estadísticas sobre Accidentes y Víctimas - DGT

¹³ Agencia de Ecología Urbana de Barcelona

más perjudicado, perdiendo eficiencia y competitividad a causa de un conflicto al que contribuye mínimamente, sin que exista una amplia sensibilización a este respecto.

- El esfuerzo económico dedicado a la movilidad. Los nuevos modelos urbanos y estilos de vida derivan en que las familias han de realizar un mayor esfuerzo económico para atender sus necesidades de movilidad urbana.

Cada uno de estos conflictos tiene una envergadura suficiente para establecer un cambio de rumbo; sumados se convierten en un asunto central de la política urbana y ambiental.

2. CAUSAS Y TENDENCIAS EN EL ÁMBITO DE LA MOVILIDAD

Si se repasan los conflictos descritos más arriba se puede constatar un origen común: la difícil compatibilidad entre ciudad y automóvil, entre las características de lo urbano y las necesidades de dicho vehículo, que resulta ser excesivamente grande, rápido, potente y pesado para el uso individual en la ciudad.

El urbanismo español de la segunda mitad del siglo XX configuró un modelo urbano y territorial cada vez más abierto al automóvil, con mayores requerimientos de espacio de circulación y de aparcamiento.

Ese enfoque de la pareja urbanismo/movilidad ha tenido como efecto perverso un incremento paulatino de la dependencia respecto al motor para los desplazamientos cotidianos y, en particular, la dependencia respecto al automóvil privado. Prueba de ello es la enorme transformación del reparto de los desplazamientos entre los distintos modos de transporte sufrido por las ciudades españolas en las dos últimas décadas.

El aumento de las distancias urbanas, la dispersión de las actividades en polígonos monofuncionales y las tendencias culturales y sociales han realzado las ventajas individuales del uso del automóvil y penalizado las posibilidades de los denominados medios de transporte alternativos como la marcha a pie, la bicicleta y el transporte colectivo en sus diversas variantes.

Este modelo ha empezado a cambiar con la implantación de nuevos conceptos que apoyan una movilidad más sostenible como áreas e itinerarios peatonales, carriles bici, carriles bus y otras medidas de prioridad al transporte público.

La consecución de un sistema de transporte de calidad y con alternativas al uso del vehículo privado es un objetivo declarado y compartido por la mayoría de las ciudades y áreas metropolitanas. Como respuesta se ha incrementado la oferta de transporte público y se han desarrollado sistemas de mayor calidad debido a las mejoras tecnológicas, tarifarias, organizativas, etc. que, no obstante, no han logrado evitar la persistencia de los impactos tanto globales como locales.

Es de suponer que esta dependencia respecto al vehículo privado se incremente a lo largo de los próximos años si no se actúa sobre las causas que favorecen su uso:

- La expansión de la urbanización dispersa cuya accesibilidad se basa en el automóvil privado.
- El incremento de los espacios de actividad dependientes del automóvil (hipermercados, polígonos industriales o de oficinas, centros de ocio, etc.)
- El marco institucional y económico de la compra y utilización del automóvil.

- La cultura de la movilidad (con una percepción singular de tiempos y distancias en la ciudad, de pretendidos derechos de circulación y aparcamiento).
- La creación de tipologías de infraestructuras (urbanas e interurbanas) que desequilibran más aún el papel posible de los medios de transporte alternativos.
- La gestión de las infraestructuras desde un punto de vista que prioriza la circulación y el aparcamiento.
- Las nuevas demandas de ocio, educación, sanidad, etc. apoyadas en servicios y equipamientos lejanos.
- La adopción de determinadas tipologías edificatorias que traen como consecuencia la pérdida de espacio público.

Por tanto, es preciso poner en marcha una política decidida de transformación del patrón de movilidad vigente, para evitar que sigan aumentando los parámetros básicos de motorización, uso de los vehículos, impactos ambientales y sociales y costes económicos del sistema.

3. OBJETIVOS PARA UNA MOVILIDAD SOSTENIBLE

El Gobierno español aprobó en julio de 2005 el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005-2020 (PEIT) donde se abordan de manera integral las cuestiones relativas al transporte y a la movilidad.

Con la elaboración del PEIT se pretende establecer un marco racional y eficiente para el sistema de transporte a medio y largo plazo, en términos no sólo de realización de infraestructuras sino sobre todo de calidad de las condiciones de movilidad al servicio de un desarrollo sostenible. Para ello, se fijan como objetivos generales mejorar la eficiencia del sistema de transporte, fortalecer la cohesión social y territorial, contribuir a la sostenibilidad e impulsar el desarrollo económico y la competitividad.

Partiendo de estos objetivos, las directrices generales de actuación en el medio urbano y metropolitano del PEIT sobre las que se diseña la nueva orientación del transporte se resumen en: el fomento al transporte público y al transporte no motorizado, la intermodalidad y el desarrollo de la movilidad mediante programas de cooperación con las Comunidades Autónomas y las ciudades, basados en criterios de cofinanciación, innovación y competencia.

En este sentido, el PEIT contiene una propuesta de acción en materia de transporte urbano y metropolitano, que siguiendo la recomendación de la Unión Europea dentro del desarrollo de su VI Programa de Acción en Medio Ambiente, se concreta en que para cada ámbito urbano o metropolitano exista un Plan de Movilidad Sostenible, que respetando el ámbito competencial sirva de marco de actuación de las diferentes administraciones.

Asimismo, en junio de 2005, se aprobó el Plan de Acción 2005-2007 dentro de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012. Dicho Plan incluye un conjunto de actuaciones y medidas concretas con el objetivo de reducir el consumo de energía un 8,5% sobre el valor del ejercicio 2004, y cuenta con la financiación necesaria para su ejecución, mediante acuerdos con las Comunidades Autónomas.

Dentro del Plan, el sector de transporte es el más importante en cuanto a objetivos de ahorro energético y reducción de emisiones de CO₂, actuando de manera determinante sobre los actuales modos de transporte en favor de aquellos más eficientes energéticamente (transporte público y no motorizado), fomentando la intermodalidad y favoreciendo la implantación de Planes de Movilidad Urbana Sostenibles y Planes de Transporte para los Trabajadores, actuando sobre los medios de transporte favoreciendo los más eficientes (potenciando la etiqueta energética de los turismos, apoyo a los vehículos híbridos en las ciudades, etc...) y menos contaminantes (apoyo a la sustitución de vehículos convencionales por vehículos de gas natural, GLP, hidrógeno) y favoreciendo el uso más eficiente de los medios de transporte (incluyendo la formación en conducción eficiente en el sistema educativo y en el reciclaje del sector profesional, etc.).

En definitiva el Plan persigue actuar sobre los tres elementos básicos que componen la movilidad sostenible: los modos, los medios y el uso de los medios; todo ello con el complemento de nuevas medidas normativas a favor de estas técnicas y metodologías.

Ambos planes del Gobierno coinciden en sus objetivos básicos y representan la nueva orientación con la que se pretende dar respuesta a la tónica seguida hasta ahora, y solucionar buena parte de los problemas socioeconómicos y ambientales que ocasiona el transporte, incorporando dicha variable en todos los ámbitos de su gestión, desde las etapas más iniciales de la planificación, con la evaluación ambiental estratégica, hasta las últimas de su explotación, con el control de emisiones, residuos, etc.

Ese cambio de rumbo exige establecer una nueva cultura de la movilidad que se dirija a la sostenibilidad del conjunto del sistema de transporte, y que se concreta en los siguientes objetivos:

- Reforzar el papel de nuestras ciudades como focos de desarrollo económico y de competitividad.
- Atender las necesidades de movilidad de todos los ciudadanos y, en particular, la accesibilidad a todos los servicios en condiciones de equidad.
- Contribuir a la mejora del medio ambiente urbano y la salud de los ciudadanos.

En definitiva, la nueva cultura de la movilidad que se propone combina objetivos de transformación física y objetivos de transformación social y económica del territorio urbano, en sintonía con la definición amplia de sostenibilidad.

4. DIRECTRICES Y MEDIDAS A ADOPTAR EN EL ÁMBITO DE LA MOVILIDAD

Las propuestas que a continuación se recogen no son independientes entre sí y la mayor parte de las veces resultan complementarias las unas de las otras. La aplicación parcial del paquete de propuestas supondría el debilitamiento de la acción transformadora de las mismas.

Tal y como se ha venido comprobando sistemáticamente en las políticas de movilidad aplicadas en todas las ciudades europeas, las políticas de estímulo de los medios de transporte sostenibles son una condición necesaria, pero no suficiente, para reorientar el modelo de movilidad urbana hacia la sostenibilidad. Se requiere una combinación de dichas medidas de estímulo con otras de disuasión del uso indiscriminado del automóvil.

Lo mismo ocurre con la innovación tecnológica. Sin restar importancia a las oportunidades que genera la introducción de nuevas tecnologías en la reducción de los impactos ambientales del transporte, hay que reconocer que la tecnología es también una condición necesaria pero no suficiente del cambio hacia la movilidad urbana sostenible.

Además, a la hora de valorar las diferentes políticas y medidas particulares hace falta tener en cuenta una serie de efectos indeseados que modifican o trastocan la utilidad de las mismas:

- el efecto “rebote”; medidas que mejoran por ejemplo la eficacia ambiental de un vehículo se traducen también en un mayor uso del mismo. Este puede ser el caso de la mejora en la eficiencia energética de los vehículos: el ahorro de combustible se puede compensar por un mayor número de kilómetros recorridos debido al menor coste económico que supone al usuario.
- el efecto “migración”; medidas que establecen restricciones de la movilidad en determinados espacios o en determinados horarios o días de la semana generan un cambio en la movilidad de las zonas colindantes o de los periodos no regulados. Las ventajas de unas zonas se pueden así ver compensadas por las desventajas de otras. Y, en su caso, los nuevos comportamientos temporales de los usuarios no son necesariamente las transformaciones del modo de transporte buscadas.

Por todo ello es preciso un enfoque global que contemple programas integrales de actuación.

Directrices

- Coordinar la planificación urbanística y de transporte de cara a la consecución de un urbanismo que disminuya las necesidades de desplazamiento, especialmente de los desplazamientos motorizados, y promueva el uso de los modos de transporte más eficientes y sostenibles.
- Optimizar el uso de las infraestructuras existentes, primando los criterios de gestión de la demanda frente a la construcción de nuevas infraestructuras.
- Promover una utilización racional del vehículo privado, propiciando un cambio modal hacia los modos de transporte menos impactantes.
- Mejorar la eficiencia y calidad del sistema de transporte público, de manera que se constituya en una alternativa atractiva al uso del vehículo privado.
- Fomentar los modos de transporte no motorizados, propiciando las condiciones de seguridad y comodidad adecuadas para caminar y pedalear en la ciudad
- Impulsar la formación, difusión y sensibilización, especialmente entre las nuevas generaciones en materia de movilidad sostenible.
- Aplicar las nuevas tecnologías a la eficiencia y calidad del transporte

Medidas

Las medidas de actuación se definen como las herramientas de que dispone la política de movilidad urbana para alcanzar sus objetivos. La selección de éstas en cada caso debe partir del diagnóstico, condiciones del entorno y barreras existentes en la situación de partida y de los objetivos señalados de acuerdo con el escenario futuro seleccionado. Todo ello aconseja la colaboración de las diversas administraciones públicas implicadas.

- Desarrollo de una normativa básica sobre movilidad sostenible¹⁴ que inspire las leyes de movilidad autonómica en el ámbito metropolitano y las ordenanzas municipales de movilidad urbana.
- Reducir las necesidades de desplazamiento mediante las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC): administración electrónica, teletrabajo, telecompra, teleatención médica, teleconferencia, teleenseñanza, etc...
- Impulsar la redacción de Planes de Movilidad Sostenible, en cada ámbito urbano o metropolitano, como marco para la actuación de las diferentes Administraciones. Estos Planes deberán establecer un diagnóstico y un planteamiento estratégico de referencia para la coordinación de actuaciones, así como revisar el marco de financiación, mejorar los procedimientos de participación pública y crear un marco estable para la difusión de medidas de gestión de la movilidad.
- Puesta en marcha de planes de transporte de empresa que reduzcan el uso del automóvil en el transporte de sus empleados y que impulsen otros modos de transporte menos contaminantes, contribuyendo a reducir el número y el impacto de estos desplazamientos, de acuerdo con las enmiendas al proyecto de Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera aprobadas por el Congreso de los Diputados en julio de 2007.
- Aplicar políticas de aparcamiento coherentes con el objetivo de limitar el uso del vehículo privado. Planificar y gestionar los aparcamientos con criterios de sostenibilidad supone integrar este elemento como una pieza activa en la política de movilidad, evitando que incentiven el uso abusivo del automóvil. Al mismo tiempo, las decisiones sobre el aparcamiento propician o disuaden la ocupación y perturbación del espacio público por parte de los vehículos, contribuyendo a la disminución o aumento de las perturbaciones en el uso de éste. Constituyen, por tanto, elementos esenciales de los procesos de revitalización de la calle como lugar de convivencia.
- Mejorar el sistema de transporte público para atender eficientemente la nueva demanda de movilidad motorizada de nuestras ciudades, con inversiones proporcionadas y flexibles en relación a la demanda cada vez más diversificada a la que deben servir.
- Fomentar los modos de transporte no motorizados, dándoles relevancia en la movilidad urbana e incrementando las oportunidades para el peatón y la bicicleta como modos de transporte alternativo con consecuencias muy positivas sobre la salud pública. Se deberá actuar acondicionando los espacios públicos mediante el establecimiento de áreas de coexistencia e itinerarios de preferencia a los modos no motorizados.
- Diseñar el espacio público multifuncional, que equilibre la utilización por el transporte colectivo público y, el vehículo privado. La calle como espacio de convivencia exige nuevas estructuras y reglas de uso que contrapesen el predominio físico y psicológico del automóvil, propiciando que toda la población se desplace con la máxima autonomía, comodidad y seguridad. Se requiere para ello el desarrollo metodológico y conceptual de una batería de planes e instrumentos relacionados con la accesibilidad, la distribución y la seguridad viaria.

¹⁴ Desde marzo de 2007 se está trabajando en un proyecto de Ley de Movilidad Sostenible. El grupo de trabajo está formado por representantes del Ministerio de Fomento, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Interior, CEDEX, IDAE y liderado por el Ministerio de Medio Ambiente.

- Desarrollar actividades de formación y sensibilización dirigidas a todos los grupos y sectores sociales, con el objetivo de modificar los hábitos de movilidad más impactantes sobre el medio ambiente y la calidad de vida en las ciudades, guiándolos por cauces más sostenibles. Se debe desarrollar para ello un conjunto de programas y planes que también requieren metodologías y acciones de nuevo cuño.
- Establecer el marco legal y administrativo propicio a la movilidad sostenible, revisando los instrumentos normativos y organizativos que permiten estimular o desincentivar determinados comportamientos, como el uso del vehículo privado y de los diferentes modos de transporte mediante los instrumentos normativos y organizativos con los que cuentan los diferentes niveles de la administración.
- Evaluar con las Entidades Locales la correspondiente modificación de la Ley reguladora de las Haciendas Locales referida al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica para que, en consonancia con los criterios incorporados al proyecto de Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera relativos al impuesto especial sobre determinados medios de transporte, se fije el cuadro de cuotas aplicable a los mismos sobre la base de las emisiones de CO₂, en lugar de sobre la potencia y clase del vehículo.
- Desarrollar infraestructuras para el transporte y distribución de mercancías con el objeto de disminuir el impacto sobre la movilidad en los ámbitos urbanos.
- Introducir incentivos y regulación específica que dirija la innovación tecnológica hacia los siguientes aspectos:
 - Combustibles con mejor calidad que garanticen una reducción de impactos asociados.
 - Vehículos menos contaminantes.
 - Vehículos más seguros y adecuados para el calmado de tráfico.
 - Vehículos menos ruidosos.
 - Vehículos de menos peso y con menor consumo energético.

Dado que buena parte de esos incentivos y la regulación del sector se producen en el ámbito de la Unión Europea, el papel de las administraciones españolas debe ser el de estimular la adopción de criterios europeos que orienten los procesos de innovación tecnológica hacia dichos objetivos. En particular la Estrategia promueve la introducción en el diseño de los vehículos de parámetros básicos para la reducción de sus impactos ambientales en los tejidos urbanos, fomentando asimismo la compra de vehículos ambientalmente óptimos para las flotas de uso público o municipal.

- Contemplar en la próxima revisión del Manual de Procedimiento de Inspección de Estaciones ITV, normas homogéneas dirigidas a establecer criterios más rigurosos aplicables a los vehículos, en relación a las emisiones de contaminantes atmosféricos que generan.

5. HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE MOVILIDAD URBANA

Los porcentajes del reparto modal son el reflejo del modelo de movilidad en las ciudades y de las pautas de comportamiento de su ciudadanía. El logro de un sistema de movilidad más sostenible pasa por la promoción de los modos de transporte más eficientes y respetuosos con el medio ambiente, con el objetivo de que éstos cuenten con porcentajes de desplazamientos superiores a los del vehículo privado

Para ello, la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano en el ámbito de la movilidad propone una serie de medidas para limitar el uso indiscriminado del vehículo privado, y favorecer el uso del transporte público y los modos no motorizados. Estas medidas ofrecen soluciones alternativas para la mejora de las redes y servicios asociados a cada modo, primando la seguridad y la accesibilidad, al tiempo que potencian la complementariedad entre las mismas. Su aplicación permitirá reducir los volúmenes de tráfico motorizado sin comprometer la funcionalidad del sistema, puesto que incrementan el transporte público y favorecen otro tipo de desplazamientos (a pie, en bici).

Para la consecución de sus objetivos específicos, cada ciudad deberá aplicar el paquete integrado de medidas que más se adecue al tamaño y tipo de ciudad del que se trate, así como a los retos y conflictos puestos de manifiesto en el diagnóstico de la situación de partida.

Además, para garantizar el éxito de las medidas adoptadas, todas las actuaciones en medio urbano deberán inscribirse en un marco de reflexión concertado entre las Administraciones. En este sentido, se estima que los Planes de Movilidad Sostenible, cuya elaboración corresponde a las Administraciones Locales y Autonómicas, que ostentan la mayor parte de las competencias en esta materia en las áreas urbanas, constituyen una herramienta adecuada para mejorar la eficiencia y la resolución de los problemas.

III. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MEDIO AMBIENTE URBANO EN EL ÁMBITO DE LA EDIFICACIÓN

1. LOS GRANDES CONFLICTOS DE LA EDIFICACIÓN

La edificación nace de la necesidad del establecimiento de las condiciones ambientales y sociales adecuadas para acoger actividades humanas en un espacio determinado, es decir, de la consecución de la habitabilidad. El establecimiento y el mantenimiento en el tiempo de esas condiciones requieren el uso de recursos de muy diverso tipo y en un amplio abanico de actividades, lo que conecta la habitabilidad -como una necesidad humana y social a satisfacer- con la sostenibilidad.

La edificación constituye el último escalón de todo un complejo sistema organizativo que empieza en la ordenación del territorio (directrices y planes territoriales), continúa con la ordenación urbana (planes generales municipales y planes de desarrollo) y finaliza con la concesión de la licencia de edificación a cada proyecto concreto.

En una estrategia de sostenibilidad urbana en el ámbito de la edificación, las cuestiones a considerar son fundamentalmente las relativas a los impactos ambientales que los edificios producen en el medio urbano (tanto en su fase de construcción como a lo largo de todas las etapas de su vida útil, incluyendo su final con la posible reutilización de sus materiales) y a la interacción entre dicho medio y los edificios.

Por otra parte, la vivienda –que supone más del 80% de la edificación- constituye no sólo un derecho fundamental reconocido constitucionalmente por suponer la satisfacción de una necesidad básica, sino también un factor determinante en la organización social por ser el elemento básico del medio urbano y, por tanto, de la estructuración espacial de la sociedad. Esa estructuración espacial tiene -de nuevo- consecuencias en el uso de los recursos en esa sociedad, así como consecuencias en numerosos aspectos relacionados con su cohesión tanto en las ciudades como en los pueblos. Es por ello que los problemas que inciden hoy día en la insostenibilidad de la edificación en España no se relacionan tan sólo con cuestiones específicas de ese ámbito sino que afectan a aspectos de mayor escala. En este sentido el Código Técnico de la Edificación (CTE), aprobado por RD 314/2006 de 17 de marzo, contribuye de manera decisiva al desarrollo, entre otras, de las políticas del Gobierno de España en materia de sostenibilidad y medio ambiente y en particular al Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética y al Plan de Energías Renovables en España 2005-2010.

Los problemas de sostenibilidad presentes hoy en día en España y relacionados con la edificación pueden agruparse en dos apartados:

1.- Problemas derivados del consumo de recursos (suelo, agua, energía, materiales de construcción) necesarios para la materialización de la edificación y para su mantenimiento en el tiempo.

2.- Problemas derivados de las cargas medioambientales que generan los edificios (emisiones de elementos, CO₂ y otros gases de efecto invernadero, residuos, etc.) a lo largo de su vida útil.

En relación con el consumo del suelo necesario para la edificación, hay que destacar el fuerte incremento que se ha producido en los últimos cincuenta años como consecuencia del cambio en los patrones de urbanización al que se ha hecho referencia en el capítulo I: la dispersión urbana, el alejamiento del modelo de ciudad razonablemente compacta y, también, la proliferación de la segunda residencia y la mayor superficie de vivienda que el mercado demanda, son todos factores que generan un mayor consumo de suelo.

Y ese mayor consumo de suelo se hace a costa de las áreas naturales, agrícolas o no, reduciendo su superficie y rompiendo su continuidad, de modo particularmente grave en las áreas costeras.

Pero también puede hablarse de ineficiencia e incluso de despilfarro de recursos en los procesos de edificación: agua, materiales de todo tipo, energía, etc... Es cada vez más frecuente en la edificación la utilización de materiales industriales que requieren un elevado consumo energético para su fabricación o la de materiales naturales no renovables o que se consumen a un ritmo superior al de su renovación.

Tradicionalmente, la edificación obtenía la habitabilidad mediante estrategias que usaban recursos locales, con la consiguiente limitación en el uso de esos recursos. La liberación paulatina de esa dependencia del medio próximo obtenida mediante el acceso a fuentes distantes -alejadas espacialmente pero también temporalmente- ha permitido la introducción de nuevos elementos y sistemas para obtener la habitabilidad.

Pero con esos nuevos sistemas se ha consolidado también en la edificación la dinámica de redefinición continua de las necesidades, dinámica que es propia de nuestro sistema económico, y que genera la constante aparición de nuevas demandas y el uso de cada vez más recursos para satisfacerlas. Porque este consumo de recursos no termina al concluirse la edificación, sino que continúa para responder a demandas cada vez mayores a lo largo de la vida de los edificios.

Esta dinámica produce, como consecuencia, un modelo basado en la eficacia, en la consecución de los objetivos, más que en la eficiencia, en el uso de los recursos, generando una serie de problemas que afectan directamente al medio ambiente.

Asimismo, y en relación con los impactos medioambientales que las edificaciones producen, hay que señalar en primer lugar el incremento de emisiones a la atmósfera como consecuencia de la generalización de instalaciones consumidoras de energía en edificios.

Es necesario contemplar también el incremento exponencial de residuos de construcción y demolición, que en Europa significan el 40% de todos los residuos (en España 35 millones de toneladas en 2005) y que, pese a la modesta instauración de medidas favorecedoras de su reciclaje y reutilización, han colapsado los vertederos y escombreras que tradicionalmente venían acogidos y que debido a su magnitud están comenzando a generar un problema de colosales dimensiones.

2. CAUSAS Y TENDENCIAS EN LA EDIFICACIÓN

Las causas generadoras de los conflictos de la edificación actual con la sostenibilidad provienen en buena medida de:

- la pérdida de peso del valor del territorio como infraestructura productiva frente su valor como suelo, como mero soporte físico de actividades y, especialmente, como soporte de la edificación;
- la segregación espacial de las actividades merced al sistema social de movilidad basado de forma preeminente en el automóvil privado;
- la sustitución de los sistemas tradicionales de obtención de la habitabilidad por materiales y sistemas dependientes del uso de cantidades de recursos cada vez mayores.

La pérdida de importancia del territorio como productor de recursos frente a la competencia sostenida por el comercio internacional financiado por el bajo precio de los combustibles fósiles, así como por el origen mineral de los recursos frente al origen orgánico de las sociedades tradicionales, ha devaluado el valor del suelo como infraestructura productiva frente a las demandas de otros usos, poniéndolo a su disposición. Esos usos, entre los que es predominante la edificación, genera la destrucción de la matriz biofísica que, organizada por el ser humano a menudo mediante el trabajo acumulado de generaciones y expresada como paisaje, era productora de los recursos de la sociedad en un sistema de sostenibilidad.

El establecimiento en la edificación de materiales y sistemas cada vez más dependientes de un mayor consumo de energía no es sólo ya una realidad hoy en día, sino que es una de las estrategias básicas de la consecución de la calidad en la edificación. Aún enfrentándose a la paradoja de dejar fuera de normativa toda la edificación patrimonial todavía en uso, las diferentes normativas no han hecho sino promocionar la consecución de niveles cada vez más altos de calidad con menosprecio de los recursos necesarios para obtenerla, hasta el punto que esos recursos no son contabilizados y no forman parte del problema a resolver cuando se plantea construir una edificación.

La reciente aprobación del Código Técnico de la Edificación, como transposición de los artículos 4, 5 y 6 de la Directiva 2002/91, relativa a la eficiencia energética de los edificios, recoge en su Documento Básico de Ahorro de Energía los requisitos mínimos de eficiencia energética que deben cumplir los edificios, tanto nuevos como los existentes que se reformen. Por una parte, reduciendo la demanda energética de calefacción y refrigeración de los edificios y mejorando el rendimiento energético de sus instalaciones térmicas y de iluminación y, por otra, obligando a que una parte de estas necesidades energéticas se cubra con energía solar térmica y fotovoltaica. La aplicación del CTE va a contribuir significativamente a la reducción del consumo de energía y de las emisiones de CO₂ en el uso de los edificios. El Procedimiento básico para la certificación energética de edificios de nueva construcción, aprobado por el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por último, contribuirá al desarrollo de un mercado de edificios eficientes a partir del conocimiento de la calificación energética del edificio por parte del comprador, por lo que la demanda de edificios de bajo consumo energético se incrementará.

3. OBJETIVOS PARA UNA EDIFICACIÓN SOSTENIBLE

Los objetivos que propone la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano en este ámbito son los siguientes:

- Minimizar el consumo de suelo, tanto del estrictamente necesario para la edificación, como del asociado a la misma (accesos, servicios y equipamientos propios)
- Reducir el consumo de agua, energía y materiales en la fase de construcción y los impactos de todo tipo que la misma genera.
- Favorecer el consumo de materiales renovables y de aquéllos que requieren para su fabricación y puesta en obra un menor consumo de energía.
- Minimizar la producción de residuos de construcción y demolición fomentando el empleo de materiales que originen residuos reutilizables, reciclables o fácilmente valorizables.
- Promover un uso eficiente del patrimonio inmobiliario construido, apoyando la rehabilitación y reutilización frente a la construcción nueva
- Ajustar al mínimo los recursos precisos para mantener las actividades alojadas y el impacto y las emisiones que estas actividades generan.
- Transformar la edificación en el primer nodo de conexión a la red de la sociedad de la información

4. DIRECTRICES Y MEDIDAS A ADOPTAR EN LA EDIFICACIÓN

Directrices

- Intervención prioritaria sobre los centros urbanos existentes. La rehabilitación de barrios, tanto física como socialmente, se postula como prioridad en la inversión pública.
- La construcción y rehabilitación de edificios debe incluir criterios de diversidad y flexibilidad al objeto de adaptarse a los retos actuales y a las circunstancias que dan cabida a los nuevos modos de vivir urbano.
- Generación de modelos de edificación que favorezcan la mezcla de usos complementarios. Ante el monofuncionalismo tendencial se propone una edificación que acoja la complejidad urbana.
- Fomento de la construcción de edificios en los que primen criterios que posibiliten un alto nivel de recuperación de materiales.
- Potenciación del uso de materiales reutilizados, reciclados y renovables, definiendo políticas de gestión de residuos y de inclusión de reciclado en los materiales de construcción.
- Incorporación de las oportunidades generadas por la sociedad del conocimiento, estableciendo la edificación como el primer nodo de conexión y aprovechamiento de las oportunidades que ofrece.
- Eficiencia en el uso de recursos, mediante la redefinición y ajuste de las calidades precisas de agua y energía para proveer la habitabilidad, así como la introducción de estudios de Análisis de Ciclo de Vida para las soluciones constructivas.
- Establecimiento de criterios de relación de la edificación con la matriz biofísica en el planeamiento, recuperándola como fuente inmediata de recursos y estableciendo las condiciones en que su mantenimiento y su eficiencia se conserven.

Medidas referidas a la promoción de la complejidad urbana y a la consecución de la estabilidad social

- Regulación de la relación de la edificación con el espacio público, que permita su recuperación como el lugar de acceso igualitario, generador de relaciones comunitarias y de la vida urbana.
- Liberar a la edificación de la exigencia normativa para acoger al vehículo privado. Debe complementarse con los recursos necesarios para acoger transportes alternativos.
- Desde el planeamiento debe condicionarse la edificación a la existencia de las condiciones adecuadas de acceso a los servicios, que deben estar determinadas en tiempo, distancia y calidad.

Medidas tendentes a incrementar la eficiencia en el uso de los recursos y el mantenimiento de la biodiversidad

- Inserción de la estrategia de vegetación urbana en la edificación, exigiendo su establecimiento a escala territorial y urbana.
- Aprovechamiento de las condiciones locales, determinando como limitantes de las posibilidades de edificación las capacidades productivas de la matriz biofísica para producir los recursos precisos para la habitabilidad.
- Compensaciones por el impacto ambiental causado, estableciendo mecanismos de compensación cuando se supere el uso de recursos de la matriz biofísica local.
- El CTE contempla unos requisitos mínimos de eficiencia energética: limitación de la demanda energética de calefacción y refrigeración, rendimiento de las instalaciones de calefacción, climatización, producción de agua caliente sanitaria e iluminación así como la contribución mínima obligatoria de energía solar térmica y solar fotovoltaica. Estos requisitos están impulsando la penetración en el mercado de la edificación de una mayor eficiencia energética y en especial la incorporación de las energías renovables, suponiendo para el tejido industrial español una nueva oportunidad de mercado.
- La puesta a disposición de los compradores de las viviendas o edificios de un certificado de eficiencia energética que informe de su comportamiento energético futuro, mediante su calificación energética, permitirá introducir una mayor transparencia y una mayor demanda de edificios de alta eficiencia energética en el mercado inmobiliario.
- El vigente CTE establece un compromiso de funcionalidad, economía, armonía y equilibrio medioambiental de evidente relevancia para el interés público, declarando que la creación arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inserción armoniosa en el entorno, el respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como el patrimonio colectivo y privado, revisten un interés público.
- Empezar acciones intensivas para la recuperación de materiales reciclables de origen pétreo y acciones selectivas para la recuperación de elementos arquitectónicos reutilizables, de materiales contaminantes y de materiales reciclables de origen no pétreo.
- Habilitar en la edificación (habitación, vivienda y edificio) los espacios e infraestructuras que hagan posible una gestión de residuos basada en las 3R.
- Establecer medidas para la promoción y generalización del uso de bombillas de bajo consumo

5. HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE HABITABILIDAD

El vigente CTE contempla los aspectos de habitabilidad buscando satisfacer la demanda de la sociedad española que pide cada vez más calidad en los edificios, lo que significa la satisfacción de los requisitos básicos que se refieren, tanto a la seguridad estructural y a la protección contra cualquier riesgo como a aspectos vinculados al bienestar de las personas, tales como la salubridad, la protección contra el ruido, el confort térmico, la calidad del aire interior y la accesibilidad de las personas con movilidad reducida.

La herramienta conceptual que agrupa el conjunto de directrices y resulta el instrumento de su aplicación es la definición de un *nuevo concepto de habitabilidad*. Una nueva concepción de la habitabilidad que establezca las condiciones precisas para aceptar un espacio como capaz de acoger actividades humanas, y que esas condiciones se establezcan desde los objetivos de sostenibilidad y de calidad de vida urbana.

Una nueva habitabilidad basada en tres ejes básicos:

- la habitación como nuevo sujeto de la habitabilidad, en substitución de la vivienda como conjunto, debido sobre todo a los nuevos modos de vida de la sociedad actual.
- la extensión del concepto de la habitabilidad a la accesibilidad a los servicios propios de la vida ciudadana.
- la consideración de los recursos implicados en obtenerla.

Desde su entendimiento como la definición de las características del espacio habitable, la nueva habitabilidad urbana no depende tan sólo de las características geométricas de los espacios domésticos, de su número u organización, o de sus componentes en el estricto ámbito de la edificación, sino también –y esencialmente- de:

- o la organización de la privacidad de los diferentes espacios habitables, establecida desde la habitación hasta el espacio público. En ese sentido, la privacidad se debe determinar en función de las siguientes condiciones:
 - accesibilidad, entendida como control del acceso, como establecimiento de las limitaciones al paso de las personas, expresada como las transiciones hasta la habitación desde el espacio público.
 - comunicación, considerada como la capacidad de control de las vistas desde el exterior, del control acústico en ambos sentidos, de la disposición y control de medios mecánicos y electrónicos de comunicación desde el espacio habitable hacia el exterior.
 - independencia de gestión de los recursos precisos para mantener la habitabilidad, definida mediante los instrumentos que permiten el control de las variables ambientales del espacio (temperatura, iluminación, calidad del aire interior, etc.) que establecen la habitabilidad física del lugar.
- o la accesibilidad a los servicios esenciales. Ese acceso debe estar determinado sobre tres condiciones para establecer el grado de habitabilidad que proporcionan:
 - intimidad, eso es, establecimiento de las relaciones posibles entre los usuarios que comparten el servicio
 - tiempo de acceso, función de la distancia pero también de la movilidad disponible
 - calidad de servicio ofrecido, entendido como el nivel de necesidad socialmente aceptado que satisface y las condiciones particulares en que lo hace.
- o los recursos empleados en obtener la habitabilidad y su relación con el medio físico inmediato.

En función de la capacidad de oferta de recursos del medio -y que se deriva de nuestra gestión de ese medio- deben limitarse los recursos precisos para obtener la habitabilidad urbana. Los recursos hídricos, energéticos y de materiales usados por la edificación para producir y mantener las condiciones de habitabilidad, deben ser limitados en función de los recursos locales disponibles, asegurando el máximo aprovechamiento de esos recursos y la reducción al mínimo de su demanda.

IV. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MEDIO AMBIENTE URBANO EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN URBANA

En el contexto mundial de cambios, las ciudades han resurgido como espacios estratégicos de nueva centralidad territorial. La proximidad emerge como un espacio desde el que puede ofrecerse respuestas más adecuadas a la diversidad y a los nuevos retos emergentes.

El ámbito local interactúa directamente con el global y ello obliga a replantear las relaciones interterritoriales, redefiniendo tanto los espacios sobre los que cada esfera ejerce las capacidades de gobierno como la propia forma en que se adoptan esas capacidades.

España es, actualmente, una sociedad mayoritariamente urbana:

De los más de 42 millones y medio de habitantes, casi 34 millones (más de un 79 % del total, cuatro de cada cinco) vive en áreas urbanas, concentrados en 1.012 municipios de los 8.108 en los que se divide el país. El resto de la población vive irregularmente distribuida en los 7.096 municipios rurales, ninguno de los cuales supera los 5.000 habitantes.

Una idea de esta concentración nos la da también el hecho de que tan sólo en las trece áreas urbanas mayores de medio millón de habitantes, se acumula el 43,8 % de la población (más de dieciocho millones y medio de habitantes). Son éstas las áreas urbanas de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao, Málaga, Área Central de Asturias, Zaragoza, Alicante-Elche, Bahía de Cádiz, Vigo-Pontevedra, Murcia y Las Palmas de Gran Canaria.

Desde los años 90 vienen apareciendo nuevos retos originados en las profundas transformaciones de nuestra sociedad: presión demográfica urbana, nuevas formas de desigualdad, de pobreza y de exclusión urbana y rural, cambios en el mercado de trabajo, en las dinámicas familiares, en la composición étnica, en el mercado de la vivienda...

Por otra parte, ha ido creciendo la preocupación por la protección del medio ambiente y la mayor exigencia en el control de los impactos de las actividades productivas y de las infraestructuras en el medio natural. Al mismo tiempo, nos estamos adentrando en una nueva era marcada por la información y el conocimiento con fuerte repercusión en los ámbitos sociales y económicos.

Las transformaciones descritas plantean nuevos retos que refuerzan la conexión "calidad de vida-proximidad", si bien el renovado protagonismo de las ciudades no siempre viene acompañado por los recursos y las capacidades necesarias. Se impone la necesidad de desarrollar nuevas formas de gestión de los problemas que se basan en una mayor corresponsabilidad y en una mayor capacidad de superar los desequilibrios. En este sentido, la fragmentación y heterogeneidad del ámbito local que se ha descrito en el conjunto de España, presenta desventajas que podrían paliarse por la vía de la supramunicipalidad.

La gestión urbana, la gestión de las ciudades en definitiva, ha de tener en consideración aspectos de carácter económico (competitividad, atracción de actividades, etc...), de carácter social (acceso a los servicios públicos, integración social, etc...) y de carácter medioambiental (gestión de la energía, el agua y los residuos, medio ambiente urbano, etc...), que van mucho más allá de la ordenación y gestión urbanística.

La gestión urbana tiene una directa relación con la política local, en cuanto es ésta (a través de los representantes democráticamente elegidos por los ciudadanos) la que organiza y dirige esa gestión, establece objetivos concretos y efectúa el seguimiento de los resultados.

1. LOS GRANDES CONFLICTOS EN LA GESTIÓN URBANA

Los factores de cambio anteriormente mencionados impactan fuertemente en la estructura urbana. Aumenta la rivalidad de usos en los espacios públicos que provoca tendencias a homogeneizar espacios desde el punto de vista de su composición social y la de sus funciones. Aparecen problemas como la aparición de fronteras internas o el vaciamiento de actividades no estrictamente habitacionales de algunos barrios y enclaves urbanos con la consiguiente pérdida de “ciudad” entendida como ámbito privilegiado de mixtidad de usos y gentes.

Por otro lado, las nuevas dinámicas económicas han supuesto tanto la apertura de nuevas oportunidades como la llegada masiva de inmigrantes; ello ha traído como consecuencia el incremento de los núcleos poblacionales y por tanto un énfasis mayor en la ya clásica dependencia de las ciudades en relación con su entorno en lo referente a agua, energía y demás recursos básicos.

Desde un punto de vista más operativo, existen diversos problemas que generan conflictos reales o potenciales en la gestión del medio ambiente urbano. Uno de los más evidentes es el derivado de la propia concepción de gobierno de las instituciones locales. Desde una lógica de gobernanza, lo importante es, cada vez más, no tanto la atribución de funciones y responsabilidades en una determinada esfera de gobierno, sino la política que se pretende impulsar y su grado de efectividad para resolver los problemas. En este sentido, es necesario avanzar hacia gobiernos donde se asuman conjuntamente las tareas a emprender por parte de poderes públicos, y actores económicos y sociales, con un espíritu de corresponsabilidad.

2. CAUSAS Y TENDENCIAS EN LA GESTIÓN URBANA

Los cambios económicos y sociales mencionados, han tenido influencia en la evolución de los espacios urbanos. Pilares analíticos tan sólidos como los conceptos de distancia, accesibilidad y continuidad física del espacio se resquebrajan, y aparece uno nuevo: el territorio red. Como consecuencia se produce una relativización del concepto de proximidad: el espacio no es únicamente una realidad física sino también relacional.

De este modo, la doble lógica del territorio obliga a las ciudades a moverse también en una doble dirección, ya que por un lado han de desarrollar estrategias de conexión y vinculación que les permita formar parte de la red global; y, por otro, para poder desarrollar su papel en la red, para mantener influencia y consideración, han de actuar como un actor internamente cohesionado, es decir, han de hacer valer sus capacidades económicas, su capital social a través de pactos internos que les permitan salir al exterior con una sola voz. En definitiva, las ciudades han de ser al mismo tiempo competitivas en sus estructuras de relación exterior y colaboradoras en sus estructuras de relación interna. Y todo ello tiene fuertes impactos en las estrategias de gestión del medio ambiente urbano.

La información en este tema, al igual que en otros muchos, resulta decisiva para aportar valor añadido y estratégico a los dilemas planteados.

A partir de estos elementos, se entiende que estamos asistiendo a fenómenos simultáneos de reforzamiento simbólico de centros urbanos y recentralizando periferias.

Se asiste también a cambios en el crecimiento poblacional urbano provocado por las nuevas migraciones, que han reocupado espacios marginales, infravivienda, etc; el aumento de la precariedad laboral de los jóvenes; a un crecimiento económico fuertemente condicionado por el sector inmobiliario que, con frecuencia, ha obligado a los municipios a impulsar nuevas ocupaciones de suelo; se agudizan fenómenos propios de la densidad urbana (suciedad, ruido, sobreocupación de espacios...) que reducen la calidad de vida urbana y fomentan salidas hacia nuevas áreas de mayor calidad, pero que generan impactos poco sostenibles en el consumo de recursos.

Se recrudecen los fenómenos de exclusión urbana y la correspondiente degradación de habitats; se han ido resintiendo también las vías de socialización básicas (familia, trabajo, escuela) generando fenómenos de insularidad e insolidaridad que afectan gravemente la gestión del medio ambiente urbano; el incremento de la preocupación por el tema del “tiempo” en las ciudades, desestabilizándose la organización social del tiempo ante las demandas de más tiempo fuera del trabajo y, sobre todo, ante la necesidad de contar con otra distribución de las estructuras temporales; finalmente, es necesario apuntar a la necesidad de contar con nuevas concepciones del binomio cerca-lejos en un entorno dominado por las nuevas tecnologías de información y comunicación.

3. OBJETIVOS PARA UNA GESTION URBANA PARTICIPATIVA

- Acomodar las organizaciones a los nuevos retos y al desarrollo de modelos urbanos más sostenibles: dotar de intención a la gestión urbana y dirigirla hacia la sostenibilidad.
- Conseguir una cooperación eficiente entre la administración estatal, autonómica y local para articular la diversidad y fragmentación con mecanismos de coordinación o integración, contando con el apoyo de las TIC para conseguir una nueva gobernanza.
- Incorporar capital social, transversalidad, participación y colaboración en red: asumir que lo importante es el contenido de las políticas, estableciendo complicidades que permitan sumar recursos y estructuras de actuación.
- Educar para crear ciudadanía y generar implicación en la esfera pública: aprender en valores, en enfoques sistémicos y en democracia participativa.
- Establecer estrategias de acción y mecanismos de seguimiento y evolución de los cambios en el sistema urbano.
- Aplicar para la sostenibilidad en los pequeños municipios un concepto de gestión participativa que implique un nuevo concepto de gobernanza.
- Asumir el concepto de ciudad razonablemente compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente

4. DIRECTRICES Y MEDIDAS A ADOPTAR EN LA GESTIÓN URBANA

Directrices

- Otorgar a la gestión urbana una dimensión estratégica que aúne criterios de sostenibilidad y cohesión social, adaptando el modelo de ciudad deseado en el futuro: modelo de ciudad sostenible y que vincule cohesión social, calidad ambiental y desarrollo económico.
- Auspiciar el compromiso colectivo para impulsar el cambio urbano para la sostenibilidad, generando un volumen de transformación social a través de la participación, ofreciendo información relevante para la ciudadanía, e integrando la participación en los procesos de gestión urbana.

- Favorecer el desarrollo de **ciudades razonablemente compactas** que permitan la reducción del impacto ambiental de las ciudades (menor consumo de territorio, contención de la movilidad obligada) y generando a la vez mayor integración social y una gestión más eficiente del tiempo.
- Estimular la creación de **ciudades complejas** entendiendo por ello ciudades con mayor mixticidad de usos y funciones que favorezcan la accesibilidad de las personas a los mismos, y disminuya la dependencia de los modos de transporte privado.
- Promover **ciudades eficientes** para disminuir el impacto ambiental de la ciudad: la planificación urbana debe orientarse a disminuir los niveles de contaminación y de residuos y a mejorar la eficiencia en el consumo de recursos.
- Promover la **cohesión social** para construir comunidades más completas y maduras, desarrollando planes y medidas de inclusión social.
- Fomentar la colaboración en red como agente multiplicador de la estrategia ambiental, tejiendo y aprovechando las redes locales existentes, para buscar la participación del ciudadano, creando mecanismos específicos para su implicación.
- Promover la “Administración ejemplarizante” propiciando el que los servicios públicos que prestan las Administraciones Locales tomen parte activa en los objetivos de esta Estrategia, tanto en aquellos aspectos tendentes a reducir la huella ecológica como en aquellos puramente administrativos.
- Avanzar en la cultura de la sostenibilidad, integrando la sostenibilidad en los centros educativos y reforzando los espacios de educación no formal e informal que promueva el aprendizaje a lo largo de todo el ciclo de la vida y que dé un lugar preponderante a la transmisión de valores.

Medidas

- Desarrollar instrumentos de planificación urbana para la consecución de una estructura ambiental y de sostenibilidad, abordando la planificación urbana desde una visión estratégica compartida.
- Elaborar planes y políticas supramunicipales con dimensión estratégica: planes metropolitanos, mancomunidades, etc...
- Promover y definir políticas locales integradas con Agendas 21, como instrumento preferente de gestión, de carácter estratégico que impliquen a los distintos departamentos del gobierno local y que involucren a actores públicos y privados con capacidad de liderazgo social, dotada de sus órganos de participación correspondiente.
- Los objetivos ambientales se deberían integrar en las actividades de las propias administraciones locales mediante un Sistema de Gestión Ambiental lo que permitiría implantar procedimientos de eficiencia y ahorro económico en el propio consumo energético municipal, en el consumo de agua o en la minimización de los residuos producidos, y así manifestar públicamente su compromiso ambiental a toda la ciudadanía.
- Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de la política urbana y ambiental, gestionando la información con criterios de accesibilidad y relevancia,

para apoyar la toma de decisiones con una perspectiva estratégica y a largo plazo.

- Desarrollar un sistema de indicadores urbanos que permitan evaluar el pulso de la ciudad en el tiempo; y promover la comparativa entre ciudades a través de indicadores comunes.
- Incluir entre las responsabilidades de la gestión urbana el acceso universal a las TIC y la prevención de la brecha digital.
- Estructurar una administración abierta al cambio interno como premisa necesaria para la transformación social externa: una administración próxima a la ciudadanía para mejorar la eficacia de su gestión, transparente para garantizar el acceso a la información y ejemplarizante en sus procesos (compras verdes, igualdad de género, cláusulas ambientales y sociales en los contratos públicos, uso eficiente y ahorro en materia de energía y aguas, minimización y reciclaje de residuos, etc.).

5. HACIA UNA NUEVA GESTIÓN DE LA COMPLEJIDAD URBANA

La gestión urbana de la mayoría de nuestras ciudades no responde a los retos que plantea la nueva sociedad del siglo XXI: el desarrollo sostenible, la equidad social y la sociedad del conocimiento han introducido cambios sustanciales en el enfoque de los problemas urbanos y obligan a considerar nuevas soluciones.

La complejidad urbana actual resulta difícil de gestionar con los instrumentos tradicionales, heredados del pasado. Se hace necesario adoptar un enfoque sistémico de la realidad que permita crear nuevos instrumentos para una gestión urbana eficiente y sostenible.

El gobierno local debe inspirarse en los principios básicos de la gobernanza: apertura, participación ciudadana, eficacia, responsabilidad y coherencia, utilizando los instrumentos actuales de los que se dispone y apoyándose en las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Tanto la formación (reglada o no reglada) como el aprendizaje continuo son necesarios para afrontar con éxito los nuevos enfoques y para responder con agilidad a los cambios constantes de nuestra sociedad urbana.

Sólo si aceptamos esta realidad y estamos dispuestos a cambiar las rutinas y los procesos en el sentido adecuado, podremos llevar adelante una gestión urbana verdaderamente sostenible.

V. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MEDIO AMBIENTE URBANO EN EL AMBITO DE LAS RELACIONES ENTRE EL MUNDO RURAL Y URBANO

1. LOS GRANDES CONFLICTOS CAMPO-CIUDAD

Actualmente, los problemas entre el mundo rural y urbano se perciben principalmente como consecuencia de la demanda urbana de ocupación de zonas rurales. La presión urbana está ligada al rápido desarrollo de funciones tradicionales urbanas en zonas rurales, donde se han creado zonas residenciales (con las infraestructuras correspondientes), nuevas industrias, comercios y diferentes tipos de actividades de ocio. Pero a la vez las áreas rurales continúan teniendo menos empleo y servicios que las áreas urbanas. La presión urbana supone una desigual organización y la diversificación económica en las áreas rurales continúa siendo menor que en las áreas urbanas.

Los problemas de la relación campo-ciudad son de índole ambiental, social y económica, siendo necesarios instrumentos conceptuales, institucionales y organizativos para paliarlos.

La Unión Europea clasifica las áreas rurales de acuerdo a tres escenarios que deben abordar:

- Zonas rurales bajo la presión del desarrollo de la sociedad moderna
- Estancamiento de regiones rurales debido al retraso estructural
- Estancamiento de regiones rurales alejadas con estructuras y naturaleza desfavorecidas.

La Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano se centra en su análisis en el primer escenario, distinguiendo, principalmente, dos tipos de núcleos según la citada presión de carácter urbano: Metropolitanos y Turísticos, excluyendo otras tipologías de núcleo urbano que son objeto de consideración bajo otros aspectos.

2. CAUSAS Y TENDENCIAS EN LAS RELACIONES CAMPO-CIUDAD

Las causas y tendencias de la presión urbana citada presentan las siguientes características:

Áreas Metropolitanas:

- o Fenómenos de desplazamiento desde el núcleo urbano hacia núcleos periféricos: En la mayor parte de los núcleos de población en España se está produciendo un fenómeno centrífugo que desplaza, como si fuera consecuencia de una fuerza expansiva, la edificación y la residencia a periferias cada vez más extensas. Sea por los estilos de vida, sea por los precios del suelo, sea por inversión, etc. el proceso dispersivo aumenta. Son, hoy, muchas las personas que se desplazan desde los centros urbanos a la periferia a vivir en urbanizaciones más o menos aisladas, fijando en ellas su residencia habitual o en otros casos utilizándose como segundas residencias para los fines de semana o para los períodos vacacionales.

Este fenómeno centrífugo se manifiesta no sólo en la residencia sino también en las infraestructuras propias de la ciudad dispersa, en actividades oportunistas que acompañan al proceso de dispersión. El impacto ambiental y socioeconómico sobre las áreas rurales es significativo. Asimismo este desplazamiento puede originar que dentro del espacio metropolitano coexistan áreas congestionadas,

con gran densidad edificatoria, con otras semivacías, que sigan manteniendo usos agrícolas o forestales más o menos protegidos.

- Aumento de la dispersión urbana fruto del modelo tendencial de producir ciudad: La ciudad difusa incide en las áreas rurales que son deglutidas y van perdiendo su carácter e identidad en la medida que avanza la urbanización.
- Aumento de la presión urbana sobre las áreas rurales, reduciéndolas y degradándolas hasta convertirlas en áreas residuales. La calidad desciende por deterioro del paisaje y por aumento del impacto ambiental en los distintos vectores del medio. La presión sobre los modos de vida rurales y su economía es elevada hasta la asfixia en muchos casos.
- Uso intensivo habitual del vehículo privado por la población, que ha de desplazarse para acceder al lugar de trabajo y a algunos servicios básicos.
- La variedad de usos del suelo que confluyen en estas áreas y la habitual superposición de diferentes administraciones actuantes, con capacidad de decisión sobre el territorio, implican la necesidad de una planificación coordinada.

Municipios turísticos

Se produce el mismo fenómeno de dispersión urbana con las consecuencias ambientales, sociales y económicas ya apuntadas.

- Suponen una concentración de población en determinadas épocas del año que distorsiona el funcionamiento del sistema y de sus infraestructuras., acentuándose el proceso de ocupación estacional (sobre todo de las áreas costeras).
- El consumo de energía, el vertido de aguas residuales y la generación de residuos aumenta explosivamente por el citado fenómeno estacional, en proporción a la población de derecho que reflejan.
- Asimismo suele producirse un uso intensivo del vehículo privado para acceder a las zonas de servicios.

En contraposición a esa presión urbana, son muchos los municipios rurales que pierden población (o presentan altos índices de envejecimiento) por falta de oportunidades y de servicios básicos: educativos, sanitarios, etc.

3. OBJETIVOS PARA LAS NUEVAS RELACIONES CAMPO-CIUDAD

Las relaciones entre el mundo rural y urbano deberían plantearse en términos de complementariedad y de colaboración entre los dos ámbitos, para lo cual se plantean los siguientes objetivos:

- Las relaciones entre lo rural y lo urbano deben estar basadas en la solidaridad del mundo urbano hacia el rural, la confianza y el entendimiento:
 - Balance equilibrado entre intereses urbanos y rurales.
 - Cooperación territorial entre todos los actores involucrados.
 - Coordinación y redistribución de los recursos financieros relativos al desarrollo de funciones rurales y urbanas dentro de cada región.

- Mitigar los efectos de la dispersión y proteger el paisaje, la biodiversidad y los valores ambientales de las zonas rurales.
- Establecer cauces para incorporar la planificación integrada al desarrollo de las zonas rurales, donde las zonas urbanas contribuyan de forma intensiva como un tributo a la huella ecológica que genera.

4. DIRECTRICES Y MEDIDAS A ADOPTAR EN LAS RELACIONES CAMPO-CIUDAD

La concepción tradicional que distinguía claramente entre mundo rural y mundo urbano, necesita hoy de nuevas interpretaciones y planteamientos. En la actualidad las áreas rurales y urbanas forman parte de un *continuo* en el que constantemente los límites entre ambos espacios se están desdibujando y sus interacciones se están reconceptualizando. Hasta hace poco, lo rural se consideraba como lo "no urbano" y se medía en relación a la densidad de población, al tamaño de las aglomeraciones poblacionales o a condiciones administrativas. Hoy en día, deberíamos de entender que las pautas de asentamiento y uso del territorio son complejas, interactivas, complementarias y multidimensionales.

Las visiones simplistas, homogeneizadoras y limitantes obvian la naturaleza del territorio y la complejidad y diversidad de éste, a la vez que limitan la capacidad de búsqueda de soluciones. Concepciones más modernas proponen articular el territorio en torno al concepto de vocación con soporte en su base económica (por ejemplo, territorios con vocación de economía primaria, altamente dependientes de recursos naturales; territorios con vocación de economía secundaria, etc.).

A partir de esta concepción, se impone la búsqueda del diferencial de equilibrio, entendiendo éste como un valor emergente, en el que el todo es mayor que la suma de las partes, y cuyos vectores directores se articulan en torno a la equidad, la cohesión, la sostenibilidad y la potenciación de las singularidades de los diferentes territorios.

En las directrices y medidas expuestas a continuación se plasma la necesidad de profundizar en la concepción holística del territorio, de tal forma que se consideren todas las dimensiones presentes en el mismo, así como sus interacciones y complementariedades.

Directrices

- Establecer un marco conceptual de relaciones entre territorios basado en criterios de equidad y cohesión con un enfoque sistémico que tenga en cuenta los flujos de interconexión entre ellos.
- Aplicar una planificación territorial que ayude a:
 - Solventar los conflictos relacionados con la demanda de espacio rural para la construcción de viviendas, las infraestructuras, las actividades, la agricultura, etc.
 - Aplicar al territorio recursos democráticos para dilucidar los intereses de residentes de origen urbano y rural, con una previsión de mecanismos de participación ciudadana y difusión de propuestas y contenidos.
 - Integrar las políticas de segundas y primeras residencias (municipios metropolitanos).

Medidas

- Diseñar mecanismos e instrumentos de construcción institucional articulados en torno al concepto de gobernanza multinivel, de participación, compromiso y sostenibilidad. En este sentido se han de aprovechar y reorientar los procesos de Agendas Locales 21 en búsqueda de soluciones compartidas a distintas escalas: comarcal, provincial y regional.
- De acuerdo con las características de la zona y el número de municipios implicados, es necesaria la existencia de varios centros distribuidos geográficamente para cubrir las necesidades básicas de los individuos. Se trata de buscar soluciones compartidas en ámbitos territoriales distintos en una suerte de modelo poli céntrico.
- Introducir nuevos criterios (en términos de capacidad de autorregulación, residencia, diversidad, longevidad, etc.) en las relaciones campo-ciudad:
 - a) de índole económica
 - Integrar y mejorar la oferta de productos y la prestación de servicios rurales, por parte de administraciones públicas y empresas privadas teniendo en cuenta el contexto de cada zona.
 - Cooperación entre los productores privados que ofrecen productos y servicios rurales.
 - Incentivos económicos desde las administraciones para preservar y fomentar los servicios (ambientales, de esparcimiento...) que las zonas rurales (parques naturales etc.) proporcionan a los ciudadanos.
 - b) de índole organizativa e instrumental
 - Utilizar la planificación como instrumento para conseguir un uso de la tierra sostenible y una mejor gestión de las diferentes áreas rurales.
 - Desarrollar marcos nacionales y regionales, a medio y largo plazo, donde exista una fuerte integración entre las políticas económicas, programas públicos de inversiones y planificación territorial.
 - Establecer instrumentos de intercambio de buenas prácticas y formación para la cooperación comarcal, provincial y regional.
 - Fomentar la cooperación técnica y política.
 - Fomentar el desarrollo de organizaciones poli céntricas dentro de comarcas y provincias.
 - Desarrollar programas de formación dirigidos a la población rural, donde estén plasmadas las nuevas tecnologías y las oportunidades de futuro que su territorio puede ofrecer.
 - c) de índole tecnológica
 - Impulsar la formación de Redes y fomentar el trabajo en red con la incorporación de TICs.
- Promover, de acuerdo con las Comunidades Autónomas, el desarrollo de proyectos de restauración y gestión sostenible de zonas con riesgo de verse degradadas por la desertificación, apoyando medidas de restauración de la vegetación y fomentando sistemas agrosilvopastorales sostenibles en condiciones áridas y semiáridas

5. HACIA UNA NUEVA RELACIÓN CAMPO-CIUDAD

En nuestras latitudes, el modelo de ordenación del territorio que se ha demostrado sostenible durante siglos es el mosaico conformado por áreas agrícolas, forestales y pastos unidos por márgenes, acequias, ríos, etc. y, en medio, los núcleos urbanos compactos y complejos (el grado de complejidad funcional y de diversidad de actividades ha dependido siempre del tamaño poblacional) que en el territorio se configura como una red polinuclear de pueblos y ciudades.

Las nuevas relaciones entre el mundo urbano y el rural deben promover la cooperación técnica y política entre ambos ámbitos. Esta cooperación podrá instrumentarse bajo el intercambio de buenas prácticas y elementos de aprendizaje en el marco regional, provincial y comarcal.

Por otro lado, el conjunto de las estrategias territoriales necesita ampararse en una planificación global que promueva la integración de la oferta de productos y servicios rurales, tanto públicos como privados. Todo este esfuerzo podrá verse impulsado mediante los trabajos de las actuales redes y de las futuras, contando con el apoyo proporcionado por las tecnologías de la información y de la comunicación (TICs) y aprovechando las distintas Agendas Locales 21 puestas en marcha.

Hacer más campo y a la vez más ciudad, sería la síntesis de los dos modelos, el urbano y el territorial, en tránsito hacia la sostenibilidad. La experiencia demuestra que estos dos modelos pueden mantenerse y desarrollarse si se potencia la configuración de nodo o núcleos urbanos, frenando el paso a la dispersión urbana.

VI. HERRAMIENTAS DE LA ESTRATEGIA

A continuación se presentan los principales agentes e instrumentos que velarán por el adecuado desarrollo y seguimiento de las propuestas formuladas en esta Estrategia.

1. LAS REDES ESPAÑOLAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE LOCAL

En línea con las principales medidas propuestas en la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano, la coordinación de Redes de municipios se manifiesta como una herramienta fundamental para desarrollar los principios de la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano. En este sentido hay que señalar como herramientas de desarrollo las siguientes Redes que actualmente están constituidas, sin perjuicio de las que se pudieran constituir en el futuro:

- *La Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible* que engloba 1.975 municipios con una población de 19.356.997 habitantes y está compuesta por los siguientes miembros:
 - Red de ciudades y pueblos sostenibles de Castilla - La Mancha
 - Red Navarra de entidades locales hacia la sostenibilidad
 - Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat (Diputació de Barcelona)
 - Red Provincial de Ciudades Sostenibles (Huelva)
 - Xarxa Balear de Sostenibilitat (Islas Baleares)
 - Programa de sostenibilidad ambiental Ciudad 21 (Andalucía)
 - Red de municipios sostenibles de la provincia de Jaén
 - Xàrcia de municipis valencians cap a la sostenibilitat (Valencia)
 - Red de Agendas 21 locales cordobesas
 - Red de entidades locales del Altoaragón por la sostenibilidad – Rete 21 (Diputació Provincial de Huesca)
 - CILMA – Consell d'Iniciatives Locals per al Medi Ambient de les comarques de Girona
 - Red Vasca de municipios hacia la sostenibilidad – UDALSAREA 21 (*Observadores*)
 - Red Local de Sostenibilidad de Cantabria
 - Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
 - Ministerio de Medio Ambiente (Secretaría)
- Otras redes:
 - *Red Española de Ciudades por el Clima*
 - *Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía (RECSA)*
 - *Red Española de Desarrollo Rural*
 - *Observatorio de la Movilidad Metropolitana (OMM)*

2. PORTALES DEL CONOCIMIENTO PARA EL DESARROLLO DE CIUDADES MÁS SOSTENIBLES

- El portal del conocimiento *ECOURBANO* www.ecourbano.es

El portal además de un gestor documental, incluye los conceptos, la metodología y los instrumentos para la aplicación de las soluciones propuestas. No es un portal de buenas prácticas sino una herramienta eminentemente práctica, en la que se pueden encontrar recursos que se han demostrado útiles en otras ciudades.

Incluye todos los ámbitos que se dan cita en la ciudad: urbanismo, espacio público, movilidad, edificación, metabolismo urbano, cohesión social, competitividad, etc.

- El portal *EUKN* www.eukn.org/espana

La Red Europea de Conocimiento Urbano, cuyas siglas en inglés son EUKN, es una iniciativa europea en la que participan 15 Estados miembros de la UE, el Programa URBACT, EUROCITIES y la Comisión Europea. El principal objetivo de esta red es compartir conocimientos y experiencias a la hora de abordar los problemas urbanos. La red EUKN constituye una conexión entre las ciudades europeas, las instituciones y los investigadores sobre temas urbanos. En España, el Ministerio de Vivienda asume la función de punto focal nacional.

- El portal del *Observatorio de Medio Ambiente Urbano (OMAU)* www.omau-malaga.com

Este observatorio nace como síntesis de los trabajos realizados entre 2000 y 2006 en el ámbito del Programa URB-AL. Pretende dar continuidad a los trabajos realizados en ese tiempo en el campo del Medio Ambiente Urbano, y especialmente a los que han significado su eje de trabajo en lo que consideramos una labor integral del medio urbano:

- El territorio y la configuración de la ciudad
- La gestión de los recursos naturales
- La cohesión social y el desarrollo económico
- El Gobierno de la ciudad y la participación ciudadana

3. FORMACIÓN

Acomodar el proceso de cambio de nuestros pueblos y ciudades a los retos enunciados en la Estrategia, supone un cambio, también en los enfoques, para aproximarnos a la realidad, que deberían ser integrados y no parciales y sectoriales. En estos enfoques la cooperación institucional y la transversalidad (entre departamentos de la propia administración e incorporando a la sociedad civil en la toma de decisiones en procesos participativos), deben ser elementos importantes en la nueva gobernanza.

Para apoyar el proceso de cambios el Ministerio de Medio Ambiente está desarrollando, en cooperación con otros organismos de la Administración, un programa de formación que impulse el nuevo enfoque conceptual y organizativo en la administración local, en las instituciones y en la sociedad civil. Las acciones formativas desarrolladas a partir de esta estrategia deberán respetar y en su caso complementar iniciativas emprendidas hace algunos años por las distintas comunidades autónomas en este campo.

Desde 2007 el Ministerio de Medio Ambiente está trabajando junto con autoridades académicas en la realización de materiales formativos y de sensibilización destinados esencialmente a responsables políticos y técnicos de las corporaciones locales. En una segunda etapa, este material se hará extensible a los más diversos colectivos implicados en sostenibilidad urbana. Además, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental tiene previsto organizar, a principios de 2008, una jornada previa de evaluación cuyos objetivos serán testar los materiales de formación, evaluar los contenidos y metodología de formación y verificar el sistema formativo que se planteará en la siguiente fase.

4. INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN

La UE ha identificado la política de I+D+I como una de las herramientas más eficaces para abordar los nuevos retos del sector de la energía y de la lucha contra el cambio climático.

La creciente relevancia social de la preservación del medio ambiente y la percepción de la magnitud de los desafíos y oportunidades que esto plantea ha conferido carácter prioritario a las estrategias y actividades de fomento de la I+D+i en general en España y en particular en este ámbito.

En consecuencia, el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008 – 2011 (aprobado el pasado 12 de julio de 2007) contiene una acción estratégica sobre Energía y Cambio Climático. Entre otros aspectos, esta acción se dirige a la realización de investigaciones sobre el trasvase modal desde el automóvil al transporte público, peatonal y a otros modos no contaminantes en las áreas urbanas y metropolitanas.

Los programas nacionales correspondientes dentro de la línea de actuación de Proyectos de I+D+i son:

- i. Programas de proyectos de investigación fundamental
- ii. Programa de proyectos de investigación aplicada
- iii. Programa de proyectos de desarrollo experimental
- iv. Programa de proyectos de innovación

Por su parte, las propuestas que se incluyen en la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano son, en muchos casos, innovadoras y requieren de esfuerzos de investigación y desarrollo para que puedan perfeccionarse y extenderse al conjunto de realidades urbanas en España. Contiene, entre otras propuestas, la concepción de un nuevo urbanismo, de un nuevo modelo de movilidad y de una nueva habitabilidad en la edificación y en lo urbano. En el ámbito de la gestión se propone gestionar la complejidad urbana en todas sus dimensiones. Cada uno de los ámbitos enunciados requiere, en algunos de sus apartados, ser objeto de investigación aplicada (también teórica en algunos casos) con el fin de plasmar los criterios de la sostenibilidad y las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento.

5. DESARROLLO NORMATIVO Y FISCALIDAD AMBIENTAL

Entre las herramientas con las que cuenta la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano cabe destacar el desarrollo de instrumentos normativos como la recién promulgada Ley 8/2007 del suelo o las futuras leyes de desarrollo sostenible en el medio rural, así como la de calidad del aire y protección de la atmósfera, actualmente, en tramitación parlamentaria.

También es necesario tener en cuenta las modificaciones normativas que se deberán desarrollar como consecuencia de la puesta en marcha de esta estrategia, en particular del régimen jurídico aplicable a las corporaciones locales, como la Ley 7/1985 de bases de régimen local.

Por otro lado, la promoción del uso de la fiscalidad ecológica y de otros instrumentos de política económica ambiental contribuirán a los objetivos fijados en esta Estrategia.

6. GRUPO DE SEGUIMIENTO Y SECRETARIADO DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MEDIO AMBIENTE URBANO

La Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano cuenta con un Grupo de Seguimiento permanente compuesto por los órganos responsables de las políticas urbanas en la Administración General del Estado. El secretariado de dicho grupo recae en el Ministerio de Medio Ambiente por la componente ambiental que atraviesa a todas ellas.

El Grupo de Seguimiento cumplirá con las siguientes funciones:

- Servirá como foro de intercambio de experiencias y difusión de buenas prácticas en materia de medio urbano
- Analizará el desarrollo de la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano
- Analizará las posibles repercusiones suscitadas por la aplicación de la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano
- Analizará la contribución de la estrategia al desarrollo de otros sectores y políticas comunitarias o nacionales
- Coordinará las actuaciones relacionadas con la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano

7. FINANCIACIÓN

La Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano es el marco que permitirá la financiación de proyectos con cargo a distintos programas y convocatorias comunitarias, nacionales, autonómicas y locales.

En el ámbito comunitario es oportuno destacar el actual momento en el que nos encontramos, al abrirse un nuevo periodo de programación de financiación comunitaria que abarca los años 2007 – 2013. Así, la puesta en práctica de la estrategia podrá nutrirse no sólo de los fondos destinados a la política de cohesión (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión), sino también de los fondos destinados a la política de desarrollo rural (FEADER) y a la política pesquera comunitaria (FEP). Parte de los planes y programas cofinanciados por estos fondos han sido sometidos a lo establecido en la ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, velando así por la protección e integración del medio ambiente en el resto de políticas.

Además, se podrá contar con aquellos programas e iniciativas europeas que incluyan entre sus objetivos los temas tratados en esta Estrategia.

El Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007 – 2013¹⁵ (MENR), que incorpora los criterios de la EEMAU, establece que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional cuenta con cinco prioridades de actuación entre las que se encuentra el desarrollo local y urbano. Los objetivos que pretende alcanzar esta prioridad son elevar la competitividad y lograr un desarrollo más equilibrado entre las ciudades económicamente más fuertes y el resto de la red urbana, a través de acciones que combinen el desarrollo económico, la inclusión social y la recuperación y preservación ambiental.

Para ello se distinguen diversas actuaciones diferenciadas en función del tamaño de los municipios. Para los municipios de tamaño mediano (mayores de 20.000 habitantes y menores de 50.000 habitantes) y pequeño (menores de 20.000 habitantes)¹⁶ las actuaciones se dirigirán hacia:

¹⁵ El MENR es el documento que establece la dotación financiera y la estrategia para el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo durante el periodo 2007 – 2013.

¹⁶ MENR 2007 - 2013

- La cohesión del territorio a través de proyectos integrados de regeneración urbana y rural. Estos proyectos deberán responder, entre otros, a los siguientes ámbitos de actuación: sociedad de la información y nuevas tecnologías, mejora del entorno natural y de la calidad ambiental y mejora de la movilidad.
- El refuerzo de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y la mejora de los servicios sociales.

Para los municipios de tamaño grande (ciudades de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia), está previsto crear una iniciativa innovadora que promueva proyectos integrados de desarrollo urbano. Estas actuaciones se enmarcarán fundamentalmente en los siguientes ámbitos:

- Fomento de la cohesión interna a través de la mejora de los barrios más desfavorecidos, la rehabilitación del entorno y los espacios públicos y la búsqueda de un medio urbano de calidad.
- Integración de los grupos más desfavorecidos y necesitados, alentando a los ciudadanos a participar en la planificación y prestación de servicios, y potenciando la participación de la sociedad civil en el gobierno.

El MENR considera crucial para alcanzar un desarrollo sostenible global atender a las necesidades de la sostenibilidad urbana, contemplando entre sus mecanismos de coordinación, la constitución de una Red de Iniciativas Urbanas, cuya base será esta Estrategia de Medio Ambiente Urbano.

VII. CONCLUSIONES

Los pueblos y ciudades constituyen el mayor patrimonio de la sociedad española. No obstante, las tendencias actuales relacionadas con la forma de producir ciudad y los estilos de vida están provocando una simplificación de nuestros sistemas urbanos que se dirigen, velozmente, hacia escenarios cada vez más insostenibles.

Se sabe que la sostenibilidad depende estrechamente de la organización de los sistemas urbanos y que la "batalla" por la sostenibilidad se va a ganar o perder en la organización y el funcionamiento futuro de los pueblos y ciudades.

A su vez, la sostenibilidad se ganará o se perderá en la medida que las instituciones del Estado, las organizaciones y las personas, trabajando en red, sean conscientes, primero, y pongan los medios, después, para redirigir el proceso que nos acerque a escenarios más sostenibles.

Por otra parte, la entrada de nuestra sociedad en una nueva era: la de la información y el conocimiento, recomienda acomodar el nuevo proceso de cambio al nuevo reto, anticipándonos a lo que va a constituir la base de la competitividad entre territorios que debe alejarse, si se quiere caminar hacia la sostenibilidad, de la estrategia competitiva actual fundamentada en el consumo de recursos, por otra basada en la información y el conocimiento.

Por último, es preciso subrayar la importancia de la transversalidad que esta Estrategia incorpora como consecuencia del enfoque ambiental que contiene. Las cinco dimensiones que el presente texto contiene se abordan desde la asunción de su interrelación con la sostenibilidad. Por este motivo, estamos ante una política de urbanismo y local netamente ambiental.