

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

COM(90) 218 final

Bruselas, 26 de julio de 1990

LIBRO VERDE SOBRE EL MEDIO AMBIENTE URBANO

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: EL FUTURO DEL MEDIO AMBIENTE URBANO.....	6
1. Ciudad y urbanización.....	6
El avance de la urbanización.....	6
La ciudad como proyecto.....	7
La esencia de un planteamiento europeo.....	8
El papel de las ciudades.....	8
Creatividad.....	9
2. El medio ambiente urbano.....	10
La complejidad del medio ambiente urbano.....	11
Contaminación urbana.....	14
El entorno edificado.....	22
La naturaleza en la ciudad.....	25
3. Las raíces de la degradación urbana.....	25
Funcionalismo.....	26
Producción y organización del trabajo.....	26
Distribución y consumo.....	27
Hoteles, restaurantes y viviendas.....	28
Turismo.....	29
Comunicación y movilidad.....	29
CAPÍTULO II: HACIA UNA ESTRATEGIA COMUNITARIA DEL MEDIO AMBIENTE URBANO.....	31
1. Objetivos de la mejora del medio ambiente urbano.....	31
2. Las limitaciones en la gestión eficaz del medio ambiente.....	32
3. Directrices para la mejora del medio ambiente urbano... 	34
4. Instrumentos de la actuación comunitaria.....	35
5. Ámbitos de actuación.....	39
5.1. Planificación urbana.....	40
5.2. Transporte urbano.....	42
5.3. Protección y revalorización del patrimonio histórico de las ciudades europeas.....	46
5.4. Protección y revalorización del entorno natural en nuestras ciudades.....	47
5.5. Gestión de las aguas.....	48
5.6. Industria urbana.....	48
5.7. Gestión de la energía urbana.....	49
5.8. Residuos urbanos.....	51
5.9. Panorama comparativo del medio ambiente urbano...	52

5.10.	Iniciativas en el terreno de la información.....	52
5.11.	Iniciativas sociales.....	53
5.12.	Cooperación interregional.....	54
6	Resumen de las sugerencias prioritarias de actuación...	54
7.	Los próximos pasos.....	57

APENDICE 1 : Artículos del Tratado sobre el medio ambiente

INTRODUCCIÓN

Para tratar los problemas del medio ambiente urbano, se debe superar un enfoque sectorial. Por útil y necesario que resulte el hecho de fijar objetivos para la calidad del aire y el agua, los niveles máximos de ruido, en directivas y recomendaciones, para encontrar soluciones definitivas a los problemas ambientales de nuestras ciudades se requiere una visión más amplia de sus orígenes. Esto significa no sólo dirigirse a las causas más próximas de la degradación ambiental, sino examinar también las opciones sociales y económicas que constituyen la auténtica raíz del problema.

Los problemas de las ciudades son una señal de alarma, indicio de una crisis más profunda que nos obligará a cuestionarnos los actuales modelos de organización y de desarrollo urbano. Es evidente que no todas las ciudades europeas están aquejadas de problemas idénticos, dadas las diferencias en su desarrollo económico y social, sus funciones económicas y su geografía. No obstante, tienen mucho en común.

Este Libro Verde está concebido como un primer paso para iniciar el debate y la reflexión y se propone señalar posibles líneas de actuación.

Cabe preguntarse por qué la Comisión de las Comunidades Europeas se está dedicando a los problemas de las ciudades y su entorno. ¿Por qué no plantear y resolver estos problemas a nivel local? ¿Cuál puede ser la contribución de la Comunidad?

Es importante darse cuenta que la mayoría de las políticas comunitarias ejercen una influencia, directa o indirecta, sobre las zonas urbanas. El artículo 130 R del Tratado, en su versión modificada por el Acta Única, prevé una actuación de la Comunidad para la protección del medio ambiente dirigida a las zonas urbanas. El texto completo se adjunta como Apéndice 1 del presente Libro Verde.

Una serie de medidas actuales de la Comunidad se refieren al entorno urbano (aire, agua, ruido y residuos) y, por tanto, a la calidad de vida en las propias ciudades. Existen también actividades comunitarias cuyo fin es preservar el legado arquitectónico que constituye la riqueza cultural y artística de nuestras ciudades. También las inversiones y los programas comunitarios a cargo del Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo Social repercuten de forma no desdeñable sobre las ciudades de las regiones menos desarrolladas y las afectadas por el declive industrial y altas tasas de desempleo.

Por otra parte, muchas políticas comunitarias sectoriales, industriales y de investigación en ámbitos como el transporte, la energía y los asuntos sociales afectan asimismo al desarrollo de nuestras ciudades. Es necesario asegurar que estas influencias sean plenamente reconocidas y completamente controladas.

La ciudad es evidentemente el principal centro de acción, para el sondamiento del medio ambiente urbano. Pero para poder obtener mejoras sensibles será necesario actuar tanto a nivel nacional como comunitario, comparando las respectivas funciones y responsabilidades en un marco de cooperación. A nivel comunitario, es importante que las distintas políticas sectoriales tengan debidamente en cuenta los problemas de las zonas urbanas, y que converjan hasta llegar a constituir una estrategia comunitaria para las ciudades de Europa.

De hecho, la necesidad de un planteamiento integrado en relación con el medio ambiente urbano ya se subraya en el Cuarto Programa de Medio Ambiente (1987-1992), en el cual se afirma que "Será prioritario considerar hasta qué punto los fondos estructurales comunitarios existentes (y especialmente el Fondo Regional Europeo) pueden destinarse a programas globales de medio ambiente para el centro de las ciudades. En todo caso, es posible que una fuente financiera específica, sea necesaria, para permitir a la Comunidad, junto con los poderes públicos y la industria local, intervenir en los proyectos de renovación de las ciudades que tengan a la vez en cuenta las necesidades medio ambientales y las de la política regional." Ello puede requerir que se pongan a disposición fondos especiales.

Mediante este Programa, la Comisión también se compromete a presentar al Consejo un informe "que examinará las formas posibles de colaboración entre los sectores público y privado y otros sectores interesados para lograr la rehabilitación de determinadas zonas urbanas..."

Además, la solución de los problemas urbanos contribuiría en gran medida a resolver los problemas ambientales más acuciantes a nivel mundial, en particular el efecto invernadero y la lluvia ácida. Pues es en las ciudades donde se concentra la mayor parte de la población, la actividad económica y, consecuentemente, las emisiones. A su vez son las ciudades quienes toman decisiones, a largo plazo, y a menudo de forma irreversible, sobre inversiones de infraestructura, suministro energético, industrial y tratamiento de aguas y de residuos.

La dedicación de la Comunidad a temas medio ambientales urbanos correspondería también a una demanda creciente por parte de las propias ciudades, que exigen mayores oportunidades de intercambio de información y experiencia práctica. La Comisión reconoce que otras organizaciones, en particular el Consejo de Europa, llevan cierto tiempo fomentando la cooperación interregional en temas urbanos. Al elaborar políticas y programas comunitarios, la Comisión tomará nota de la labor que ya se ha realizado, como las iniciativas de renovación urbana y protección de los edificios históricos, y la prevista por el Consejo de Europa, para garantizar que las iniciativas sean complementarias y no supongan una duplicidad.

La Comisión puede desempeñar un papel crucial al facilitar este tipo de intercambios. A pesar de su diversidad, las principales ciudades europeas se enfrentan a problemas comunes. Muy a menudo, sin embargo, saben muy poco sobre las experiencias y proyectos realizados por los demás. La elaboración del presente Libro Verde puso claramente de manifiesto que las ciudades cuentan con la Comisión para remedio esta situación.

Metodología

El presente Libro Verde se concibió como un instrumento para determinar todas las dificultades con que se ven confrontadas las áreas metropolitanas europeas, a fin de encontrar soluciones adecuadas a los problemas reales. Por tanto, hemos organizado amplias consultas con los responsables de la gestión de problemas urbanos, con expertos técnicos y con profesores universitarios y profesionales que se ocupan de temas urbanos.

A tal efecto, se organizaron seis conferencias internacionales centradas en los temas prioritarios siguientes:

(1) Zonas Industriales abandonadas

Los centros industriales abandonados que se encuentran en las ciudades antaño industriales pueden proporcionar una oportunidad estratégica para establecer infraestructuras y servicios vinculados al centro. Constituyen ejemplos de ello el Pirelli-Bicocca de Milán, el Lingotto de Turín así como los nuevos proyectos para las zonas industriales de Bilbao, Rotterdam, Birmingham, Barcelona y otras.

El encontrar un nuevo uso para estos centros supone frecuentemente proyectar una nueva función e imagen de la ciudad, de forma que atraiga inversiones productivas y residenciales y sea una oportunidad para nuevas ideas y un estímulo para la innovación. En los casos en que aún se mantienen parte de las actividades industriales habrá que armonizar las antiguas y nuevas funciones de la ciudad.

A este tema se dedicaron dos conferencias, una en Bruselas (junio de 1989) y otra en Terni (diciembre de 1989), dedicada específicamente a las ciudades con industria siderúrgica.

(2) La periferia urbana

El crecimiento urbano ha engendrado inmensas zonas edificadas carentes de las calidades esenciales inherentes a las ciudades: historia, diferenciación funcional, infraestructura cultural y de otro tipo; es decir, de una individualidad única y reconocible con la que pueda identificarse el ciudadano.

Estas zonas monótonas rodean, amenazantes, a las partes más estructuradas de la ciudad. Constituyen frecuentemente bolsas de pobreza, criminalidad y drogadicción, problemas de nuestra sociedad moderna que reciben una creciente atención de las autoridades a todos los niveles.

En la conferencia de Lovaina (octubre de 1989) se trató este tema, el de la "fragmentación" urbana, y se dieron ejemplos de proyectos que han revitalizado este tipo de zonas y han establecido vínculos formales y funcionales con el centro, convirtiéndolas, de ciudades dormitorio anónimas, en partes orgánicas de la urbe.

En los próximos años gran parte de la planificación y de los recursos financieros se dedicará a estos dos retos: el abandono de las tierras y la expansión de las ciudades. En términos más generales, la ciudad heredada del siglo XIX ofrece grandes oportunidades de renovación: sus cuarteles, hospitales, estaciones de ferrocarril, mataderos y demás reliquias del siglo XIX pueden sustituirse o dedicarse a nuevos usos para mejorar la calidad de nuestras ciudades.

(3) Calidad del Medio Ambiente, espacios públicos y zonas verdes

Los espacios "vacíos" (las zonas que dan carácter a nuestras ciudades, como las plazas, los parques y zonas similares) sufren el asalto de los automóviles y los carteles publicitarios, mientras que en la periferia dichas zonas pueden llegar a ser inexistentes. Para crear un entorno de calidad, no basta con colocar unos pocos bancos, maceteros y papeleras en las zonas peatonales. Se requiere un enfoque integrado.

En la conferencia que se celebró en Roma (diciembre de 1989) se examinaron una serie de experimentos que se están llevando a cabo actualmente en Gran Bretaña, Barcelona, Roma y Rotterdam.

(4) Contaminación urbana en el norte y el sur de Europa

En dos conferencias, celebrada una de ellas en Avignon (diciembre de 1989) y la otra en Bremen (enero de 1990), se estudiaron los problemas prácticos más acuciantes del medio ambiente urbano y las medidas que la Comunidad podía tomar en este aspecto.

En la primera de ellas, trataron los problemas de las ciudades del sur, en la otra los que aquejan a las ciudades del norte; de esta forma pudo establecerse una comparación, teniendo en cuenta no solamente las diferencias climáticas, sino también las relacionadas con la historia, la cultura y la sociedad. Ambas conferencias se ocuparon de la contaminación atmosférica y acústica, la eliminación de los residuos urbanos, el agua y la contaminación del suelo.

Estas seis conferencias han sido extraordinariamente útiles a la hora de elaborar el Libro Verde. Se conjugaron en ellas observaciones de primera mano, información acerca de proyectos que estaban en marcha y la recopilación de datos recientes.

En último lugar, es importante recalcar el enfoque horizontal que ha guiado la elaboración del presente Libro Verde. Si los factores que amenazan al medio ambiente urbano se tratan de manera aislada, se obtienen soluciones a corto plazo: meros paliativos o actuaciones dilatorias. Así, pues, no es suficiente preocuparse por la calidad atmosférica solamente cuando, como ocurre todos los inviernos, la inversión hace irrespirable el aire de muchas ciudades. Esto da lugar a medidas de "emergencia" que no atacan las causas fundamentales. Lo que

se requiere es un análisis crítico de las estructuras urbanas, de su funcionamiento y su evolución: es en este terreno donde hay que buscar los remedios para mejorar el medio ambiente urbano.

Por otra parte, es evidente que las ciudades continuarán determinando el futuro desarrollo económico y social de Europa, pese a que la evolución tecnológica parece indicar lo contrario. Las antiguas ciudades de la industria siderúrgica o de la construcción naval, como Liverpool, Sheffield, Lille, la cuenca del Rhur y Génova, sufren, de hecho, los efectos de cambios estructurales. Empezan a emerger zonas no urbanas de actividad económica, vinculadas a la electrónica, por ejemplo en Flandes, en el sur de Francia o en la región del Tíber en las proximidades de Roma. Además, la comunicación total en el municipio global permite realizar actividades descentralizadas que abarcan desde los servicios financieros hasta la investigación y la producción integrada dirigida a distancia por un ordenador.

Pero paradójicamente, la facilidad de la transmisión de información a grandes distancias aumenta la necesidad de los contactos personales. Las ciudades proporcionan oportunidades en este sentido, gracias a su densidad de población y a su red urbana de transporte. La creación de nuevos productos y servicios requiere la presencia de una gran variedad de aportaciones especializadas que las ciudades pueden proporcionar con mayor facilidad. En la actualidad, se admite que la "cultura" es un factor que va más allá de la vida privada y desempeña un papel esencial en la creatividad económica.

La mayoría de las ciudades europeas han dejado de crecer y, al igual que un individuo en la madurez, han comenzado a reflexionar sobre su finalidad, sus valores y sus opciones de futuro. Hay excepciones en el sur, donde la migración rural sigue engrosando la población de algunas ciudades; y en ciudades como Berlín, que se enfrentan a otro tipo de inmigración. También, en estas ciudades sometidas a presiones, y tal vez precisamente en ellas, se plantean cuestiones básicas relacionadas con la calidad del medio ambiente.

En general, sin embargo, el crecimiento de la población se ha estabilizado. La atención se ha desplazado de la creación de nuevos distritos a la mejora y renovación de los existentes. Este proceso va más allá de la ecología en sentido estricto; incluye la propia arquitectura. Los centros históricos de nuestras ciudades han sufrido la intrusión de los bloques anónimos al estilo internacional. Conciliar la armonía con lo antiguo significa algo más que remedar superficialmente los elementos estilísticos. Exige el respeto por las tradiciones fundamentales, que se refleja en la elección de materiales, en la diversidad de los edificios y la multifuncionalidad de los mismos. La simple división por zonas debe sustituirse por un desarrollo de la ciudad como proyecto que dé una nueva calidad a la vida social y económica.

CAPÍTULO I: EL FUTURO DEL MEDIO AMBIENTE URBANO

1. Ciudad y urbanización

Desde la Edad Media hasta la época moderna, el desarrollo social, cultural y económico de Europa se ha basado en la ciudad: el poder de la ciudad-estado italiana, la prosperidad de las ciudades hanseáticas y las grandes ciudades portuarias europeas, el dominio de las capitales de principados y reinos, la creatividad de ciudades universitarias como Bolonia, Praga, París o Coimbra. Las ciudades europeas muestran vestigios de las luchas entre la ciudad y el campo, dominantes y dominados, ricos y pobres: testimonios del papel que desempeñaron en el desarrollo social y político y que aún sigue vivo, como demostró Leipzig en 1989.

Las ciudades europeas ofrecen un aspecto común, fruto de su historia común: las calles y callejuelas de los centros medievales, las grandes obras de los príncipes del siglo XVIII, las profundas transformaciones del siglo XIX y de principios del siglo XX; el crecimiento de los suburbios y las ciudades dormitorio, a las que se añadieron después los gigantescos centros comerciales; el declive de los centros en cuanto zonas de vivienda para la clase media y alta, en una serie de ciudades, dando paso a actividades comerciales y administrativas especializadas; y, finalmente, la invasión que ha supuesto la congestión del tráfico, las autopistas urbanas y una arquitectura uniforme y mediocre tanto en el centro como en la periferia.

A medida que nos aproximamos al siglo XXI, las ciudades de Europa seguirán constituyendo los principales centros de actividad económica, innovación y cultura. La gestión del medio ambiente urbano y de la calidad de vida de sus ciudadanos tiene, pues, implicaciones que van mucho más allá de la preocupación por el bienestar de la población urbana de la Comunidad. Está en juego la calidad de la "civilización", cuyas manifestaciones más prácticas las constituyen las actividades económicas, científicas y sociales.

¿Podemos hablar de "ciudades" o debemos pensar en términos de "zonas urbanas"? El emplear el vocabulario del pasado puede obstaculizar nuestra comprensión de las nuevas realidades. Mediante el término más amplio se pretende describir el fenómeno moderno: un centro histórico - que ha sufrido grandes cambios - rodeado por una periferia de bloques dormitorio o suburbios. Las zonas urbanas están divididas y a la vez unidas mediante una red de comunicaciones, autopistas y ferrocarriles que permiten un trasiego continuo de personas y bienes.

La periferia no tiene límites precisos, y su estructura no está claramente definida. Desde un punto de vista extremo, las "zonas urbanas" contradicen el propio concepto de ciudad: se convierten en fenómenos "posturbanos", muy alejados de la imagen tradicional preindustrial o incluso declimonónica. Algunos expertos de la OCDE o la ONU prescinden de la noción de "urbe" y prefieren hablar de "asentamientos humanos", sin duda para distinguirlos de las reservas naturales o de las zonas inhabitables por sus características geológicas.

El avance de la urbanización

La urbanización puede entenderse, más que como una forma de establecimiento, como un modelo de comportamiento individual y social. Los hábitos de consumo, las redes de información y las relaciones sociales ya no se corresponden con las del vecindario o el clan familiar del pueblo preindustrial. En este sentido, gran parte de la Comunidad está caracterizada por un único estilo de vida.

Existen, además, otras razones por las cuales las ciudades europeas se asemejan entre sí: albergan, en medida cada vez mayor, a los miembros más pobres de la sociedad, en guetos en el interior de la ciudad o en chabolas en la periferia. Mas este fenómeno crea su propia diversidad, pues los antiguos residentes de las ciudades, los emigrantes rurales, los recién llegados europeos y no europeos coexisten de forma a veces incómoda. Los modos de vida rurales y "extranjeros" tardan en ser absorbidos por la uniformidad que imponen la producción y el consumo modernos y aportan una renovación continua a la rica diversidad que constituye uno de los valores de la vida urbana.

La ciudad como proyecto

¿Puede decirse que la expansión de las "zonas urbanas" y sus modos de vida han dejado desfasado el concepto de "ciudad"? Es cierto que, salvando unas pocas excepciones, las ciudades de hoy en día poco tienen en común con sus precededoras de los siglos XVIII y XIX. Sin embargo, en las últimas décadas hemos asistido a un resurgimiento del valor de la vida urbana y hemos llegado a apreciar cada vez más la importancia de la calidad de vida de las ciudades europeas.

Hasta cierto punto, esto refleja el fracaso de la periferia: la ausencia de vida social, la parquedad de la cultura, la monotonía visual, el tiempo que se desperdicia en los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo. La ciudad, por el contrario, ofrece densidad y variedad; una combinación eficaz de funciones sociales y económicas que ahorra tiempo y energía; una oportunidad de restaurar la valiosa arquitectura heredada del pasado. Las "zonas urbanas" constituyen un concepto estadístico. Las ciudades, en cambio, son proyectos de un nuevo estilo de vida y de trabajo. El término "ciudad" es la palabra adecuada para referirse a la ecología urbana.

El mercado único acelera la actividad económica y el proceso de internacionalización, lo que influye en la cohesión social, el funcionamiento económico y la calidad de vida de las ciudades.

Se está acentuando el papel de algunas ciudades como centros de actividades terciarias. Si bien esto impulsa el desarrollo económico y la creación de empleo, a menudo también aumenta la presión sobre los centros que supone la construcción de oficinas y las molestias del tráfico, reduce la diversidad de la vida urbana y fomenta el éxodo a los suburbios que deja las viviendas restantes a los pobres y los emigrantes, con enclaves para la clase acomodada.

Otras ciudades se hallaran tal vez desplazadas fuera de las zonas del desarrollo económico moderno. Se encuentran entre éstas las ciudades que apenas participaron en la industrialización de los siglos XIX y XX, y las que se especializan en industrias cuya importancia va en disminución en el mundo de hoy en día.

Tanto el desarrollo acelerado como la decadencia económica, sobre los que a veces tienen escaso control, sitúan a las autoridades municipales ante tareas difíciles y en ocasiones imposibles.

Indiscutiblemente, en la actualidad se da una mayor competencia por atrapar inversiones entre todo tipo de localidades, entre ellas las ciudades. Es indudable que las ciudades céntricas se están beneficiando del impulso que el mercado único proporciona a la economía internacional de servicios. En otras ciudades, la preocupación por la creación de empleo lleva a las autoridades municipales a ofrecer algo más que ventajas fiscales y emplazamientos en zonas verdes; pero a menudo repiten los errores del pasado, permitiendo un desarrollo de escasa calidad ambiental.

La esencia de un planteamiento europeo

Dos elementos constituyen la base de un enfoque de las ciudades específicamente europeo. El primero de ellos es que aún estamos a tiempo de salvar la ciudad europea. Los problemas que comparte con las ciudades de otros continentes, tanto las ricas como las pobres (congestión del tráfico, "chabolias" en el centro y en la periferia, infraestructuras inadecuadas, contaminación) se presentan allí con una virulencia que no tiene contrapartida en Europa. Los factores más críticos de presión sobre las ciudades, el crecimiento demográfico y la emigración rural, se han superado en Europa en su mayor parte, si no por completo; queda tan solo el crecimiento económico, el cual puede proporcionar los medios financieros y tecnológicos para remediar los males que él mismo puede originar.

El segundo elemento específicamente europeo es el compromiso tradicional de Europa por lo que ahora se denomina "cohesión social". Los problemas de las regiones más pobres alcanzan a las ciudades de toda la Comunidad: es aquí donde deben concentrarse los esfuerzos por crear unas condiciones de vida más justas y equitativas. Es en las ciudades donde nació la democracia, y la Europa del Este nos demuestra que esto sigue siendo así. En occidente, el lema "Stadtluft macht frei" (en la ciudad se respira libertad) ha adquirido un nuevo significado para aquéllos que huyen de una vida sin empleo o sin perspectivas.

Tanto la prosperidad de Europa como sus fracasos económicos suponen presiones para las ciudades. A la inversa, Europa en su conjunto se beneficia de la eficacia económica, la estabilidad social y la belleza de las ciudades que han prosperado. La Comunidad puede y debe contribuir, en cooperación con las autoridades nacionales y locales a mejorar nuestro patrimonio común y a asumir una responsabilidad que es de todos.

El papel de las ciudades

El crecimiento urbano se debe a una combinación de factores económicos, sociales, culturales y políticos:

- el factor económico: la ciudad es sinónimo de proximidad; proporciona una multiplicidad de contactos y actividades, se convierte así en un núcleo de información y creatividad. Es esta capacidad de reunir los actores económicos que intervienen en todas las fases de producción, investigación y consumo lo que atrae a las empresas hacia los centros urbanos.
- El factor social: la ciudad auna una gran variedad de instalaciones sociales (guarderías, hospitales, centros de servicios sociales, etc.) cuya función es cada vez más importante por el aumento de la marginación en forma de subempleo, desempleo y pobreza. De hecho, la concentración de problemas sociales permite definir y llevar a la práctica medidas correctoras más bien específicas que generales. La ciudad concentra también oportunidades de empleo; éste es uno de sus grandes atractivos. En términos más generales, la ciudad representa la capacidad de elección: de relaciones sociales, educación, servicios y trabajo.
- El factor cultural: al igual que ocurre en la esfera social de la cual forma parte, el papel cultural de la ciudad se basa en la densidad, la proximidad y la facultad de elección. Estos factores contribuyen tanto a la "producción" de cultura como a su "consumo". Además, la herencia histórica de la ciudad permite actividades económicas singulares vinculadas a la cultura, entre ellas el turismo.
- El factor político: más que cualquier otro lugar, la ciudad debe responder directamente a las exigencias de sus ciudadanos en lo que se refiere a una "buena administración". La ciudad es un sitio en el cual la participación directa es posible y se practica cada vez más, y donde el individuo puede desarrollar con mayor libertad su noción de los valores personales y cívicos. No es casual que en nuestras lenguas los términos citizen, citoyen, cittadino, ciudadano o Bürger encierren en sí una connotación de soberanía política.

Creatividad

En última instancia, la importancia social y económica de la ciudad reposa en la facilidad de comunicación que ofrece la densidad espacial y la gran variedad de personas e instituciones que pueden explotar estas oportunidades. El teléfono y la transmisión de datos no pueden sustituir a muchos tipos de comunicación que van más allá del intercambio de información; por el contrario, una comunicación electrónica eficaz aumenta la necesidad de contactos personales. Ésto es válido, sobre todo, para las decisiones colectivas basadas en juicios cualitativos y para los intercambios de información que brindan la respuesta inesperada, que a veces ni siquiera se buscaba, y de la cual surge la auténtica innovación. El movimiento físico y los servicios de telecomunicaciones contribuyen a crear, entre ambos, un entorno que atrae a las empresas y que permite a los ciudadanos trabajar y vivir.

En pocas palabras, la comunicación urbana genera la creatividad científica, organizativa, social e intelectual que constituye uno de los motores del desarrollo en la era postindustrial.

Los enemigos de esta fuente de creatividad son, por una parte, el crecimiento suburbano indiferenciado en zonas casi rurales que aíslan al individuo; y una política que preconiza un empleo altamente especializado de los terrenos urbanos, y que crea enclaves funcionales y guetos sociales donde las personas sólo se encuentran con sus iguales: los campus universitarios en los márgenes de la ciudad, los distritos financieros en el centro, las zonas industriales desprovistas de los servicios más elementales y alejadas de las zonas de residencia. Tanto el crecimiento suburbano como la especialización van ligados al entorno urbano: existen porque suponen una huida o protección de las plagas urbanas, la pobreza y la contaminación. El restablecimiento de la ciudad diversa y multifuncional de la Europa de los ciudadanos es por tanto un proyecto económico y social para el cual la "calidad de vida" no representa un lujo, sino un rasgo esencial.

Lo queramos o no, Europa ha elegido la vía de la urbanización. A veces se citan estadísticas que muestran la reducción de la población de algunas ciudades, como prueba de su decadencia. Pero los suburbios que recibieron esta migración siguen dependiendo de las ciudades en lo que respecta a su vitalidad económica y social.

De hecho, mientras en algunas ciudades continúa el movimiento hacia los suburbios, con los centros ocupados por familias de clase baja que viven junto a los enclaves de oficinas, en otras se está redescubriendo la conveniencia y el estímulo de la vida en las ciudades. Para que esta tendencia prosiga, debe reducirse el ruido que ahuyenta a los habitantes hacia la tranquilidad del campo, debe mejorarse la calidad atmosférica y rescatarse los espacios abiertos convertidos en aparcamientos e islas de tráfico. Nos referimos a ello con más detalle en el siguiente apartado. En el último apartado se estudian las causas profundas de la degradación urbana, que requiere nuevos planteamientos a todos los niveles de la actuación política.

2. El medio ambiente urbano

Desde siempre han existido dificultades para el medio ambiente urbano. El ruido era un problema en la antigua Roma; el tráfico bloqueaba las calles del París del siglo XVIII; en los siglos XIX y XX proliferaron análisis de la contaminación y las molestias que afectaban a los residentes urbanos, en particular a los más pobres de entre ellos.

La calidad de la vida urbana mejoró considerablemente a lo largo del siglo pasado. No fue sino a finales del siglo XIX cuando las viviendas se conectaron al alcantarillado y a las redes de suministro. Y sólo en los años 50 comenzó la mayoría de las ciudades a hacer algo para reducir la contaminación atmosférica debida a las calefacciones domésticas por carbón. Estas mejoras tienen como contrapartida una mayor esperanza de vida, una menor mortalidad infantil, etc.

Siguen existiendo muchos problemas, pero a menudo son menos evidentes y no causan gran preocupación. Los sistemas de alcantarillado que abarcan toda la ciudad han mejorado las condiciones sanitarias urbanas, pero contaminan los ríos y océanos más allá de los límites de la ciudad. Algunos tipos de contaminación sólo se aprecian claramente en determinadas partes de la ciudad.

Otros, como la contaminación atmosférica debida a la industria y a los automóviles, el ruido de los aviones, etc., pueden llegar a subestimarse porque sólo resultan aparentes en determinados momentos o durante períodos reducidos.

Muchos de estos contaminantes tienen efectos a largo plazo, y en algunos casos se observan más fácilmente en los perjuicios que causan en la naturaleza o en los edificios que en el lento deterioro que provocan en la salud humana.

Mas la salud de quienes viven en las ciudades está siendo objeto de una preocupación creciente. Uno de los riesgos para la salud es la densidad del tráfico urbano. El monóxido de carbono procedente de los tubos de escape puede acumularse en los túneles y los aparcamientos subterráneos. Esto puede dañar el sistema respiratorio, inhibir la absorción de oxígeno por la hemoglobina y provocar ataques cerebrales en los ancianos.

Los hidrocarburos generados por una combustión incompleta reaccionan con otros contaminantes en presencia de luz solar y dan lugar a productos que irritan los ojos y dañan el sistema respiratorio. Reaccionan también con los NO_x , produciendo ozono, el cual dificulta la respiración, provoca tos y daña el sistema inmunológico.

Otro de los principales contaminantes emitidos por los vehículos de motor es el plomo; pero de esta fuente se debería ocupar la legislación que obliga a emplear combustibles sin plomo.

La contaminación interior origina importantes problemas de salud, cuyo alcance apenas comienza a conocerse. Muchos niños han sufrido intoxicaciones por la pintura con plomo en edificios antiguos. De modo mucho más general, el amianto (de amplia utilización como aislante) ha llegado a constituir una auténtica preocupación. La inhalación de fibras de amianto provoca graves daños pulmonares y una forma de cáncer rara e incurable. Esto ha dado lugar a un encendido debate acerca de la cuestión de si el amianto presente en los edificios debería eliminarse, o de si constituye un riesgo menor si no se toca.

Otros materiales de construcción contienen sustancias peligrosas como formaldehído, fibras minerales, mercurio y radon. La tendencia a un aislamiento hermético ha agravado los efectos tóxicos de estas sustancias.

En el terreno psicológico, el ruido puede suponer un riesgo significativo para la salud del habitante urbano, pues da lugar a síntomas físicos relacionados con el estrés y reduce la calidad general de la vida en la ciudad, incrementando el comportamiento agresivo. Puede también causar pérdidas de audición.

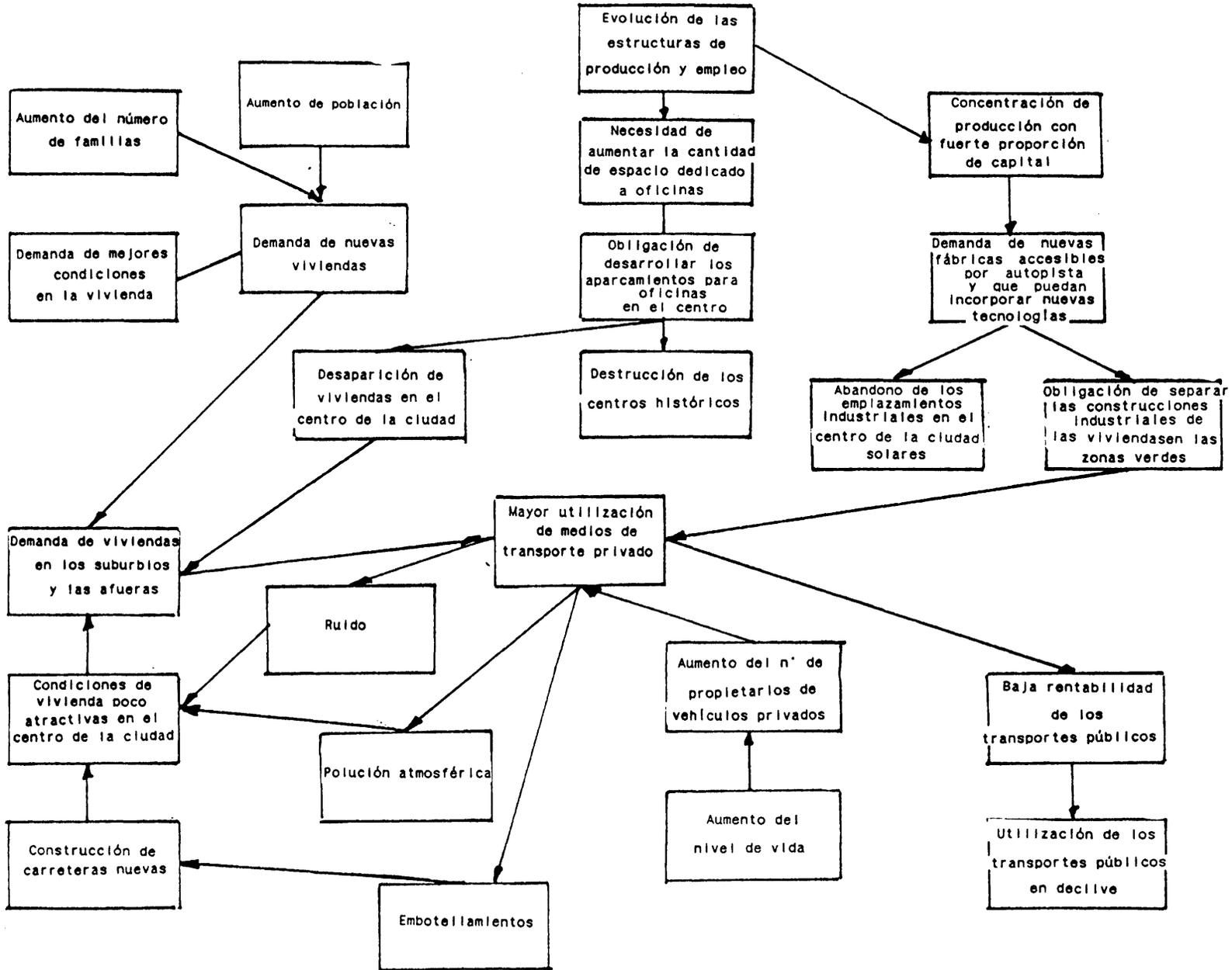
2.1. La complejidad del medio ambiente urbano

Los problemas a los que se enfrenta el medio ambiente urbano son variados y muy numerosos. A efectos de la exposición, los agrupamos en tres apartados:

- contaminación urbana: aire, agua, ruido, suelo, residuos
- el entorno edificado: carreteras, calles, edificios, espacios abierto, zonas de recreo
- naturaleza: vegetación y vida silvestre en la ciudad.

Al centrarse en problemáticas individuales, es importante no perder de vista el hecho de que el "sistema urbano" es una unidad compleja e interrelacionada. En la figura 1 aparece un diagrama de algunas de las principales relaciones de causa/efecto que influyen en el desarrollo urbano y en el sistema ambiental urbano.

La magnitud de estas interrelaciones demuestra el peligro potencial de las decisiones ad hoc: frecuentemente, al resolver un problema originamos otro. Para gestionar nuestro medio ambiente urbano de forma eficaz necesitamos una estrategia basada en una visión general del sistema urbano, con tomas de decisión integradas en áreas clave. Pocas ciudades poseen una estructura administrativa que pueda garantizar este tipo de integración, especialmente crítica cuando se planifican el uso de los terrenos y el transporte. Aunque la ciudad es el principal foco de la actividad económica y de las presiones de ésta sobre el medio ambiente, no puede analizarse aislándola de la región en la que está situada. Las interrelaciones entre la ciudad y sus zonas circundantes requieren, pues, que se elaboren medidas en un contexto amplio, que se ocupe de la planificación de la región en su conjunto.



Relaciones generadas en el sistema urbano
Figura 1

2.2. Contaminación urbana

Las zonas urbanas, por su propia naturaleza de centros demográficos y de actividad económica, presentan concentraciones elevadas de contaminantes. Pero a pesar de la abundante investigación y de la atención creciente que se presta a los temas de medio ambiente se carece de datos comparables sobre los indicadores ambientales clave. E incluso cuando se dispone de datos, la comparación y la interpretación se complican debido a las diferencias en la recopilación de datos y en las técnicas de medida.

No obstante, la investigación científica ha confirmado claramente los efectos negativos que ejercen sobre la salud la contaminación atmosférica y del agua, el ruido, la eliminación inadecuada de los residuos y los suelos contaminados. A raíz de ello, la Comisión ha establecido a lo largo de la última década una serie de objetivos de calidad ambiental. En los siguientes apartados se estudian las cuestiones que intervienen en cada una de estas áreas.

2.2.1. Contaminación atmosférica

Las zonas urbanas están sometidas a una amplia gama de contaminantes. Algunos de estos contaminantes son carcinógenos; entre sus efectos sobre la salud se incluyen las enfermedades respiratorias así como las irritaciones cutáneas y oculares. Al margen de ello, erosionan el entorno edificado y perjudican el medio ambiente natural. La mayoría de los contaminantes atmosféricos proceden de las siguientes tres fuentes: la industria, los vehículos de motor y la utilización de combustibles fósiles para calefacción o para generar electricidad.

La contribución de las fuentes industriales a la contaminación atmosférica varía de forma considerable según la ciudad de que se trate, dependiendo de la densidad y el tipo de industria en la zona, de su emplazamiento preciso y de la medida en que se han adoptado medidas para controlar las emisiones o dispersarlas más allá del entorno local. Los efectos de una fuerte contaminación atmosférica pueden ser devastadores: en 1952, 5.000 personas murieron en Londres a causa del "smog" producido por emisiones de SO_2 .

Ahora bien, la contaminación industrial no es un problema exclusivamente urbano. A menudo las normas nacionales e internacionales sobre emisiones van dirigidas a problemas más amplios tales como la lluvia ácida y el efecto invernadero, y no al medio ambiente urbano. La contribución de la industria a la contaminación atmosférica urbana se regula tanto mediante "valores guía" ambientales para la calidad del aire como a través de normas de emisión en las fuentes.

Los problemas de contaminación atmosférica relacionados con los edificios y el transporte en la ciudad están más estrechamente ligados al funcionamiento interno de ésta. En el cuadro 1 se representa la contribución de estas actividades consumidoras de energía a los niveles de cada uno de los contaminantes.

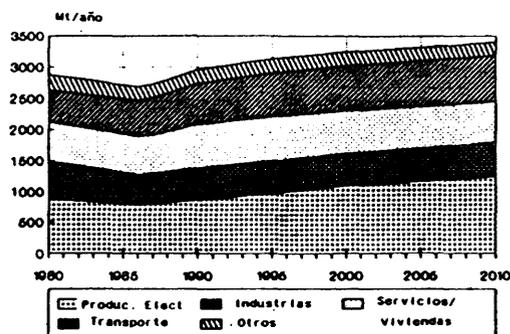
Cuadro 1
Fuentes de contaminación atmosférica

Sector	CO ₂	SO ₂	NO _x
Energía	37,5	71,3	28,1
(energía eléctrica)	(29,3)	(61,5)	(24,6)
Industrial	18,6	15,4	7,9
Transporte	22,0	4,0	57,7
Otros	21,9	93,	6,3
Total	100	100	100
	(2.700 mill. de toneladas)	(14 mill. de toneladas)	(9,8 mill. de toneladas)

Fuente: Energía 2010 (1989)

Como muestran estas cifras, según la fuente de energía de que se trate, la calefacción puede constituir una de las fuentes más importantes de contaminación atmosférica. En Dublín, por ejemplo, la calefacción doméstica es una importante fuente de SO₂ y partículas. Un descenso gradual en la utilización del carbón ha aliviado algunos de los efectos más graves de la contaminación por SO₂ y partículas a nivel local. Sin embargo, su sustitución por la electricidad no resuelve el problema global, dada la contaminación que provocan la mayoría de las formas de generar electricidad. Desde una perspectiva más amplia, el empleo de todas las formas de combustibles fósiles contribuye a los problemas de la lluvia ácida y, asimismo, elevando los niveles de CO (véase la figura 2), al efecto invernadero.

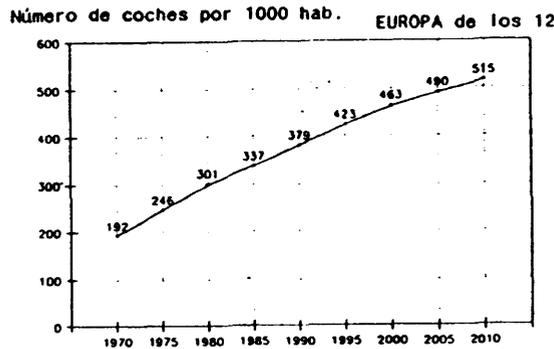
Figura 2
Emisiones de CO₂, Europa de los 12 (1980-2010)
Por sector



Fuente: Energy in Europe: Major Themes in Energy
Dirección General de Energía, septiembre de 1989

Los problemas más acuciantes de contaminación atmosférica local originada por la calefacción han sido resueltos, pero en su lugar han aparecido unos niveles más elevados de contaminación debida al transporte. Los motores de los automóviles son fuentes importantes de NO_x , CO, partículas y plomo. En relación con el CO_2 , por ejemplo, no está de más señalar que casi la mitad de la combustión debida al transporte procede, según las estimaciones, del tráfico urbano. En muchas ciudades, el sector de transportes es responsable de casi el 90% de las emisiones de monóxido de carbono. En la Figura 3 se representa el auge que ha experimentado la posesión de vehículos, en los últimos años, así como las estimaciones a medio y largo plazo, que indican que, probablemente, este crecimiento significativo continuará en el futuro.

Figura 3
Posesión de vehículos 1970 - 2010



Fuente: véase la figura 2

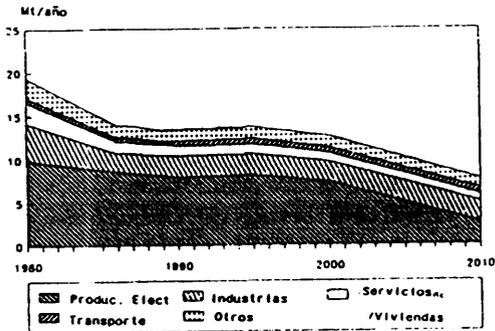
A lo largo de la última década, la Comunidad ha establecido directivas sobre la calidad del aire relacionadas con una serie de contaminantes atmosféricos clave: SO_2 y partículas en suspensión, NO_2 , etc. Estas directivas han establecido, por una parte, valores límite (un valor crítico para la salud humana) y, por otra, valores guía (un valor que se fija como objetivo de mejora ambiental a fin de evitar cualquier repercusión a largo plazo sobre la salud y la calidad de vida).

Si bien, no se dispone de información sobre toda la Comunidad para demostrar los efectos de estas directivas y las directivas asociadas destinadas a controlar las fuentes de emisión individuales, la figura 4 pone de manifiesto la eficacia de las medidas para reducir el SO_2 y los NO_x . En lo que respecta a la reducción de los NO_x , los avances han sido menos espectaculares. La introducción de los catalizadores en todos los coches nuevos a partir de 1992/93 reducirá la contaminación producida por cada uno de los vehículos, pero es muy posible que el aumento del tráfico vial, que incluye tanto los vehículos particulares como el transporte de mercancías por carretera, así como la congestión del tráfico, compense esta reducción.

Figura 4
Emisiones de SO₂ y NO_x
Fuente: véase Figura 2

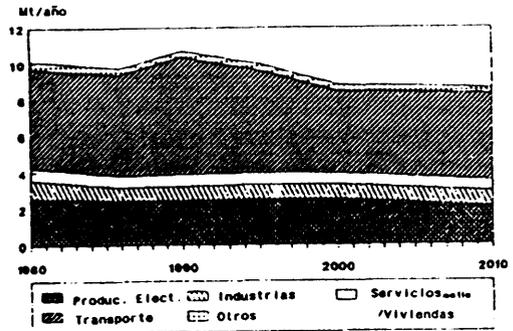
**Emisiones de SO₂,
Europa de los 12**

Por sector



**Emisiones de NO_x,
Europa de los 12**

Por sector

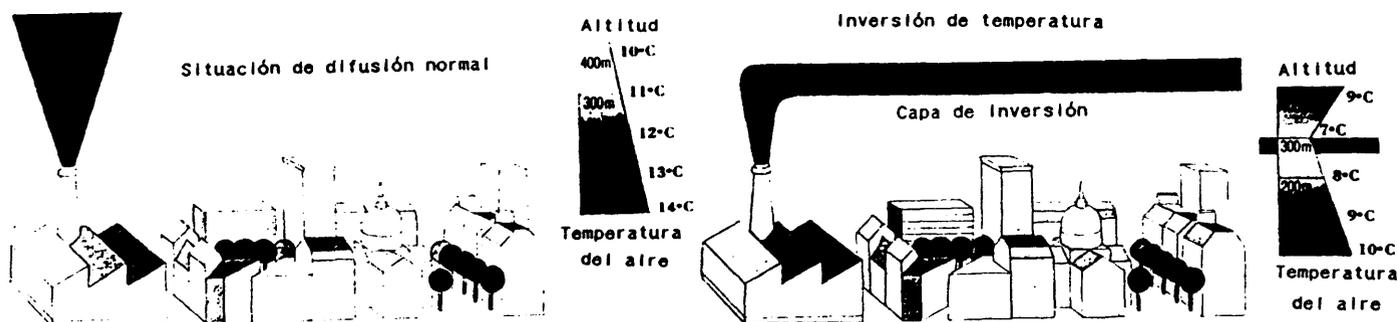


En varias ciudades del sur de Europa, como Atenas y Nápoles, se ha producido un aumento significativo de la mayoría de los contaminantes atmosféricos, con el correspondiente deterioro de la calidad del aire. Esto puede atribuirse al importante crecimiento demográfico de estas ciudades, debido al éxodo de la población rural del sur de Europa. En Atenas, por ejemplo, el aumento de las emisiones generadas por la industria urbana y los vehículos ha sido tal que las autoridades han tenido que introducir un sistema mediante el cual sólo se permite la entrada de vehículos en la ciudad en días alternos, y siempre que los niveles de contaminación no excedan los límites de seguridad.

Con estas medidas tan sólo se ha conseguido evitar que la situación empeore. No puede considerarse que constituyan soluciones a largo plazo.

Frecuentemente los problemas de contaminación atmosférica en las zonas urbanas se ven agravados por una combinación de factores climáticos y geográficos que concentran los contaminantes en la ciudad e impiden su dispersión y dilución en la atmósfera. Estos efectos se describen en el diagrama 1.

Diagrama 1
Concentración de la contaminación urbana



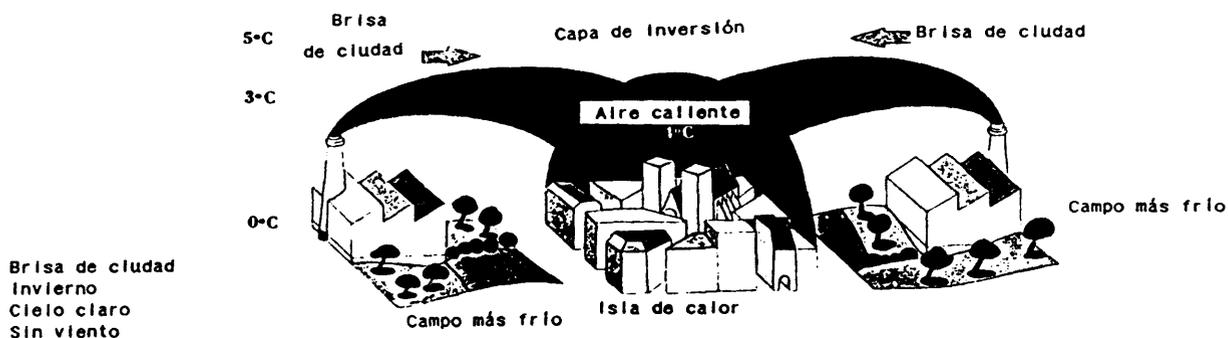
En condiciones normales, los contaminantes transportados por los gases calientes ascienden mientras encuentren masas de aire más frías (esta es la situación normal de difusión).

En determinadas condiciones (por ejemplo, durante la noche), la temperatura a varios centenares de metros de altitud es superior a la registrada en la capa de aire que está en contacto con el suelo. Entonces, la ascensión de los contaminantes queda bloqueada al encontrar una "capa de Inversión" que hace de "tapadera" térmica. Si, en ese mismo momento, el viento cesa, la concentración de contaminantes aumenta considerablemente.

Al margen de los fenómenos de contaminación local descritos anteriormente, los contaminantes y los compuestos químicos derivados de estos pueden ser transportados a larga distancia por el viento, para caer luego mezclados con la lluvia, la nieve, la bruma y la niebla.

Este fenómeno, que traspasa las fronteras y transporta la contaminación a larga distancia, se conoce, en general, como "lluvia ácida".

Mecanismos de las brisas campo-ciudad



La aglomeración urbana forma un islote de calor que se mantiene tras la puesta de sol, mientras que el campo a su alrededor se enfría. El aire caliente asciende, creando así una depresión que atrae el aire más frío de los alrededores. En este caso, los contaminantes emitidos en la periferia son atraídos a la ciudad, lo cual provoca un aumento, a veces considerable, del nivel de contaminación.

Fuente: Secretaría de Estado del Medio Ambiente.
"La calidad del aire, nuestro patrimonio vital"
Francia, junio de 1989

Aunque casos como el de Atenas son muy conocidos, sería erróneo suponer que las ciudades del norte de Europa no sufren también problemas graves. Los sistemas de vigilancia proporcionan datos que parecen indicar una mejoría generalizada, pero el empleo de cifras medias procedentes de un número restringido de estaciones de control podría estar enmascarando la presencia de concentraciones dañinas en determinados momentos y lugares. En Bruselas, por ejemplo, el tráfico de las horas punta genera en los túneles de la ciudad unos niveles de contaminación que superan ampliamente el límite recomendado por la Organización Mundial de la Salud.

2.2.2. El ruido

El ruido es la forma de contaminación más "urbana" y afecta tanto a la salud como a la calidad de vida de los ciudadanos. Los mayores problemas de ruido se deben a la construcción y a los diversos medios de transporte: el tráfico vial (sobre todo las motos), aéreo y por ferrocarril. La actuación comunitaria en relación con el ruido se ha centrado en el que generan las fuentes principales, por ejemplo, los aviones, la construcción y los vehículos de motor (y se ha ocupado también del ruido en el lugar de trabajo).

Por importantes que hayan sido estas mejoras a la hora de reducir el ruido provocado por casos aislados extremos, apenas se ha abordado el problema del ruido en general, creado por la suma de coches, aviones y trenes "normales". Es de esperar que para los próximos años aumente el tráfico, y que con ello se exacerbe el problema del ruido urbano.

Dentro del proceso de normalización que acompaña la creación del mercado único, la Comunidad propone, para los vehículos de motor, normas sobre el nivel de ruido. Estas normas han ido mejorándose de forma progresiva, pero aún no parecen capaces de obligar a los productores a incorporar la mejor tecnología disponible para reducir la generación de ruido. Si bien es cierto que unas normas más estrictas supondrán un aumento de costes, éste debe valorarse teniendo en cuenta las ventajas de una disminución del ruido ambiente. En este terreno vale la pena plantearse la conveniencia de emplear instrumentos económicos.

Sin embargo, unas normas más severas aplicadas a los vehículos no pueden sustituir a un enfoque más amplio de la gestión del tráfico. Donde se han ensayado, los llamados programas de pacificación del tráfico han tenido éxito. A partir de iniciativas locales se han introducido reducciones en la limitación de la velocidad, restricciones en el acceso a las vías y controles integrados de los semáforos, que resultan eficaces con tal de que se vele por su cumplimiento.

Una importante dificultad en relación con los programas para reducir el nivel de ruido en las ciudades es la inexistencia de una norma de calidad del ruido de aceptación general. Varios Estados miembros han definido objetivos en cuanto al nivel de ruido, pero éstos no tienen, por lo general, rango legislativo. La Comisión está considerando la idea de fijar límites para los niveles de ruidos en el ambiente, lo que constituiría un objetivo de calidad similar a los que existen para la contaminación atmosférica.

Se pondría así de relieve la importancia de las actuaciones en favor de la gran cantidad de personas que, por la zona en la que viven, están sometidas a niveles de ruido que afectan a su salud (produciendo un estado de estrés o perturbando el sueño). Son frecuentemente los sectores económicamente más desfavorecidos de nuestra sociedad, los que al disponer de viviendas en peores condiciones, quienes soportan los niveles más altos de ruido.

2.2.3. Agua

El proceso histórico de expansión demográfica y desarrollo industrial en las zonas urbanas ha sido desastroso para la calidad de las aguas fluviales que las atraviesan. A medida que las ciudades dejaron de depender de sus ríos para el abastecimiento de agua, éstos se convirtieron en depósitos de residuos, receptores de un volumen y de una variedad creciente de afluentes, nocivos tanto para la calidad del agua como para los organismos vivos.

Otro aspecto de este problema es que en muchas ciudades todavía se utilizan los sistemas de alcantarillado diseñados y construidos a finales del siglo XIX. Los actuales vertidos contaminantes son muy distintos de los del siglo pasado, tanto por lo que respecta a la concentración de las sustancias como a su volumen. Además, las viejas alcantarillas están frecuentemente en mal estado, y el coste de su sustitución resulta prohibitivo.

El propio ambiente urbano crea dificultades para los sistemas de alcantarillado y las aguas que reciben. Las superficies impermeables de la ciudad concentran la escorrentía, alcanzando caudales máximos en tiempos mínimos. En determinados casos, un aumento de la urbanización en una zona de captación de aguas puede aumentar el riesgo de inundación río abajo. De hecho, la canalización de muchos ríos urbanos exagera esta situación. Debe también tenerse en cuenta que la escorrentía procedente de superficies asfaltadas arrastrará una mezcla de los contaminantes que normalmente se encuentran en las superficies urbanas.

Si bien el tratamiento de las aguas previo a su reutilización normalmente se adecúa a las normas comunitarias sobre calidad del agua, se ha prestado relativamente poca atención al valor de las aguas en cuanto a lugar de recreo. Frecuentemente se han alcanzado importantes mejoras en los casos en que la calidad de las aguas de un río ha llegado a constituir un asunto de orgullo cívico, asociado con la imagen de la ciudad. Esto se aprecia claramente en el caso de Londres y el río Támesis, en cuya mejora se han invertido cantidades considerables a lo largo de las últimas décadas, y del cual se afirma actualmente que posee uno de los estuarios más limpios del mundo.

Ríos como el Rhin, expuestos a la influencia de un gran número de localidades en distintos estados, muestran los efectos mutuos que se ejercen entre las ciudades, así como la necesidad de cooperar a nivel internacional.

2.2.4. Residuos

Al igual que ocurre con las demás formas de contaminación, los problemas específicamente urbanos asociados a los residuos se deben a la combinación de una elevada densidad demográfica y una variedad de actividades económicas y desechos diversos: hospitales, mercados y mercadillos, escombros procedentes de demoliciones, envases abandonados por transportistas, vendedores al por menor y consumidores, etc.

Las autoridades locales deben hacerse cargo de tres tareas relacionadas:

- limpieza de las calles,
- recogida de basuras,
- eliminación de residuos.

La eliminación del enorme volumen de residuos domésticos e industriales, que aumenta de forma imparable, constituye un problema colosal para los administradores de las ciudades europeas. En la tabla 2 se indican los volúmenes de residuos generados y el tratamiento que reciben en cada país. La construcción de vertederos, solución sencilla, incluso en condiciones controladas, se está haciendo cada vez más difícil para muchas ciudades, bien debido a la escasez de suelo disponible a una distancia razonable de la ciudad o a causa de la oposición que manifiestan los residentes de las zonas adyacentes.

Cuadro 2
Tratamiento de los residuos sólidos urbanos
en algunos países, 1985/1986

PAÍS	R.S.U. mill. de ton.	Vertidos		Incineración	Otros
		Legales	Illegales		
Dinamarca	1,4	22	--	70	8
Países Bajos	4,2	53	--	37	10
Francia	17,0	44	10	36	10
Alemania	32,0	70	--	27	3
Reino Unido	20,0	90	--	9	5
Bélgica	32,2	70/80	--	20	10
Italia	15,0	30	55	11	4
España	10,0	--	--	5	15
Grecia	--	80	20	--	--
<u>Irlanda</u>	<u>--</u>	<u>65</u>	<u>35</u>	<u>--</u>	<u>--</u>
	110,0				

Fuente: Recupero Alluminio in Forma di Lattine, Conzorzio dei Produttori di contenitori in Alluminio - Bresso (MI) - IT

La incineración está demostrando ser una opción problemática. Es difícil encontrar emplazamientos adecuados, y las emisiones, en parte tóxicas, han dado lugar a que la legislación comunitaria fije límites a las emisiones de las plantas de incineración municipales. En algunos Estados miembros, sobre todo en Alemania y los Países Bajos, se han producido avances por lo que respecta al reciclado y la reducción de residuos, pero, incluso si nos atenemos a las estimaciones más optimistas, generalmente se considera que una reducción del 30% es el máximo objetivo alcanzable.

En la estrategia de gestión de residuos, recientemente publicada por la Comisión*, se establecen dos prioridades: la prevención y el reciclado. La prevención corresponde principalmente a la industria. Por ejemplo, una modificación en los sistemas de envasado podría facilitar en gran medida la limpieza de las ciudades y minimizar los problemas de gestión de residuos. Para los administradores de las ciudades el reciclado es una alternativa importante. Ello requiere que los residuos se clasifiquen en el lugar donde se producen (para lo cual se requieren contenedores apropiados) y que se monten servicios de recogida especializados. En un futuro, podrían también incorporarse al diseño de los grandes edificios de viviendas y oficinas, como un elemento más, instalaciones de clasificación de residuos a efectos de reciclado.

2.2.5. Contaminación de los suelos

La contaminación del suelo originada por vertidos incontrolados de sustancias tóxicas se considera en la actualidad como cuestión muy preocupante en las zonas urbanas. A la vez que aumenta el interés por recuperar suelo urbano, se da la circunstancia de que los suelos contaminados durante décadas por vertidos incontrolados han quedado inutilizados tanto como zona de vivienda como para nuevas actividades económicas.

Dado el carácter local y muy específico de cada caso concreto, es difícil establecer una política general o soluciones técnicas. Ahora bien, aunque los efectos inmediatos de la contaminación son frecuentemente locales, las aguas freáticas están amenazadas a medio plazo.

2.3. El entorno edificado

El paisaje campestre está formado por accidentes naturales; por el contrario, el paisaje urbano está constituido por edificios, y salpicado de árboles y espacios verdes. Hasta cierto punto, la calidad del paisaje urbano es cuestión subjetiva, de gustos; no obstante, la mayoría de las personas tienen una forma similar de apreciar la calidad de las ciudades: los edificios históricos y el diseño de las calles, los espacios abiertos y los árboles, la actividad.

En los casos en que permanecen intactos, los centros históricos de las ciudades europeas representan un importante vínculo con el patrimonio cultural de la ciudad. En un mundo cada vez más dominado por los estilos internacionales de arquitectura y tecnología de la construcción, los centros históricos nos proporcionan una percepción singular del entorno que diferencia una ciudad de las demás.

* SEC 89(934) final: Community Strategy for Waste Management.

En las últimas décadas hemos asistido a grandes cambios en la planificación y la gestión de nuestras ciudades. La mayoría de ellas han sufrido un proceso de suburbanización; es decir, cada vez son menos las personas que viven en los centros propiamente dichos y en éstos se instalan cada vez más oficinas y establecimientos comerciales.

La tremenda presión de desarrollo que ejercen estas actividades ha dado lugar a que se destruya gran parte de la estructura histórica de nuestras ciudades, sustituyéndola por edificios nuevos, frecuentemente de calidad mediana, si no deplorable. No es de esperar que muchas de las construcciones del período actual lleguen a ser consideradas por las generaciones futuras como un patrimonio histórico.

Es difícil cuantificar esta destrucción a escala europea, ya que hay grandes variaciones entre las clasificaciones oficiales en los sistemas de catalogación. El Reino Unido posee uno de los catálogos más exhaustivos, que recoge varios cientos de miles de edificios, clasificados según criterios fijos relacionados con su edad y su estado. También en los Países Bajos existe un amplio sistema de clasificación de casas. En Italia, la legislación nacional y las ordenanzas municipales clasifican centros históricos completos. Bélgica, en cambio, cuenta con un número mucho menor de edificios clasificados y emplea criterios más restrictivos.

Si bien la clasificación de un edificio no garantiza necesariamente su protección, un procedimiento exhaustivo de catalogación tiene la ventaja de asegurar que se tenga en cuenta de forma razonable cuando se hagan propuestas de reedificación el valor de un edificio histórico en cuanto patrimonio artístico. En el plano internacional, el sistema de diplomas del Consejo de Europa supone un reconocimiento de la importancia de una zona determinada. Si bien no proporciona una protección legal, es indudable que influye en la toma de decisiones a nivel local.

Desafortunadamente, los problemas a los que se enfrentan los centros históricos de nuestras ciudades no se limitan a los relacionados con la demolición y la renovación. Mientras los más pudientes o bien se quedaron o bien están volviendo al centro, las familias de ingresos medios siguen mudándose a las zonas suburbanas, y gran parte de las viviendas en el interior de la ciudad se alquilan a los grupos más desfavorecidos económicamente de nuestra sociedad. Estas viviendas están bien situadas, cerca de los empleos que ofrece el centro de la ciudad, pero frecuentemente los ingresos generados por estos edificios no se consideran suficientes para mantenerlos, o no se emplean para este fin. Como consecuencia de ello, los edificios se degradan.

También supone una amenaza para los edificios históricos de las ciudades europeas el alto nivel de contaminación atmosférica. Los edificios acaban recubiertos por capas de hollín debido a la contaminación por macropartículas, y además se producen reacciones químicas con contaminantes como el SO_2 , deteriorándose la estructura de la piedra. Ello es particularmente grave, y costoso de reparar, en el caso de las tallas decorativas en los principales monumentos y edificios públicos.

También el aumento de los vehículos particulares y el tráfico urbano plantea problemas considerables para los centros históricos; normalmente poseen calles estrechas nada adecuadas al empleo de vehículos de motor. Incluso en ciudades como París, que cuenta con amplios bulevares, fruto de una planificación urbanística que viene de

antiguo, se da la circunstancia de que los actuales niveles de tráfico superan con mucho la capacidad de su red viaria. Al margen de los problemas físicos que causa la congestión de tráfico, los coches aparcados en calles y plazas no previstas a tal efecto representan una fuerte agresión visual y dificultan el uso de la calle por parte de los peatones.

Justo es decir que en la última década la importancia de los centros históricos ha experimentado un mayor reconocimiento; el ritmo de las demoliciones ha descendido, y se han puesto en marcha una serie de programas de restauración.

En muchas ciudades se ha recurrido a medidas de disminución del tráfico o se han creado zonas peatonales en partes del centro; estas medidas han demostrado ser populares, y los ciudadanos gozan ahora de un entorno más seguro y más agradable para sus compras. No obstante, la construcción de grandes edificios, la degradación de determinadas zonas y el impacto del automóvil siguen siendo una amenaza para el medio urbano y aún está en el aire el futuro de los centros históricos de muchas ciudades europeas.

Estas mismas presiones han dado lugar en muchos casos a la pérdida de espacios abiertos dentro de las zonas urbanas, que se han convertido en aparcamientos o han sucumbido a los planes de ampliación de calles. Dados los altos precios inmobiliarios, las autoridades públicas tienen grandes dificultades para adquirir terrenos y dedicarlos a la creación de nuevos espacios públicos abiertos en los centros de las ciudades; al mismo tiempo, los ciudadanos van siendo cada vez más conscientes de la importancia y el valor de estos espacios.

Una posible manera de enfocar este problema es mediante una gestión inteligente de los suelos abandonados que existen en todas las ciudades. Las estructuras fluctuantes del empleo, la fabricación y el transporte de mercancías han dejado huella en la estructura física de las ciudades: fundamentalmente, en forma de amplias franjas de tierra abandonada que incluyen muelles, fábricas y cuarteles abandonados. Algunas ciudades han emprendido proyectos de renovación imaginativos que ponen de manifiesto el potencial de estas zonas para crear una nueva imagen de la ciudad; otras, sin embargo, han dejado intactas estas zonas, que desfiguraron el medio ambiente urbano.

Irónicamente, los problemas de urbanismo de nuestras ciudades no se limitan a la adaptación - malograda o no - de las ciudades históricas a los modos de vida del siglo XX. Se han detectado problemas igualmente graves en algunos de los nuevos proyectos destinados a reemplazar las viviendas del centro de las ciudades.

A finales de los años 50, así como en los 60, se aprecia en toda Europa una tendencia hacia la construcción en los márgenes de nuestras ciudades de grandes urbanizaciones frecuentemente constituidas por bloques de apartamentos de muchas plantas. Alejadas de las instalaciones urbanas, con un servicio de transporte público escaso y un mantenimiento a menudo inadecuado, en muchas ocasiones estas zonas se convirtieron en barrios degradados a finales de los 70 y en los años 80. La ausencia de actividades y oportunidades económicas en estas zonas ha contribuido a los altos niveles de desempleo, lo cual ha restringido más aun la movilidad y las oportunidades de sus habitantes.

2.4. La naturaleza en la ciudad

Se reconoce desde hace tiempo el valor que tienen los elementos naturales presentes en las zonas urbanas. Tradicionalmente, los parques, jardines y avenidas arboladas han formado parte del diseño de las ciudades. La función visual de estos elementos es de extraordinaria importancia: basta un pequeño número de árboles crecidos para suavizar de manera considerable lo que sin ellos sería un entorno totalmente edificado. Además, estos elementos poseen un valor simbólico para muchos de los habitantes de la ciudad; actúan como vínculo psicológico con la naturaleza y el campo.

En los últimos años, un interés creciente por la conservación de la naturaleza ha conducido a muchas personas a explorar los hábitats y la vida silvestre de su entorno inmediato, urbano y suburbano. A menudo, los terrenos abandonados en los hábitats seminaturales han puesto de manifiesto una sorprendente riqueza en la variedad y abundancia de su vida silvestre. La importancia de estos hábitats naturales en las zonas urbanas han aumentado al incrementarse la presión sobre la vida silvestre en el campo, debido a las prácticas de agricultura intensiva en las última décadas.

En una serie de ciudades se han elaborado inventarios detallados de los hábitats de flora y fauna, y se han constituido agrupaciones de voluntarios activos que se proponen proteger estos lugares de los efectos del desarrollo y velar por que se gestionen debidamente. Si bien estos parajes, en términos absolutos, no poseen un valor de flora y fauna comparable al de los hábitats auténticamente naturales, su situación en los centros de población urbana, o en su proximidad, les otorga una relevancia particular. Constituyen también un importante recurso para las actividades de educación y de familiarización con la naturaleza.

El tiempo de ocio ha aumentado de forma generalizada, y con ello los ciudadanos han ido adquiriendo una mayor conciencia del valor y la importancia de estos espacios abiertos en la ciudad o en sus proximidades. Al variar el uso que se hace del suelo dentro de la ciudad, las autoridades públicas tienen con frecuencia la oportunidad de crear nuevos espacios públicos. Pero, como ya se ha dicho, se trata por lo general de un ejercicio costoso debido a la cotización de estos suelos a efectos de desarrollo.

También revisten una gran importancia los espacios abiertos y los hábitats seminaturales situados en los márgenes de la ciudad, con un acceso fácil para los que residen en la urbe. Muchas ciudades, entre ellas Bruselas, Berlín y Luxemburgo, poseen grandes zonas boscosas adyacentes al término municipal; estos proporcionan hábitats para la flora y fauna, a la vez que brindan oportunidades de recreo y constituyen un recurso para la silvicultura. Las prioridades de la producción agraria en la Comunidad están cambiando, y por ello merece la pena considerar la idea de desarrollar estas zonas adyacentes a las ciudades.

3. Las raíces de la degradación urbana

Los problemas en la ciudad quedan enmascarados por sus evidentes avances: la salud de los habitantes, las viviendas mejor equipadas, las carreteras y edificios nuevos y resplandecientes. La idea de que los

efectos colaterales son el "precio necesario" puede resultar persuasiva. Además, los efectos negativos, aunque no son menos "reales" que estas mejoras, tardan mucho más en hacerse visibles: tal es el caso del aumento de la criminalidad, los problemas crónicos de salud, el aumento gradual del tráfico, el ruido y la contaminación. Por esta razón, rara vez producen la crisis manifiesta que normalmente es una condición previa para la actuación política.

Sin embargo, la madurez política de una sociedad se mide en su capacidad para pensar a largo plazo. La propia unidad europea es un ejemplo de ello. Ahora bien, esta unidad se ha expresado hasta ahora, primordialmente, a través de proyectos burocráticos y tecnocráticos que no consiguen inspirar a grandes sectores de la población. Para salvar la ciudad europea, no basta con reglamentos y dinero. Se requiere, ante todo, una comprensión cabal del origen profundo de cada problema, lo cual constituiría la base de un consenso que permita actuar con vistas a un objetivo común, a nivel local, nacional y europeo. Esto implicaría un intercambio de información y una amplia cooperación entre las ciudades.

Frecuentemente hay que buscar las causas en la manera en que organizamos el trabajo, la producción, la distribución y el consumo, y en las estructuras de planificación, a menudo rígidas y anticuadas. Estos factores (y otros) interaccionan reforzándose mutuamente. La lista que sigue no implica jerarquía alguna.

Funcionalismo

La actual planificación urbana aún sigue reflejando, en muchas instancias, los principios del funcionalismo expuestos en "la carta de Atenas", una teoría de la planificación surgida en los años 40, que también se encuentra en el anterior movimiento inglés de ciudades jardín. Ambas teorías expusieron los méritos de un sistema de planificación urbana basado en una rígida compartimentalización y en la localización de las actividades según la función. Ello significa que la vivienda, la industria, las zonas comerciales, los espacios verdes, etc., se separan físicamente, enlazándolas mediante una extensa red de calles y transportes. La separación funcional puede resultar útil en algunas ocasiones, por ejemplo, cuando se la aplica a la industria. En otros ámbitos, sin embargo, como hizo notar Karl Gruber, la delimitación estricta de las zonas prescinde del patrimonio y la realidad geográfica de la ciudad. La "precisión funcional" anula la flexibilidad de la ciudad y sus edificios; éstos, concebidos como objetos arquitectónicos, son incapaces de adaptarse a las condiciones cambiantes e impiden por tanto que la ciudad funcione como una unidad orgánica y dinámica.

Producción y organización del trabajo

Incluso la ciudad industrial era, en gran medida, una extensión de la ciudad tradicional. Mas la internacionalización de la economía, reforzada por el mercado único, ha supuesto una ruptura con el pasado. Las decisiones relacionadas con las inversiones y la ubicación de éstas se realizan en sedes centrales situadas a gran distancia, sin apenas tener en cuenta de los efectos locales. Los productos se conciben en un lugar y se elaboran en otro distinto.

La planificación urbana frecuentemente tiende a fomentar el desarrollo: nuevas infraestructuras de comunicación, parques industriales y bloques de oficinas que a menudo sustituyen las viviendas en el interior de la ciudad. Cada ciudad intenta atraer las sedes centrales de las empresas, las instituciones internacionales, las actividades de servicios internacionales y la inversión industrial. Todo esto tiene ahora lugar en un contexto de mayor competitividad entre las ciudades. Frecuentemente, el medio ambiente y la calidad de vida de los habitantes quedan sólo en segundo lugar.

Al mismo tiempo se descubre que la calidad de la ciudad es una baza en la competencia internacional. En las ciudades más previsoras se intenta atraer actividades de gran valor añadido aumentando la calidad de vida en la ciudad o creando parques científicos atractivos, y aumentando de paso los ingresos turísticos.

Las empresas, los centros de investigación y las demás instituciones que aspiran a emplear a los trabajadores y ejecutivos altamente cualificados de los que depende su éxito tienden, cada vez más, a darle tanta importancia al atractivo del potencial emplazamiento como a su eficacia convencional. El medio ambiente y la calidad de vida, por lo que supone para los habitantes y para la promoción del desarrollo económico, debería pues constituir una prioridad de la planificación y gestión urbana.

Distribución y consumo

La era del consumo de masas ha ejercido una gran influencia sobre la organización espacial de la ciudad. Uno de los fenómenos es el gran centro comercial en la periferia, a una distancia accesible sólo en vehículo; de forma similar, en las carreteras de acceso a la ciudad se alinean las tiendas especializadas, que se anuncian con carteles llamativos y cuya impresión de conjunto recuerda más a una zona industrial que a la tradicional calle principal.

Entre tanto, tiendas elegantes se adueñan de las partes más pintorescas en el antiguo centro, privando a sus habitantes de las tiendas que necesitan para sus pequeñas compras. Otras zonas céntricas acaban convertidas en zonas peatonales, atestadas de tiendas de ropa y similares, casi indistinguibles, que reducen la variedad y comodidad para sus habitantes y atraen grandes cantidades de tráfico a los aparcamientos privados en los alrededores.

Existe, pues, un nexo entre los espacios públicos unifuncionales y la monocultura urbana en general: en las zonas peatonales se crean distritos de compra; en las carreteras urbanas, guetos de oficinas. Se pierde el equilibrio que brinda la coexistencia de los diversos usos y modos de transporte, el peatón, el ciclista y los transportes públicos, los cuales crean un entorno multifuncional que no depende del vehículo privado ni tampoco lo excluye totalmente.

Hoteles, restaurantes y viviendas

Los hoteles y restaurantes pueden enriquecer la vida urbana, si su fin es estar al servicio de los habitantes. Sin embargo, en medida cada vez mayor, constituyen una mera extensión de la cultura oficinística, satisfaciendo sus necesidades pero excluyendo a los habitantes locales y atrayendo el tráfico al centro.

Progresivamente, los habitantes del centro quedan limitados a tres grupos: personas de edad avanzada y escasos medios económicos, emigrantes y jóvenes profesionales, acomodados y sin hijos, que se benefician de la restauración urbana privada o pública, fenómeno que se conoce por el término de "gentrification".

Los barrios alrededor del centro, construidos en la segunda mitad del siglo XIX, muestran mayor variedad por lo que respecta a los grupos sociales y a los grupos de edad. Sufren, sin embargo, las agresiones del tráfico de paso hacia el centro y la invasión de nuevas oficinas.

En la periferia más alejada, las zonas de vivienda frecuentemente representan los extremos de la monocultura, tanto en lo que se refiere al estatus social de sus habitantes como a la carencia de actividades y servicios urbanos múltiples.

Si bien el auge de estas ciudades dormitorio puede explicarse en parte como respuesta de las autoridades públicas a una necesidad acuciante, obedecen también a una doctrina surgida antes de la primera guerra mundial que veía un ideal en la "ciudad jardín". Desafortunadamente, este intento de proporcionar a los habitantes de la ciudad aire, calma y espacio ha dado lugar, en demasiadas ocasiones, a una dispersión planificada y a una descentralización aún mayor.

Pero el precio es la necesidad de una inmensa infraestructura de tráfico cuyos principales efectos se hacen sentir en los distritos más próximos al centro; para el individuo, ello trae consigo trayectos prolongados. Además, la casa suburbana no vale para nada si no es autosuficiente. Sus aparatos constituyen un sustituto eficaz de los servicios que se intercambian en el vecindario, y contribuyen así al aislamiento.

A estos efectos, entre otros, se debe el movimiento de "vuelta a la ciudad". A la impaciencia que producen los largos trayectos entre la vivienda y el lugar de trabajo, así como al deseo de sacar partido de la diversidad cultural de la ciudad se suman dos necesidades contemporáneas: en la industria y los servicios se trabaja, cada vez más, las 24 horas del día, y por tanto los ejecutivos o el personal técnico clave deben estar disponibles sin demora. Además, la movilidad profesional lleva aparejada un desarraigo de la vida doméstica y social que puede evitarse al vivir en el centro o cerca de él. Está comenzando a responderse a la exigencia de viviendas urbanas atractivas y adecuadas para las familias; aunque de forma aún experimental, se implantan calles con restricciones al tráfico donde pueden jugar los niños y entablar contacto los adultos, y se crean zonas de juego y parques pequeños pero bien acondicionados, jardines en los patios y los tejados, etc.

Estos experimentos demuestran que la "mezcla" de los usos urbanos (vivienda, desplazamientos, trabajo) es posible y, al mismo tiempo, cada vez más necesaria. Este nuevo planteamiento toma como modelo la antigua vida tradicional de la ciudad europea, insistiendo sobre la densidad, el uso múltiple y la diversidad cultural y social. La convivencia de los distintos grupos, sociales, profesionales o por edades, crea también la base de una coexistencia civil minada por la desconfianza y el desinterés mutuos que van en aumento.

Ahora bien, las zonas residenciales de la periferia, sometidas cada vez más al vandalismo y la criminalidad provocados por la falta de oportunidades de empleo, la monotonía y el aislamiento deben también urbanizarse siguiendo estas pautas nuevas y antiguas a la vez: creando una mayor heterogeneidad, así como centros de mayor densidad, vida y variedad de usos.

Turismo

El constante crecimiento del turismo en algunas ciudades que disponen, a la vez, de un patrimonio cultural muy rico y concentrado, de numerosas bellezas arquitectónicas y de una urbanización de calidad o específica puede, en ausencia de un control eficaz, llegar a deteriorar la calidad de vida de los habitantes. En efecto, la multiplicación de los hoteles, el aumento del valor de los terrenos la desaparición de los comercios necesarios para la vida cotidiana y el desplazamiento de los artesanos y las pequeñas empresas acaban por transformar los centros históricos en lugares unifuncionales. Esta transformación rompe el frágil equilibrio del entorno urbano y no puede sino perjudicar al dinamismo global de los centros históricos, del mismo modo que la excesiva concentración de visitantes puede tener como consecuencia el deterioro del propio patrimonio.

No obstante, las ciudades y regiones esperan mucho del desarrollo de actividades turísticas y recreativas. Urge, por tanto, elaborar una estrategia de planificación del turismo urbano para evitar los efectos negativos y utilizar las aportaciones para renovar el entramado urbano, restaurar el patrimonio histórico, fomentar los equipamientos de recreo y de los espacios verdes y, por último, mejorar los espacios públicos.

Comunicación y movilidad

Algunos futurólogos han llegado a la conclusión que la moderna tecnología de las comunicaciones permitirá a quienes ahora viven y trabajan en las ciudades congestionadas a dispersarse fuera de las zonas urbanas. Todo hace pensar, sin embargo, que esta misión se cumplirá, a lo sumo, en el caso de algunos profesionales independientes: basta con pensar en el inmenso número de personas en relación con los suelos disponibles, en la destrucción del medio ambiente que ello traería consigo y en el consiguiente desaprovechamiento de la infraestructura urbana existente.

La movilidad personal sigue siendo, pues, un atributo esencial de la

ciudad, si no su atributo principal. Como ya se ha dicho, la separación espacial propugnada por la doctrina funcionalista no deja prácticamente alternativa al uso del automóvil.

Pero la creación de nuevas calles, túneles, etc., para acomodar el tráfico creciente produce el efecto perverso de entretenerlo durante la construcción, a la vez que aumentan aún más la contaminación y el ruido. Una vez terminada esta infraestructura, el tráfico aumenta rápidamente hasta volver a alcanzar los anteriores niveles de congestión. En el centro, sin embargo, tiene lugar un incremento real: los coches estacionados por falta de aparcamientos invaden las aceras, las plazas y los parques.

Prohibir el coche sin más no suele ser la respuesta adecuada. Como hemos afirmado anteriormente, ello puede reforzar el carácter monofuncional del centro. Puede obligar a realizar rodeos que aumenten el tráfico total y con ello la contaminación, o desplazar el problema del aparcamiento a los márgenes del centro protegido.

En términos generales, el objetivo debe consistir en convertir el coche en una opción y no en una necesidad creada (de hecho, impuesta sobre el individuo) por la separación de la ciudad en segmentos monofuncionales. La ciudad creativa, multifuncional, que es también la ciudad más habitable, es la que menos contamina. Por otra parte, al poner freno a los efectos del automóvil sobre el ruido, la inseguridad de las calles y la contaminación atmosférica, pueden realzar los atractivos de la ciudad y realizar su potencial económico, social y cultural.

Concretamente, se deducen de ello tres orientaciones convergentes:

- evitar una delimitación estricta de las zonas en beneficio de los usos mixtos del espacio urbano;
- defender la herencia arquitectónica frente a la banalidad uniforme del estilo internacional, respetando lo antiguo, no imitándolo;
- no rehuir los problemas de la ciudad extendiendo su periferia: resolver los problemas dentro de las demarcaciones existentes.

Finalmente, queremos insistir en el papel de la regulación a la vez que advertimos del peligro de determinadas formas de planificación. Es esencial la regulación en relación con determinados objetivos ambientales. Una planificación en la que no participen ampliamente los habitantes de la ciudad, y que no los tenga en cuenta, adoptará una versión estrecha de su eficacia, que en última instancia la condenará a la esterilidad.

CAPITULO II: HACIA UNA ESTRATEGIA COMUNITARIA DEL MEDIO AMBIENTE URBANO

1. Objetivos de la mejora del medio ambiente urbano

Los principales objetivos de la gestión y la política del medio ambiente urbano son, por una parte, crear (o recrear) ciudades que proporcionen un entorno atractivo para sus habitantes; y por otra, reducir la aportación de la ciudad a la contaminación total. Por utópica que pueda parecer esta meta, corresponde a las preocupaciones de hoy en día y a las responsabilidades del mañana.

En el análisis del apartado anterior, los problemas del medio ambiente urbano se atribuyen fundamentalmente a dos factores.

En primer lugar, está la presión que ejercen sobre el medio ambiente muchas de las actividades que se concentran en la ciudad.

El segundo factor, no sin relación con el primero, es la estructuración de nuestras zonas urbanas. En las últimas décadas, la política de planificación y las prácticas de desarrollo han alterado de manera radical la organización de las ciudades, lo cual en muchos casos ha conducido a que los usos de la tierra se separen de manera casi aséptica. Esta separación física, que existe a menudo entre zonas no enlazadas por el transporte público, ha obligado a las poblaciones urbanas a aumentar considerablemente su movilidad, de donde provienen su dependencia de los automóviles en general y del transporte privado en particular.

Esto, a su vez, ha traído consigo el desarrollo de extensas zonas residenciales suburbanas en las que, por razones económicas, resulta difícil implantar servicios de transporte público. Esta reorganización espacial de nuestras ciudades tiene repercusiones sobre el medio ambiente:

- efectos adversos en zonas específicas dentro de las ciudades: centros congestionados o desmoronados; periferias que se convierten en receptoras de los usos que no se consideran deseables para la ciudad: vertederos, instalaciones industriales, viviendas sociales;
- por lo general, altos niveles de contaminación acústica y atmosférica, debida en parte a la movilidad a la que obliga la diferenciación espacial.

Además, esta contaminación se propaga al campo y al ambiente general. Por el mero hecho de su concentración, las ciudades contribuyen de forma considerable a la lluvia ácida y, mediante las emisiones de CO₂ al efecto invernadero. El problema no se resuelve, pues, con chimeneas más altas.

Una preocupación creciente por el medio ambiente en general y por el medio ambiente urbano en particular ha dado lugar a que todas las instancias de las autoridades públicas adopten medidas correctoras. Si bien es indudable que esta actuación ha contribuido a mejorar la calidad ambiental o a impedir su progresivo deterioro, aún queda mucho por hacer. Existen pocas medidas objetivas para evaluar la calidad ambiental de la vida urbana. Pero a medida que adquieren mayor conciencia de los temas, los ciudadanos aspiran a algo más que a que se frene el deterioro; exigen mejoras positivas.

La experiencia que nos proporcionan los éxitos y fracasos del pasado ofrecen directrices útiles para la actuación futura. Un análisis de los esfuerzos que se realizaron durante los últimos años para hacer frente a los problemas ambientales sugiere que éstos se han visto limitados por una serie de importantes factores a los que se puede dirigir un programa de acción comunitaria.

2. Las limitaciones en la gestión eficaz del medio ambiente

Existe el convencimiento cada vez mayor de que, si queremos evitar un desplazamiento de los problemas, la gestión eficaz del medio ambiente obliga a sustituir el enfoque fragmentario de los problemas por un alto grado de integración. Sin embargo, la integración temática debe ir acompañada de una integración de procedimiento: entre el proceso de decisión política, el análisis de los problemas y la evaluación de sus repercusiones, la planificación, la financiación y la realización; precisamente en razón del gran alcance de los temas contemplados. Aun al final del proceso, sin embargo, los resultados serán transitorios si no se ayuda a la población a adoptar la mentalidad que se requiere para detectar los problemas ambientales día a día, y si no se hallan las estructuras que traduzcan esta mentalidad en una actuación concreta.

(i) Coordinación

Se trata esencialmente de un problema institucional que afecta a todos los niveles de la administración pública. El enfoque tradicional de los problemas del medio ambiente urbano ha sido fundamentalmente sectorial; es decir, ha consistido en medidas individuales destinadas a reducir los efectos de problemas específicos.

Ahora bien, dada la complejidad de los entornos urbanos, las decisiones que se tomen en prácticamente cualquier sector repercutirán sobre algún otro. La división de competencias en relación con la gestión urbana, entre los distintos niveles del gobierno y las distintas oficinas que actúan a nivel local ocasiona problemas de integración tanto "verticales" como "horizontales".

Pocas ciudades poseen un marco institucional que permita una auténtica coordinación entre las inversiones, el desarrollo y la toma de decisiones en cuestiones ambientales. Las implicaciones de esto se observan con claridad en el caso de la planificación de transporte. A pesar de que tienen unos efectos considerables sobre el medio ambiente, las decisiones que afectan al transporte público por una parte y a la construcción de calles por otra, rara vez se integran en una única estrategia global del transporte.

(ii) Recursos

Aunque es indudable que la limitación de los presupuestos supone un obstáculo para muchos programas de medio ambiente, frecuentemente

pueden alcanzarse soluciones razonables desde el punto de vista ambiental empleando los recursos existentes de forma más eficaz.

(iii) Información

Como ya se ha dicho más arriba, la falta de datos precisos y coherentes sobre muchos factores ambientales constituye una cortapisa al desarrollo de programas. Es difícil fijar objetivos de mejora si no se valora de forma inequívoca el alcance de un problema específico. En los últimos años, se han realizado mayores esfuerzos en el ámbito de la vigilancia ambiental, y este hecho, junto con una presión pública por acceder a los datos recopilados, ha desembocado en la exigencia de que se dé mayor prioridad a los programas de mejora.

(iv) Conocimientos técnicos

La preocupación creciente por los temas de medio ambiente ha generado un crecimiento concomitante en el ámbito de las técnicas y tecnologías ambientales. Se han obtenido ya, en muchas áreas del control de ruido y contaminación, resultados que se irán llevando a la práctica de forma gradual a lo largo de los próximos años. Esto nos ha puesto de manifiesto la importancia de la investigación científica y tecnológica que se lleva a cabo actualmente en el campo del medio ambiente.

(v) Desplazamiento de los problemas

Una de las limitaciones del actual enfoque sectorial es que la solución de un problema frecuentemente se convierte en el origen de otro. Por ejemplo, la construcción de nuevas calles para remediar la congestión puede provocar un incremento del tráfico y aumentar así la contaminación. Debe, pues, prestarse atención a los eventuales efectos secundarios de la solución. Los vehículos eléctricos serán más silenciosos y originarán una menor contaminación directa que los vehículos de motor, pero ello no resuelve el problema de la contaminación por CO₂ debida a la generación de electricidad mediante la utilización de combustibles fósiles. La mayor parte de la electricidad empleada en Europa se genera de esta forma, y no es probable que la situación varíe en un futuro próximo.

(vi) Progreso ambiental frente a crecimiento económico

Un freno considerable para muchas medidas de mejora de la calidad del ambiente ha sido la preocupación por sus efectos sobre el crecimiento económico. No es sorprendente que las economías que en los últimos años han tenido que hacer frente a altas tasas de inflación y de desempleo tengan reparos cuando se trata de imponer a la industria y a los consumidores normas ambientales más severas. Sin embargo, este conflicto entre medio ambiente y economía es ficticio, pues a largo plazo la protección de los recursos ambientales es una condición básica del desarrollo económico sostenido, que puede a su vez contribuir a la mejora ambiental.

A corto plazo, la debilidad de nuestra legislación y nuestra política ambiental probablemente hará que el crecimiento económico conduzca a un aumento de la contaminación y de las presiones sobre el medio ambiente. Según un análisis de las futuras pautas de crecimiento proyectadas en la Comunidad, es de esperar que cause graves problemas ambientales relacionados especialmente con el transporte, la energía y los residuos. Se requieren medidas más positivas para superar estos efectos, no solamente con el fin de proteger el medio ambiente sino también para garantizar que los beneficios de este crecimiento sean sostenidos. La integración económica proporciona oportunidades positivas de aplicar las mejoras ambientales en toda la Comunidad.

De hecho, una de las mayores dificultades a la hora de sopesar las preocupaciones por el medio ambiente y por el desarrollo económico está relacionada con la escala temporal. Con demasiada frecuencia, la actual gestión del medio ambiente responde a crisis a corto plazo, y no emprende una planificación a largo plazo.

Pero la raíz del conflicto reside en la incapacidad de la economía de mercado de "internalizar" los costes ambientales. Las investigaciones realizadas, entre otros, por la OCDE, han documentado plenamente estos costes, pero estamos aun a la espera de que esto se refleje en la toma de decisiones políticas.

Sin embargo, las opciones de los consumidores y los productores pueden encauzarse mediante medidas económicas y fiscales basadas en las fuerzas de mercado. Apenas hemos comenzado a explorar esta opción política, pero posee un potencial considerable como medida para contribuir a una compatibilidad entre el medio ambiente y el crecimiento económico.

3. Directrices para la mejora del medio ambiente urbano

Surgen, en este estudio, cierto número de temas como principios que deben guiar la actuación comunitaria destinada a mejorar el medio ambiente urbano.

(I) Coordinación-integración

La complejidad de los problemas urbanos y las interrelaciones que existen entre ellos exigen una mayor integración en la toma de decisiones políticas y de inversiones relacionada con el desarrollo económico, la política social, el transporte y el medio ambiente.

(II) Responsabilidad

Un importante requisito previo para la mejora del medio ambiente consiste en aceptar la responsabilidad de las consecuencias debidas a nuestras actividades a todos los niveles: las del individuo, la empresa y la administración pública. Esto, a su vez, presupone conocer y comprender dichas consecuencias, lo cual no siempre es el caso. Una elección bien informada no es suficiente para resolver nuestros problemas, pero contribuirá en este sentido.

Quizá sea útil sugerir el objetivo de la ciudad no contaminante, asumiendo la responsabilidad de evitar la contaminación de los parajes circundantes. Un ejemplo de ello es el proyecto "Seine propre", por el que París se propone tratar el 100% de las aguas residuales que se vierten en el Sena.

(III) Sostenibilidad

Los objetivos a largo plazo de la viabilidad ambiental y económica deben aceptarse junto con los de la calidad ambiental a corto plazo. En su Informe de 1987, conocido comúnmente como Informe Brundtland, la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo acuñó el importante término "desarrollo sostenible": el uso de los recursos y del medio ambiente no debería disminuir el potencial de estos recursos para las generaciones siguientes. Deben estudiarse detalladamente las consecuencias que ello implica para la gestión ambiental urbana.

(iv) Subsidiaridad

Este principio se aplica específicamente a la actuación de la Comunidad Europea. Al definir la división de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, asigna una función a la Comunidad cuando la mejor manera de alcanzar los objetivos políticos es la actuación a nivel europeo. El texto completo del Tratado referente al compromiso de la Comunidad en asuntos de medio ambiente aparece en el Apéndice I.

En lo que se refiere al medio ambiente urbano, la actuación comunitaria debe basarse en los siguientes puntos:

(a) Las implicaciones internacionales de la contaminación generada en zonas urbanas. Muchas de las actividades que causan problemas en las zonas urbanas también contribuyen a la contaminación transfronteriza del agua y la atmósfera, así como a problemas ambientales de alcance mundial como el efecto invernadero.

(b) La coincidencia de los problemas en los distintos ambientes urbanos. Ello constituye un argumento a favor de la cooperación entre los Estados miembros a la hora de buscar soluciones.

(c) El reconocimiento de una dimensión europea de la herencia histórica y cultural de nuestras ciudades.

(d) La necesidad de considerar los posibles efectos de las políticas comunitarias en todos los sectores sobre el medio ambiente, en particular en las zonas urbanas.

4. Instrumentos de la actuación comunitaria

La principal responsabilidad en cuanto a la mejora del medio ambiente urbano corresponde a las autoridades municipales, así como a los gobiernos nacionales que establecen el marco legislativo y financiero dentro del cual actúan las ciudades.

La Comunidad ya ejerce, mediante una variedad de actuaciones y medidas políticas, una influencia significativa sobre las zonas urbanas. Señalamos a continuación los principales instrumentos de actuación comunitaria, haciendo referencia a la manera en que ya se están empleando para contribuir a la mejora del medio ambiente urbano. A la hora de considerar cómo la Comunidad puede ampliar eficazmente su actividades en estas áreas políticas, son estas las principales líneas de actuación de que se dispone.

(i) Legislación

La Comunidad ha asumido un papel importante en la gestión ambiental mediante el establecimiento de objetivos de calidad y normas sobre emisiones en relación con una serie de factores ambientales, y en particular la contaminación atmosférica, acuática y acústica. Al avanzar la tecnología ambiental, deberán revisarse continuamente las normas sobre emisiones, para garantizar que tengan en cuenta la aplicación de la mejor tecnología disponible. Este papel se ha visto fortalecido con la aprobación de normas en el contexto del mercado único.

Un buen ejemplo de legislación que contribuirá a mejorar el medio ambiente urbano es la normativa comunitaria según la cual todos los coches que se vendan en la Comunidad a partir de 1993 deberán ir equipados con convertidores catalíticos, los cuales reducen de forma significativa la emisión de contaminantes como el NO₂.

La Comunidad también ha aprobado una legislación que obliga a realizar una evaluación detallada de la repercusión ambiental de los principales proyectos de desarrollo; se pretende con ello que las decisiones se tomen con pleno conocimiento de las implicaciones que tienen las distintas opciones para el medio ambiente.

Actualmente se está considerando la posibilidad de que esta legislación se amplíe para abarcar también políticas, planes y programas. De esta forma mejorará la coordinación de los objetivos entre los distintos sectores, dando lugar a planes y políticas más sensibles a las múltiples necesidades de quienes habitan en las ciudades.

(ii) Recomendaciones y directrices

Si bien en determinadas áreas es inapropiado que la Comunidad elabore un marco legislativo, la coincidencia de los problemas en los distintos Estados miembros es tal que la Comunidad proporciona un foro apropiado para discutir y elaborar directrices de actuación.

(iii) Investigación, demostración y formación

Potencialmente, toda la Comunidad puede beneficiarse del perfeccionamiento de los métodos y las técnicas de gestión urbana. Es, pues, procedente que la Comunidad fomente económicamente la experimentación, mediante proyectos piloto y de demostración que podrían servir como modelos para una aplicación más amplia. En este mismo sentido, la Comunidad podría desempeñar una función muy útil transmitiendo a todos los Estados miembros la información relacionada con los resultados prácticos obtenidos hasta la fecha. La Comunidad ya está actuando así en muchas áreas de la gestión urbana.

En el ámbito de la investigación se incluye, entre los actuales ejemplos de programas comunitarios relevantes, el programa "DRIVE", el cual está elaborando una amplia gama de instrumentos que proporcionarán servicios de información a los gestores y usuarios del sistema de transporte urbano. Este programa generará los instrumentos para una mejor planificación y gestión del tráfico, incluyendo el control de la congestión, la contaminación y el ruido, así como el uso eficaz del transporte público y los espacios para aparcamiento. Se está también investigando sobre las repercusiones de la contaminación atmosférica en la estructura de los edificios históricos. En la actualidad, la Comunidad está apoyando proyectos piloto en una serie de ámbitos que pueden contribuir a mejorar el medio ambiente urbano, incluyendo una red de 12 ciudades que reciben asistencia en el desarrollo de la planificación de la energía urbana.

(iv) Asistencia financiera

La Comunidad financia ya inversiones considerables en las zonas urbanas a través de los fondos estructurales, sobre todo el Fondo Regional, a través de préstamos del Banco Europeo de Inversiones así como de préstamos y ayudas de la CECA y mediante otros instrumentos financieros.

Algunas de estas inversiones afectan, directa o indirectamente, al medio ambiente urbano; se incluyen mejoras directas del medio ambiente, de las que frecuentemente se reconoce que constituyen una condición previa para el desarrollo económico.

La reforma de los fondos estructurales, que tuvo lugar en 1988, ha dado una nueva dimensión a lo que representan para las zonas urbanas. La reforma ha subrayado la necesidad de concentrar los recursos en zonas de prioridad definida y de coordinar la actuación de los distintos fondos.

Los envíos de ayudas se realizan en el contexto de un Plan Regional al cual la Comunidad Indica su apoyo económico mediante un marco comunitario de ayuda. Los dos siguientes objetivos tienen relevancia para las zonas urbanas:

- zonas del objetivo 1: regiones que se han quedado rezagadas en su desarrollo económico (p. ej., aquellas en las que el PIB es inferior o próximo al 75% de la media comunitaria);
- zonas del objetivo 2: zonas de declive industrial.

En las zonas del objetivo 1 se incluyen muchas grandes ciudades y zonas urbanas, entre ellas Atenas, Belfast, Dublín, Nápoles y Lisboa. La Comisión ha influido en la elección de medidas dentro de los marcos de asistencia comunitaria para las regiones del objetivo 1. Estas regiones carecen a menudo de infraestructuras como alcantarillas y plantas de tratamiento de aguas, o de un transporte público adecuado, ausencia que repercute sobre el medio ambiente. El objetivo de las actuaciones a favor de estas regiones dentro de los marcos de asistencia comunitaria es mejorar su potencial económico, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, el medio ambiente.

Entre los ejemplos de medidas urbanas que traerán consigo beneficios ambientales específicos pueden citarse las siguientes:

- el metro de Atenas, destinado a contribuir a la reducción de la dependencia del automóvil y a disminuir los niveles crónicos de contaminación atmosférica en la ciudad;
- en Lisboa existen, dentro del programa "Lisboa Norte", propuestas para obras hidráulicas y alcantarillado. Se incluye la construcción de una alcantarilla "interceptora" y de plantas de tratamiento de aguas, así como la purificación de aguas procedentes de zonas industriales;
- en Nápoles se ha dado prioridad a la conexión del sistema de alcantarillas a las plantas de tratamiento, y asimismo a la construcción de una nueva planta de purificación y tratamiento de las aguas residuales.

Todas las regiones del objetivo 2 se caracterizan por el declive de las industrias tradicionales, con un legado de tierras abandonadas y emplazamientos contaminados, y son por tanto predominantemente urbanas. Una prioridad clave dentro del Marco de Ayuda Comunitaria para las regiones del objetivo 2 es recuperar y volver a desarrollar los antiguos emplazamientos industriales. Al margen de ello, otras medidas se ocupan de la eliminación de residuos, del alcantarillado y el tratamiento de las aguas y de la contaminación atmosférica. Se estima que el 20% de los fondos destinados actualmente a estos ámbitos se

relacionan con objetivos que tienen un beneficio ambiental específico. Las actuaciones en materia de medio ambiente se vinculan a otras medidas cuyo fin es crear puestos de trabajo y nuevas oportunidades. Veamos algunos ejemplos de las actuaciones tipo previstas:

- investigación y asesoramiento, así como medidas referidas específicamente a la eliminación y el reciclado de residuos industriales (Reino Unido, España y Bremen);
- énfasis en el hecho de que el desarrollo industrial no debería llevarse a cabo, en la medida de lo posible, en zonas verdes. Los marcos de asistencia comunitaria insisten en la necesidad de volver a desarrollar los terrenos abandonados (Reino Unido y Berlín);
- insistencia sobre el desarrollo de los sistemas de transporte público en lugar de seguir invirtiendo en la infraestructura vial (Reino Unido);
- inclusión de medidas que se refieren a las "tecnologías limpias" en los objetivos prioritarios de investigación y desarrollo (Reino Unido), y ayudas de inversión a las PYME para fábricas no contaminantes (Berlín);
- medidas destinadas a combatir la contaminación atmosférica (España).

En conjunto, las medidas de las zonas de los objetivos 1 y 2 cubren en torno al 40% de las principales ciudades de la Comunidad. Dado que muchos de los problemas relacionados con el paro y la formación para un nuevo empleo se concentran en las zonas urbanas, lo mismo ocurre con las medidas del Fondo Social.

Aparte de los Marcos de Ayuda Comunitaria, los programas comunitarios, que suelen tener un enfoque sectorial, pueden atacar algunos problemas ambientales a la vez que impulsan el desarrollo económico. RESIDER para las zonas del acero o el programa RECHAR para las zonas de minas de carbón constituyen ejemplos de programas específicos que, centrándose primordialmente en combatir el grave desempleo generado por el declive de estas industrias, incluyen también importantes elementos relacionados con la mejora del medio ambiente y de la "imagen" de estas zonas. Otra iniciativa comunitaria, el programa ENVIREG, asigna para el período 1990-1993 500 millones de ecus, destinados específicamente a medidas medioambientales para reducir la contaminación en las zonas costeras, sobre todo en el Mediterráneo, así como a la gestión de residuos industriales tóxicos y peligrosos en las zonas del objetivo 1. Son prioritarias las zonas urbanas de menos de 100.000 habitantes.

Con arreglo al artículo 10 de la normativa sobre Fondos Europeos de Desarrollo Regional, pueden obtener una cofinanciación los proyectos piloto urbanos de carácter innovador capaces de servir de modelo para otras ciudades, por ejemplo los planes piloto para Londres y Marsella iniciados en febrero de 1990.

El Fondo de Desarrollo Regional se limita, con unas pocas excepciones, a aquellas zonas de la Comunidad que se consideran económicamente desfavorecidas, y dentro de ellas, a proyectos que traerán consigo un desarrollo económico.

Estas limitaciones impiden actualmente que la Comunidad financie medidas ambientales en zonas urbanas no cubiertas por los objetivos 1 y

2, ni proyectos que no pueden considerarse que conduzcan a un desarrollo económico. Si la Comunidad desea apoyar inversiones ambientales en las zonas urbanas en toda la Comunidad, deberá pues considerar la creación de una nueva fuente de financiación.

En la actualidad, se dispone de una financiación muy limitada para los proyectos específicamente medioambientales. El programa MEDSPA es la más importante de las actuales propuestas. Con un presupuesto de 9 millones de ecus para 1990, este programa tiene por objetivo proporcionar asistencia técnica y profesional en la elaboración de planes de tratamiento de residuos y aguas residuales urbanas en pequeñas comunidades, de menos de 100.000 habitantes, en la cuenca del Mediterráneo.

(v) Medidas económicas y fiscales

Todavía está por estudiarse atentamente el alcance de la actuación comunitaria destinada a fomentar la mejora ambiental mediante medidas económicas y fiscales. Estas medidas van dirigidas a incorporar la calidad ambiental al sistema económico, actuando sobre el mercado de tal manera que se potencien productos y técnicas de producción inocuos para el medio ambiente.

(vi) Evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente urbano

La Comisión adopta medidas políticas en un gran número de sectores que pueden tener consecuencias para el medio ambiente urbano. Deberán analizarse atentamente estas medidas, a fin de evitar los efectos adversos sobre el medio ambiente.

5. Ámbitos de actuación

En el primer capítulo del presente informe se han señalado los principales problemas a los que se enfrentan las zonas urbanas, así como sus causas. También se han expuesto las limitaciones de los actuales enfoques sectoriales para la solución de estos problemas. Por consiguiente es importante, a la hora de presentar sugerencias para futuras líneas de actuación, dirigirse a los orígenes de los problemas y no simplemente a sus síntomas. En este apartado se discuten las posibles soluciones a los problemas; a partir de ellas, se determinan una serie de sugerencias para la actuación comunitaria en el futuro. Estas sugerencias, referentes a medidas que pueden llevarse a cabo de manera óptima a nivel comunitario, respetan el principio que rige el papel y la competencia de la Comunidad, tal y como se expone en el Tratado.

Como ya quedó reflejado en el primer apartado de este capítulo, los principales objetivos de las actuaciones futuras corresponden a las siguientes dos áreas prioritarias:

- Medidas políticas que afectan a la estructura física de la ciudad, específicamente por lo que respecta a:
 - la planificación urbana;
 - el transporte urbano;
 - la protección y revalorización del patrimonio histórico;
 - la protección y revalorización de las zonas naturales dentro de las ciudades;

- Medidas políticas dirigidas a reducir los efectos de las actividades urbanas sobre el medio ambiente:
 - la industria urbana;
 - la gestión urbana de la energía;
 - la gestión de los residuos urbanos;
 - la gestión de las aguas.

Es también importante que las políticas de desarrollo en este ámbito se basen en datos precisos y comparativos sobre el estado del medio ambiente. También deben pues tomarse en consideración las necesidades de información y la forma de satisfacerlas.

Además de estos aspectos prioritarios, a la Comunidad le corresponde asimismo apoyar una serie de actividades a nivel local y regional que pueden contribuir a mejorar el medio ambiente y la calidad de vida en las zonas urbanas. Se incluyen iniciativas relacionadas con

- la información
- las tareas sociales
- la cooperación interregional.

5.1. Planificación urbana

El fomento de una mayor diversidad y la prevención de la extensión urbana

Las políticas de estricta delimitación por zonas, que se han practicado en las últimas décadas y han supuesto la separación del uso de los suelos y el subsiguiente desarrollo de extensos suburbios residenciales, han estimulado a su vez el tráfico de ida y vuelta, debido a las distancias entre el lugar de trabajo y de vivienda, y ello constituye la raíz de muchos de los problemas ambientales a los que se enfrentan en la actualidad las zonas urbanas.

Por tanto, es preciso que se revisen de manera fundamental los principios en los que se ha basado la práctica de planificación urbana. Las estrategias basadas en el uso mixto y en un desarrollo más denso tienen más probabilidades de conseguir que los ciudadanos vivan cerca de los lugares de trabajo y de los servicios que requieren para la vida cotidiana. En estas circunstancias, el coche deja de ser una necesidad y se convierte en una opción. Estrategias de este tipo ya se han puesto en marcha en países como Holanda; merecen que se las tenga más en cuenta.

Nuevo desarrollo de los suelos urbanos desaprovechados

Las numerosas zonas de suelos desaprovechados, instalaciones industriales abandonadas, vías muertas, muelles e instalaciones militares que existen en las zonas urbanas brindan una valiosa oportunidad para volver a desarrollarlas. De esta forma, los espacios abiertos y recreativos de las ciudades y de sus alrededores se protegen de la invasión que supone el desarrollo. Muchas ciudades ya han incorporado esta prioridad a sus estrategias de planificación. Sin embargo, los problemas que plantean los suelos contaminados y las complejas estructuras de propiedad son tales que frecuentemente se requerirá una iniciativa firme por parte de las autoridades públicas.

Revitalización de las zonas urbanas existentes

También es importante revitalizar las zonas de vivienda que existen dentro de la ciudad. La calidad de vida en estas zonas puede mejorarse significativamente mediante mejoras ambientales; específicamente, reduciendo el ruido y la contaminación debida al tráfico. Ello requiere estrategias locales que den prioridad a las necesidades de los peatones y los habitantes, y no a los conductores que atraviesan la zona. Es muy probable que estas mejoras ambientales impulsen la inversión privada en la mejora de las viviendas existentes.

La necesidad de revitalización no se limita a las zonas internas de la ciudad. Muchos terrenos de viviendas en la periferia urbana, sobre todo las que se construyeron como viviendas sociales, muestran síntomas del declive urbano que tradicionalmente se asocia a las zonas descuidadas del centro. En Londres y Marsella, la Comisión participa ya en proyectos piloto cuyo fin es mejorar el desarrollo económico y social de estas zonas. Es frecuente que los problemas que experimentan sus zonas de vivienda se vean agravados por encontrarse físicamente aislados de la vida económica, social, comercial y cultural de la ciudad.

La expansión de los usos y las actividades de estas zonas y, consecuentemente, de las oportunidades que ofrecen a sus residentes, forma parte de una estrategia cuyo objetivo es integrar estas urbanizaciones en la ciudad y mejorar su entorno así como la calidad de vida de sus habitantes.

Diseño urbano

La calidad ambiental de la ciudad es fruto tanto de la diferenciación espacial como del diseño de los edificios. Si queremos proteger la calidad visual y la identidad histórica de nuestras ciudades, debemos pues, prestar atención no sólo a la protección de los edificios históricos sino también al diseño de los nuevos edificios que se insertan en el entramado urbano. La planificación urbana debería por tanto incorporar esta tercera dimensión, fomentando la innovación arquitectónica pero velando por que los nuevos edificios sean compatibles con el carácter urbano y no destruyan o inutilicen los espacios abiertos de la ciudad.

Sugerencias de actuación:

1. Se recomienda a la Comisión que, en cooperación con los Estados miembros y las autoridades locales, elabore directrices para incorporar las consideraciones ambientales a las estrategias de planificación de las ciudades a través de una investigación y elaboración detallada de los principios enunciados más arriba. El objetivo de estas directrices será influir en las prácticas de planificación urbana y servir de complemento a la propuesta de directiva sobre evaluación ambiental de políticas, planes y programas.
2. Fomentar una mayor investigación sobre el tratamiento de los suelos contaminados, que tan frecuentemente obstaculizan el nuevo desarrollo de las ciudades ya establecidas.

3. Concesión de nuevas ayudas económicas a los proyectos piloto destinados a revitalizar las zonas urbanas menos favorecidas mediante una mayor mezcla de usos y, por tanto, de accesos a las instalaciones urbanas. Al mismo tiempo, estas actuaciones deberían ir dirigidas a proteger y asistir a quienes residen en dichas zonas. La Comisión debería también considerar la posibilidad de ampliar estas medidas basándose en la experiencia adquirida gracias a los proyectos piloto.
4. La Comunidad habría de plantearse la cuestión de si desea extender el apoyo financiero a la renovación urbana y los planes de mejora ambiental más allá de los tipos y las áreas de ayuda que permiten los actuales fondos estructurales y, en su caso, de cómo conseguirlo.

5.2. Transporte urbano

Como ya se ha subrayado repetidas veces en el presente informe, el aumento espectacular de los coches particulares en las últimas décadas ha supuesto una mayor comodidad para muchos, pero también ha traído consigo congestiones, efectos negativos de las autopistas urbanas, pérdidas de espacios abiertos al convertirse éstos en aparcamientos, contaminación atmosférica y ruido. También ha contribuido a ello el desmesurado incremento del transporte de mercancías por carretera. El tráfico urbano es uno de los principales factores causales de la lluvia ácida y el efecto invernadero.

Se hace cada vez más patente que la situación es grave y que deben tomarse medidas. Si bien el desarrollo de vehículos ecológicamente inocuos podría significar un cierto alivio, una auténtica solución pasaría por modificar radicalmente el equilibrio entre los distintos modos de transporte, favoreciendo el público frente al privado y reduciendo el nivel y las repercusiones del tráfico de automóviles sobre el interior de nuestras ciudades.

No es posible fijar a nivel comunitario los pormenores de la estrategia que resultaría adecuada para una ciudad en particular. Pero sí pueden definirse una serie de ámbitos en los cuales el progreso contribuiría a reducir los efectos adversos del tráfico de vehículos sobre la ciudad.

(a) Transporte privado

Perfeccionamiento de la tecnología actual

La legislación comunitaria vigente se propone aplicar la mejor tecnología disponible a la reducción del ruido y la contaminación tradicionalmente asociadas a los vehículos de motor; entre las medidas propuestas figura el paso a combustibles menos contaminantes, normas más severas en relación con los niveles de ruido y el empleo de convertidores catalíticos. Estas normas se refieren a vehículos nuevos. No sirven, sin embargo, para reducir las emisiones de CO₂, uno de los principales gases responsables del efecto invernadero.

Además, para ser eficaces, estas medidas deben mantenerse a lo largo de la vida del vehículo. Para ello, las actuales inspecciones técnicas (de seguridad) deben complementarse con inspecciones de conformidad ambiental.

La Comisión debería propulsar la investigación sobre la reducción progresiva del ruido y la contaminación debidos a los vehículos de motor y revisar periódicamente sus directivas en este ámbito, para garantizar que se apliquen los resultados de dichas investigaciones.

Aun con la tecnología actual, determinados vehículos están acreditados como menos nocivos para el medio ambiente que otros. En la República Federal de Alemania se ha adoptado recientemente un sistema impositivo diferencial en relación con los niveles de emisiones. La Comisión podría tomar en consideración una aplicación más amplia de un sistema de esta índole dentro de la Comunidad.

Las autoridades públicas que adquieren y mantienen, para diversas funciones, un número sustancial de vehículos en las zonas urbanas deberían dar ejemplo, tanto en lo que respecta a la elección como al uso y al mantenimiento de sus vehículos.

Vehículos eléctricos

El interés por los vehículos eléctricos está experimentando un auge, pues constituyen una solución potencial a los problemas de contaminación atmosférica y acústica que plantean los motores de gasolina y gasoil. La Comisión ya se ha interesado por el desarrollo de estos vehículos y ha prestado su asistencia en la creación de una asociación intermunicipal destinada a fomentar la cooperación en el desarrollo.

Si bien estos vehículos indudablemente contribuirían a disminuir los niveles de contaminación de forma significativa, no se les puede considerar como una solución absoluta. Su uso no eliminará la congestión ni reducirá las presiones sobre el espacio urbano. Además, estos vehículos dependen en gran parte de electricidad generada a partir de combustibles fósiles.

Bicicletas

La bicicleta es el vehículo "ecológico" por antonomasia. Ahora bien, son pocas las ciudades en las que se haya hecho un serio intento de incorporar la bicicleta a una estrategia global de transporte. Por el contrario, el tráfico actual, por la contaminación y los riesgos para la seguridad, desalienta el empleo de bicicletas dentro de las ciudades.

Peatones

Los riesgos a los que debe enfrentarse el ciclista acechan igualmente a quien utiliza la forma más personal de locomoción y va a pie. En zonas de tráfico intenso, el peatón sufre las agresiones del ruido y los gases de escape, que producen una incomodidad inmediata así como, a largo plazo, molestias respiratorias e irritaciones oculares. Además, caminar por estas zonas se convierte en una carrera de obstáculos. El peatón debe esquivar los coches aparcados que bloquean los cruces y, a veces, las aceras, evitar las señales de tráfico, los semáforos y los parquímetros; atravesar precipitadamente las calles en las que la señal de paso para peatones puede llegar a durar tan sólo cuatro segundos; estar atento a los coches que se saltan los semáforos en rojo, etc.

Con harta frecuencia, la planificación de las calles se centra en la circulación eficaz del tráfico de automóviles, abandonando a los peatones a su propia suerte. Los peatones deben volver a incluirse en las ecuaciones de planificación, no como una especie amenazada a la que hay que recluir en zonas peatonales, sino como los principales usuarios de las calles de la ciudad.

(b) Transporte público

Si bien desde hace tiempo se tiene conciencia de que el transporte público contribuye a reducir el tráfico urbano, pocas ciudades han tenido éxito a la hora de reducir sustancialmente el transporte privado aumentando el público.

Mientras que el empleo de coches particulares ha ido en aumento, el transporte público ha permanecido relativamente estático. La experiencia muestra que los propietarios sienten mucho apego por sus coches, desafiando frecuentemente la lógica económica, y que tan sólo una combinación eficaz de incentivos y restricciones puede trastocar el equilibrio a favor del transporte público. Una serie de cuestiones merecen consideración en este contexto.

(i) Transporte público, uso del suelo y planificación del transporte

La planificación del transporte urbano debería tomar en consideración el potencial de todas las formas de transporte, y deberían tomarse decisiones dentro de una estrategia a largo plazo estrechamente vinculada a la planificación del uso del suelo y que incluya objetivos ambientales. En la actualidad, en muchas ciudades parecen tomarse medidas importantes en relación con el transporte como respuesta ad hoc a un incremento de la demanda.

De esta forma, la respuesta a un incremento del tráfico de vehículos ha consistido, con demasiada frecuencia, en construir más calles, lo cual, a su vez, ha fomentado un aumento del tráfico. Inevitablemente, una política que favorezca el transporte público implicará decisiones difíciles. La respuesta adecuada no consiste en atender a las exigencias de un incremento del tráfico; la congestión representa en algunos casos una herramienta eficaz de disuasión.

(ii) Mejora del transporte público

Una queja -o excusa- común es que el transporte público, por su calidad deficiente, no constituye una alternativa práctica al coche particular. Es evidente que las compañías de transporte deben hacer frente a problemas económicos considerables. Mejorar el servicio significa aumentar los costes de los vehículos, los vagones, el personal y la infraestructura (por ejemplo las vías y las instalaciones para pasajeros).

A menos que estas decisiones se tomen en el contexto de un plan de transportes integrado, basado en una firme decisión de desarrollar nuevos servicios de transporte público como alternativa a la construcción de nuevas calles, no puede garantizarse que los servicios mejorados atraigan al número de pasajeros necesario para cubrir los costes. Debe también prestarse atención al potencial de los

aparcamientos de disuasión y las conexiones entre el transporte de cercanías y las redes internas de la ciudad.

(c) Gestión del tráfico

La gestión del tráfico urbano puede mejorarse de forma significativa mediante sistemas de gestión del tráfico de los que pueden formar parte los sistemas informáticos y de alta tecnología de la información que se están desarrollando actualmente bajo los auspicios de la Comisión en el programa de investigación DRIVE. Tradicionalmente, el objetivo central de la gestión del tráfico ha consistido en aliviar la congestión y mejorar el flujo del tráfico, pero la gestión puede también aplicarse a la mejora de las condiciones ambientales. El fomento de nuevas técnicas plantea, pues, la cuestión de si se utilizan para fomentar un aumento del tráfico o para reducir los efectos sobre el medio ambiente. Las políticas de gestión del tráfico deberían tener plenamente en cuenta las consideraciones ambientales y de seguridad, atendiendo a las implicaciones a largo plazo, tanto a nivel local como global, pero reflejando al mismo tiempo la necesidad de movilidad, esencial para una economía urbana sana. En este sentido, el objetivo debiera consistir en reducir la congestión del tráfico sin fomentar un mayor uso de las zonas urbanas por parte del tráfico de vehículos.

Se dispone de una variedad de medidas para restringir el empleo y con ello las repercusiones del coche particular. Se incluyen entre ellas los planes locales de tráfico tranquilo, incluidas las restricciones de velocidad, el estrechamiento de la calzada, y las zonas peatonales. Si se diseñan y ponen en práctica correctamente, estos medios locales constituyen probablemente la forma más eficaz de reducir el ruido. Estas técnicas han tenido un éxito considerable en los Países Bajos y en Alemania. Además de fomentar un mayor uso del transporte público, las medidas de este tipo forman parte integral de los planes destinados a revitalizar las zonas del centro de la ciudad, haciéndolas más habitables y "recuperando la calle" para los peatones.

(d) Restricciones de aparcamiento

Las restricciones de aparcamiento producen un importante efecto disuasivo para el uso de vehículos particulares en la ciudad. El apego al coche puede llegar a ser tan fuerte que los conductores acepten un grado considerable de incomodidad antes de cambiarse al transporte público. En las ciudades en las que el transporte público cumple aún un papel importante se dispone de posibilidades de aparcamiento muy restringidas, bien accidentalmente o por diseño.

(e) Tasas por el uso de las calles en zonas urbanas

Una serie de ciudades de la Comunidad proponen el empleo del peaje urbano o el permiso de zonas para influir en el equilibrio entre el transporte público y el privado. Medidas de este tipo se aplican ya fuera de la Comunidad, en ciudades como Singapur y Oslo. Este instrumento económico se justifica por el hecho de que obliga al usuario a asumir de forma más directa los costes del uso de vehículos en términos ambientales y sociales. Estos sistemas son potencialmente útiles para disuadir de la utilización del automóvil y contribuir económicamente a la creación de alternativas, pero debe actuarse con

cautela a fin de evitar efectos negativos sobre los centros de las ciudades.

Sugerencias de actuación:

La Comunidad debería:

1. Animar a las autoridades municipales a incorporar a sus planes de transporte y de uso de los terrenos decisiones en relación con el futuro desarrollo coordinado del transporte público y la construcción de calles. La Comisión debería contar con que en un futuro se presenten solicitudes de ayuda a cargo de los fondos estructurales en concepto de infraestructura de transportes, para demostrar que se ha llevado a cabo un análisis de este tipo.
2. Propulsar, mediante la financiación de proyectos piloto, los planteamientos innovadores del transporte público y la gestión ambiental del tráfico urbano. Los proyectos de investigación deberían dar prioridad a sistemas innovadores del transporte público, vehículos "ecológicos", al empleo de bicicletas y método de gestión del tráfico. Ello no debiera traer consigo un mayor uso de las zonas urbanas para el tráfico motorizado.
3. Incentivar, a nivel comunitario, el intercambio de información en relación con la gestión del tráfico urbano, a fin de conseguir los máximos beneficios de un amplio abanico de experiencias.
4. Considerar detalladamente, posiblemente mediante la financiación de proyectos piloto, el potencial de instrumentos económicos tales como la tasación de calles para contribuir a resolver los problemas ambientales generados por el tráfico urbano.

5.3. Protección y revalorización del patrimonio histórico de las ciudades europeas

El carácter histórico de nuestras ciudades europeas -sus edificios, monumentos y plazas y el trazado de las calles- crea una identidad y una percepción del lugar específicas de cada ciudad. Nuestras ciudades son un valioso símbolo de la riqueza y diversidad cultural de la Comunidad, así como de un patrimonio histórico compartido. El interés por proteger el carácter histórico de una ciudad no queda, pues, limitado a sus propios ciudadanos.

A lo largo de las últimas décadas, las presiones del desarrollo han supuesto una grave amenaza para el patrimonio urbano de Europa. Muchas ciudades han aprobado nuevos planes de ordenamiento que permiten una protección significativa de estas zonas y fomentan su restauración mediante planes imaginativos de recuperación de las zonas.

Hasta el momento, la contribución de la Comunidad ha sido de segundo orden en términos económicos, aunque importante por la forma en que ha aumentado la conciencia de la población respecto a su patrimonio arquitectónico. Su papel consiste fundamentalmente en apoyar la conservación de los monumentos que ilustran la riqueza y diversidad del legado arquitectónico europeo.

Sugerencias de actuación:

1. La Comunidad debería adjudicar fondos más importantes para la conservación de los edificios históricos y las zonas valiosas para Europa.
2. Deberían considerarse los beneficios potenciales de un sistema comunitario de reconocimiento de la importancia histórica y cultural de los edificios y partes de las zonas urbanas.

5.4. Protección y revalorización del entorno natural en nuestras ciudades

Al aumentar la preocupación por los temas ecológicos, ha comenzado a reconocerse la riqueza de los hábitats naturales que contienen nuestras ciudades. Si bien el valor de estas zonas rara vez es comparable con el de los hábitats naturales, el hecho de que se encuentren en una zona poblada les confiere un significado especial, pues mejoran la calidad de la vida urbana y proporcionan oportunidades para actividades de recreo y para una educación informal en ciencias naturales y cuestiones de medio ambiente.

La protección y la mejora de los espacios abiertos y los hábitats, así como la plantación de árboles, aumentan el placer visual de las zonas urbanas, creando una serie de efectos microclimáticos que combaten y dispersan las concentraciones de contaminantes que segrega la ciudad.

Muchas ciudades han puesto en marcha "planes verdes" cuyo objetivo es proteger y revalorizar el potencial de los espacios abiertos, y animando a los ciudadanos a plantar árboles y a llevar a cabo otras tareas similares.

El aumento del tiempo libre y la mayor demanda de espacios dedicados a deportes y actividades de recreo ejerce una fuerte presión sobre los espacios libres que existen en las zonas urbanas. Pocas son las ciudades que pueden afirmar haber hecho previsiones en este sentido. Si bien la creación de nuevos parques urbanos plantea numerosos problemas, habría que incitar a las autoridades municipales a que aprovecharan las oportunidades que brindan los terrenos abandonados y que no se utilizan. En muchas ciudades europeas, los bosques "recreativos" en los márgenes de la ciudad suponen una importante posibilidad de recreo para los habitantes.

Sugerencias de actuación:

1. La Comisión debería plantearse la posibilidad de lanzar un programa de proyectos piloto repartidos por toda la Comunidad, para demostrar los beneficios de los planes verdes y los programas de acción.
2. Debería animarse a las autoridades municipales a revisar la cantidad de espacios libres de que disponen, y a ampliarla cuando exista la oportunidad.

5.5. Gestión de las aguas

Una reciente propuesta de directiva sobre las aguas residuales municipales fija como objetivo alcanzar un alto nivel de tratamiento de todas las aguas residuales originadas en las zonas urbanas. La necesidad de esta iniciativa es evidente, como también las mejoras potenciales a las que podría dar lugar. De acuerdo con un estudio sobre aguas residuales urbanas e instalaciones de tratamiento en diez Estados miembros, realizado en 1984, menos de la mitad del total de cargas orgánicas recibía tratamiento en aquel momento.

En un plano más fundamental, la Comisión ha puesto en marcha un proyecto de directiva sobre la calidad ecológica de las aguas. A diferencia de las anteriores directivas comunitarias que fijaban objetivos de calidad, ésta se aplicará, en principio, a todas las aguas comunitarias. Además, probablemente obligará a los Estados miembros a implantar programas de mejora para alcanzar objetivos ecológicos específicos. Aunque este proyecto se encuentra aún en fase inicial, su aplicación dará lugar a importantes mejoras, biológicas y estéticas, en las aguas urbanas y no urbanas.

5.6. Industria urbana

La industria es una de las principales fuentes de contaminación atmosférica y acústica en las zonas urbanas y las circundantes, sobre todo cuando éstas son residenciales. La respuesta tradicional a este problema ha consistido en reubicar la industria en los márgenes de la ciudad o aún más allá. Esta política, reflejo del lema "ojos que no ven, corazón que no siente", si bien supone un cierto grado de alivio inmediato para el entorno local, no sirve como solución global.

Por lo que respecta a las grandes instalaciones industriales, estos cambios de emplazamiento son a menudo deseables, puesto que los nuevos locales facilitan la aplicación de modernas tecnologías de producción. En el caso de medianas empresas, sin embargo, la pericia del individuo suele ser más importante que las técnicas de producción en masa, y estos traslados frecuentemente suponen un coste económico considerable, a la vez que limitan el acceso a los clientes y a los proveedores, en particular a los proveedores de servicios.

Aun admitiendo que para determinados procesos industriales el emplazamiento ideal es, indudablemente, un lugar distanciado de otros usos del suelo, las medidas políticas que se han adoptado hasta el momento se basaban de forma excesiva en la "exclusión" en lugar de la "compatibilidad". La Comisión ya ha elaborado una serie de directivas que limitan las emisiones y el ruido generado por las instalaciones industriales. Si se sigue desarrollando esta legislación y las aplicaciones técnicas consiguientes, las autoridades locales dispondrán de un marco más flexible a la hora de estudiar la localización de actividades industriales compatibles en zonas urbanas.

Estas industrias pueden ser ventajosas para los habitantes de la zona en la medida en que les proporcionan puestos de trabajo cercanos a su lugar de residencia.

Sugerencias de actuación:

La Comunidad debería adoptar medidas destinadas a promover un crecimiento de las pequeñas y medianas empresas que esté en sintonía con la trama general del medio ambiente urbano, y debería asistirles, cuando proceda, en el pleno cumplimiento de la normativa y las prácticas correctas en materia de medio ambiente.

5.7. Gestión de la energía urbana

El consumo de energía en las zonas urbanas está estrechamente relacionado con la contaminación atmosférica debida al transporte, a la calefacción, al alumbrado y a la climatización de los edificios. Un uso más eficaz de la energía podría contribuir de forma significativa a reducir la contaminación atmosférica urbana y, consecuentemente, la aportación de las ciudades al efecto invernadero. Ya nos hemos referido detalladamente al transporte; este apartado se centra por tanto en el consumo de energía en los edificios. Entre las posibles mejoras en este ámbito se incluyen las siguientes:

(a) Diseño de los edificios

En los últimos años ha surgido un gran interés por la "vivienda ecológica", unidades autosuficientes con escasas necesidades energéticas y cuyas repercusiones negativas sobre el medio ambiente son mínimas. Hay estudios que demuestran que puede obtenerse un importante ahorro de energía incorporando al diseño de los edificios sencillos elementos "pasivos" como calefacción solar y similares, y teniendo en cuenta factores como la orientación y la proximidad para conseguir un trazado urbano más eficaz.

(b) Normas de aislamiento para las nuevas construcciones

La tecnología disponible para la conservación de energía (aislamiento de las paredes, cristales dobles, etc.) no se aplica uniformemente a la construcción de nuevos edificios en toda la Comunidad. Si bien las diferencias geográficas pueden ser el origen de parte de la variación de las normas, merece la pena considerar la posibilidad de mejorar y armonizar dichas normas. Deberían también instaurarse reglamentaciones sobre materiales y productos de construcción, teniendo en cuenta nuestros actuales conocimientos acerca de los problemas de la contaminación interior.

(c) Mejora del aislamiento en los edificios ya construidos

Aunque no se dispone de mucha información precisa sobre los niveles de aislamiento en los edificios que existen en la Comunidad, no es aventurado suponer que éste es, por lo general, bajo, y que hay un amplio margen para mejoras en este ámbito. Muchos Estados miembros fomentan inversiones de este tipo mediante estímulos fiscales y financieros.

(d) Eficacia de los sistemas de calefacción

En la eficacia de las instalaciones individuales de calefacción influye en gran medida el nivel de mantenimiento. En la RFA, los propietarios de edificios tienen la obligación de hacer inspeccionar las calderas una vez al año. Sería posible vincular estas inspecciones al suministro de combustible o a los seguros domésticos.

(e) Generación combinada de calor y electricidad

Producir de manera combinada calefacción urbana y electricidad es, de por sí, de una gran eficacia. La proximidad entre el productor y el usuario disminuye las pérdidas de energía durante la transmisión. En varias ocasiones, la Comisión ha publicado sugerencias de actuación en las que se respaldaban estos sistemas.

(f) Auditorías energéticas

Las auditorías energéticas antes de la venta de un inmueble pueden ser un instrumento útil para aumentar la sensibilización de la población en cuestiones de consumo energético. En Dinamarca ya existe un sistema de este tipo, vinculado a la figura de un consultor local sobre temas de energía que asesora sobre los costes y beneficios de las distintas inversiones para la conservación de energía.

(g) Planificación energética en las ciudades

La planificación energética en las ciudades puede reducir de manera considerable las necesidades de energía, sin olvidar que representa al mismo tiempo, un modo de prevenir la contaminación. Se parte de un análisis de la estructura del consumo de energía así como de las posibilidades de explotar los recursos energéticos locales. Entre los planteamientos integrados de gestión de la energía que se desprenden de esta planificación, se incluyen muchas medidas del tipo de las mencionadas en los puntos (a) a (f); en general, todas ellas tienen un efecto muy positivo sobre los niveles de contaminación y el desarrollo económico de las ciudades. Sin embargo, muchas de estas medidas no dan los frutos que podrían porque están integradas en marcos institucionales que no proporcionan el suficiente margen de libertad para desarrollar las políticas energéticas correspondientes.

La Comisión está ya promocionando proyectos de tecnología energética en muchos de estos ámbitos.

Sugerencias de actuación:

1. La Comunidad debe proseguir e intensificar sus actividades en el terreno de la gestión de la energía urbana procurando, en particular, alentar y asistir a las ciudades para que tomen medidas en materia de planificación urbana de la energía. Deberían, igualmente, difundirse sugerencias de actuación útiles sobre las medidas adecuadas en este contexto, (p. ej. sobre técnicas de construcción para el ahorro de energía) y además demostrar, mediante proyectos piloto, los beneficios de las distintas técnicas.
2. Si bien la legislación comunitaria de normas sobre productos define los requisitos de los materiales de aislamiento para la construcción, no existe actualmente una legislación comunitaria que obligue a aplicar en las nuevas construcciones normas específicas. La Comunidad ha publicado anteriormente recomendaciones al respecto; éste puede ser el momento de considerar la legislación.
3. Debe elaborarse un informe detallado, así como una propuesta, sobre el empleo de instrumentos económicos para fomentar la conservación de la energía en edificios.
4. Es necesario velar por que las autoridades públicas den ejemplo adoptando medidas de conservación de energía en los edificios que utilizan.

5.8. Residuos urbanos

La Comisión ha publicado recientemente una estrategia global para la gestión de los residuos urbanos, insistiendo primordialmente en evitar su producción, así como en la necesidad del reciclado y la reutilización (véase el Capítulo 1, apartado 2.2.4.). La estrategia incluye una amplia gama de propuestas prácticas.

Sus principios generales fueron aprobados por el Consejo de Ministros en su reunión del 22 y 23 de marzo de 1990.

No queremos repetir estas propuestas en el presente informe, sino tan sólo subrayar el estrecho vínculo que existe entre dicha estrategia y los planteamientos del presente Libro Verde. Las siguientes propuestas adicionales ilustran el nexo entre la gestión de residuos y la gestión urbana en general.

Sugerencias de actuación:

1. La Comisión debe animar a las autoridades municipales a tener más en cuenta las cuestiones relacionadas con la gestión de residuos a la hora de elaborar planes de gestión urbana a corto y largo plazo, seleccionando los emplazamientos para la recogida selectiva de residuos domésticos y para la construcción de plantas de tratamiento.

2. La Comisión debe prestar apoyo económico a investigaciones y proyectos destinados a sensibilizar a la población respecto a la importancia del saneamiento y al desarrollo de diseños urbanos y arquitectónicos que favorezcan la clasificación de los residuos en el lugar en que se generan y la recogida selectiva, hallando nuevos usos para los residuos urbanos, en particular los procedentes de la construcción.
3. La Comisión debe fomentar el intercambio de información y experiencias en el terreno del saneamiento, en particular por lo que respecta a tecnologías de limpieza, la sensibilización de la población, los instrumentos legales y el reciclado de los residuos urbanos.

5.9. Panorama comparativo del medio ambiente urbano

Como ya se ha dicho, una de las dificultades a la hora de elaborar el apartado de análisis de este informe ha sido, en muchos temas, la ausencia de una información que permita un examen objetivo y comparativo del estado del medio ambiente urbano. Hay programas englobados en el proyecto CORINE que ya están produciendo avances en lo que respecta, en particular, a los datos sobre la calidad atmosférica. Se prevé que los programas de los que se hará cargo la Agencia Europea del Medio Ambiente aumentarán nuestros conocimientos en este terreno. Sin embargo, deberán seguir produciéndose avances en otros ámbitos si la Comisión ha de disponer de una base de información adecuada para seguir desarrollando una política del medio ambiente urbano. Esta información debiera estar a disposición no sólo de los políticos, sino también de cada uno de los ciudadanos.

Sugerencias de actuación:

La Comisión debería estudiar la manera de mejorar la disponibilidad de datos comparativos sobre el estado del medio ambiente urbano. Esto podría conseguirse, bien asignando a la nueva Agencia del Medio Ambiente una tarea específica en este sentido, bien apoyando el desarrollo de este tipo de bases de datos en las universidades o los centros de investigación, o en las redes que integren a estas instituciones.

5.10. Iniciativas en el terreno de la información

El entorno urbano es responsabilidad, sobre todo, de los que viven y trabajan en las ciudades, sin cuya participación no puede tener éxito ninguna política urbanística. Todos los que actúan sobre el medio ambiente urbano - residentes, comerciantes, empresarios, asociaciones profesionales, etc. - contribuyen a su deterioro y, a la vez, sufren las consecuencias y se benefician de las mejoras obtenidas.

A la hora de aplicar una política urbana de medio ambiente, es conveniente para los intereses de la Comunidad crear estructuras que faciliten el diálogo, la reflexión en común y la cooperación entre los diversos sectores de cada ciudad y entre las diferentes ciudades. Estas estructuras podrían servir también de puente con la Comunidad para el intercambio de información y de opiniones.

Sugerencias de actuación:

Conviene que la Comisión esté presente en la creación prevista de una red comunitaria de centros locales de iniciativa urbanística. Estos centros deberían organizarse en cooperación con los organismos públicos que ya realizan tareas de información y planificación urbanas. Esta previsto que empiecen a funcionar en varias ciudades centros de este tipo con carácter de proyectos piloto, cuya misión sería:

1. Informar a los diferentes sectores de la población de la política comunitaria y de la manera en que ésta incide en los diversos factores que conforman la realidad urbana.
2. Fomentar y facilitar el diálogo, la planificación en común y la cooperación entre los grupos que intervienen en el medio ambiente urbano, para conseguir una mejora de éste.
3. Facilitar el intercambio de información entre las ciudades respecto a los problemas que las aquejan y la experiencia conseguida en la lucha contra cada uno de ellos.

5.11. Iniciativas sociales

Deben realizarse esfuerzos por evitar el aislamiento de los grupos de población más desfavorecidos en los barrios más degradados de las ciudades.

Dentro de las medidas que tienen por objeto proteger el entorno físico, la política social es posible y debe incluir tareas de inserción social, así como actividades para fomentar el empleo, por ejemplo en relación con la restauración de viviendas sociales.

Sugerencias de actuación:

1. La Comisión debe llevar a cabo medidas de fomento del empleo y de la formación profesional que creen una dinámica de desarrollo económico y social, a la vez que garanticen la protección del medio ambiente.
2. La Comisión debe alentar la asistencia técnica a proyectos piloto de transmisión de experiencia técnica que hagan intervenir a los grupos sociales más desfavorecidos en la protección del medio ambiente.

5.12. Cooperación Interregional

La Comisión apoya y cofinancia una amplia gama de planes de cooperación interregional y de desarrollo de redes. Las ciudades se están beneficiando de programas que se aplican en contacto estrecho con las autoridades regionales y locales y sus organismos representativos: la Asamblea de las Regiones Europeas, el Consejo de los Municipios y Regiones de Europa y la Unión Internacional de Administración Locales. Se han lanzado una serie de iniciativas entre las que se incluye, por ejemplo, la cofinanciación del proyecto POLIS (relacionado con la mejora de la gestión del tráfico) con un grupo de ciudades denominadas "Eurociudades" y un proyecto de cooperación sobre la contaminación marina, en el que trabajan asociados diez puertos.

Sugerencias de actuación:

La Comisión debe seguir apoyando estas medidas e intentar, cuando sea conveniente, ampliar la cooperación y el intercambio de información entre las ciudades.

6. Resumen de las sugerencias prioritarias de actuación

En este apartado agrupamos las sugerencias de actuación para los ámbitos prioritarios que se indican.

Planificación urbana

Sugerencias de actuación:

1. Se recomienda a la Comisión que, en cooperación con los Estados miembros y las autoridades locales, elabore directrices para incorporar las consideraciones ambientales a las estrategias de planificación de las ciudades: una investigación y elaboración detallada de los principios enunciados anteriormente. El objetivo de estas directrices será influir en las prácticas de planificación urbana y servir de complemento a la propuesta de directiva sobre evaluación ambiental de políticas, planes y programas.
2. Fomento de una mayor investigación sobre el tratamiento de los suelos contaminados, que tan frecuentemente obstaculizan el nuevo desarrollo de las ciudades ya establecidas.
3. Concesión de nuevas ayudas económicas a los proyectos piloto destinados a revitalizar las zonas urbanas menos favorecidas mediante una mayor mezcla de usos y, por tanto, de accesos a las instalaciones urbanas. Al mismo tiempo, estas actuaciones deberían ir dirigidas a proteger y asistir a quienes residen en dichas zonas. La Comisión debería también considerar la posibilidad de ampliar estas medidas basándose en la experiencia adquirida gracias a los proyectos piloto.

4. La Comunidad habría de plantearse la cuestión de si desea extender el apoyo financiero a la renovación urbana y los planes de mejora ambiental más allá de los tipos y las áreas de ayuda que permiten los actuales fondos estructurales y, en su caso, de cómo conseguirlo.

Transporte urbano

Sugerencias de actuación:

La Comunidad debería:

1. Animar a las autoridades municipales a incorporar a sus planes de transporte y de uso de los terrenos decisiones en relación con el futuro desarrollo coordinado del transporte público y la construcción de calles. La Comisión debería contar con que en el futuro se presenten solicitudes de ayuda a cargo de los fondos estructurales en concepto de infraestructura de transportes, para demostrar que se ha llevado a cabo un análisis de este tipo.
2. Propulsar, mediante la financiación de proyectos piloto, los planteamientos innovadores del transporte público y la gestión ambiental del tráfico urbano. Los proyectos de investigación deberían dar prioridad a sistemas innovadores del transporte público, vehículos "ecológicos", al empleo de bicicletas y método de gestión del tráfico. Ello no debería traer consigo un mayor uso de las zonas urbanas para el tráfico motorizado.
3. Incentivar, a nivel comunitario, el intercambio de información en relación con la gestión del tráfico urbano, a fin de conseguir los máximos beneficios de un amplio abanico de experiencias.
4. Considerar detalladamente, posiblemente mediante la financiación de proyectos piloto, el potencial de instrumentos económicos tales como la tasación de calles para contribuir a resolver los problemas ambientales generados por el tráfico urbano.

Protección y revalorización del patrimonio histórico de las ciudades europeas

Sugerencias de actuación:

1. La Comunidad debería adjudicar fondos más importantes para la conservación de los edificios históricos y las zonas valiosas para Europa.
2. Deberían considerarse los beneficios potenciales de un sistema comunitario de reconocimiento de la importancia histórica y cultural de los edificios y partes de las zonas urbanas.

Protección revalorización del entorno natural en nuestras ciudades

Sugerencias de actuación:

1. La Comisión debería plantearse la posibilidad de lanzar un programa de proyectos piloto repartidos por toda la Comunidad, para demostrar los beneficios de los planes verdes y los programas de acción.
2. Debería animarse a las autoridades municipales a revisar la cantidad de espacios libres de que disponen, y a ampliarla cuando exista la oportunidad.

Industria urbana

Sugerencias de actuación:

La Comunidad debería adoptar medidas destinadas a promover un crecimiento de las pequeñas y medianas empresas que esté en sintonía con la trama general del medio ambiente urbano, y debería asistirles, cuando proceda, en el pleno cumplimiento de la normativa y las prácticas correctas en materia de medio ambiente.

Gestión de la energía urbana

Sugerencias de actuación:

1. La Comunidad debe proseguir e intensificar sus actividades en el terreno de la gestión de la energía urbana procurando, en particular, alentar y asistir a las ciudades para que tomen medidas en materia de planificación urbana de la energía, difundir sugerencias de actuación útiles sobre las medidas adecuadas en este contexto (p. ej. sobre técnicas de construcción para el ahorro de energía) y además demostrar, mediante proyectos piloto, los beneficios de las distintas técnicas.
2. Si bien la legislación comunitaria de normas sobre productos define los requisitos de los materiales de aislamiento para la construcción, no existe actualmente una legislación comunitaria que obligue a aplicar en las nuevas construcciones normas específicas. La Comunidad ha publicado anteriormente recomendaciones al respecto; éste puede ser el momento de considerar la legislación.
3. Debe elaborarse un Informe detallado, así como una propuesta, sobre el empleo de instrumentos económicos para fomentar la conservación de la energía en edificios.
4. Es necesario velar por que las autoridades públicas den ejemplo adoptando medidas de conservación de energía en los edificios que utilizan.

Residuos urbanos

Sugerencias de actuación:

1. La Comisión debe animar a las autoridades municipales a tener más en cuenta las cuestiones relacionadas con la gestión de residuos a la hora de elaborar planes de gestión urbana a corto y largo plazo emplazamientos para la recogida selectiva de residuos domésticos y para la construcción de plantas de tratamiento.
2. La Comisión debe prestar apoyo económico a investigaciones y proyectos destinados a sensibilizar a la población respecto a la importancia del saneamiento, a desarrollar diseños urbanos y arquitectónicos que favorezcan la clasificación y recogida selectiva de los residuos en el lugar en que se generan, y a hallar nuevos usos para los residuos urbanos, en particular los procedentes de la construcción.
3. La Comisión debe fomentar el intercambio de información y experiencias en el terreno del saneamiento, en particular por lo que respecta a tecnologías de limpieza, la sensibilización de la población, los instrumentos legales y el reciclado de los residuos urbanos.

7. Próximos pasos

El presente informe es una primera prueba del compromiso de la Comisión por lograr una auténtica mejora en la calidad del medio ambiente urbano en la Comunidad. La Comisión tiene un gran interés en que las ideas y sugerencias de este texto se sometan a un debate lo más amplio posible. Además de su debate en el seno del Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y el Comité Económico y Social, este documento se enviará a los alcaldes de las principales ciudades europeas, así como a asociaciones profesionales y de cualquier otro tipo interesadas por los temas de gestión urbana, a fin de que puedan presentar observaciones al respecto.

Tras estudiar detalladamente los resultados de estas consultas, la Comisión considerará cuáles de las líneas de actuación sugeridas merecen recibir una mayor atención, y estudiará la mejor forma de llevarlo a cabo.

La aplicación de estas propuestas se hará de tal modo que no se dupliquen las actividades de otras organizaciones internacionales que actúan en el terreno del medio ambiente urbano, procurando, por el contrario, lograr una cooperación y, siempre que sea posible, una actuación conjunta.

La Comisión reconoce la importancia de una coordinación permanente entre los distintos servicios que intervienen en temas urbanos; por esta razón, esta iniciativa seguirá recibiendo la asistencia del grupo interservicios que ya se ha creado.

* * * * *

APENDICE 1

ARTICULOS DEL TRATADO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

Subsección VI : Medio ambiente

Artículo 25

En la Tercera Parte del Tratado CEE se añadirá un Título VII redactado como sigue:

TITULO VII MEDIO AMBIENTE

Artículo 130 R

1. La acción de la Comunidad, por lo que respecta al medio ambiente, tendrá por objeto:
 - conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente;
 - contribuir a la protección de la salud de las personas;
 - garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

2. La acción de la Comunidad, en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente y de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad.

3. En la elaboración de su acción en relación con el medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta:
 - los datos científicos y técnicos disponibles;
 - las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad;
 - las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción;
 - el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

4. La Comunidad actuará, en los asuntos del medio ambiente, en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente. Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros asumirán la financiación y la ejecución de las demás medidas.

5. En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 228.

El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.

Artículo 130 S

El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, decidirá la acción que la Comunidad deba emprender.

El Consejo determinará, en las condiciones previstas en el párrafo precedente, las cuestiones que deben regirse por decisiones que habrá que tomar por mayoría cualificada.

Artículo 130 T

Las medidas de protección adoptadas conjuntamente en virtud del artículo 130 S no serán obstáculo para el mantenimiento y adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección compatibles con el presente Tratado.

ISSN 0257-9545

COM(90) 218 final

DOCUMENTOS

ES

15

N° de catálogo : CB-CO-90-276-ES-C
ISBN 92-77-61183-9

PRECIO DE VENTA	hasta 30 páginas: 3,50 ECU	por cada 10 páginas más: 1,25 ECU
-----------------	----------------------------	-----------------------------------

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas
L-2985 Luxemburgo