

Resumen especial del informe sobre las ciudades sostenibles destinado a las autoridades locales

Elaborado por el grupo de expertos en el medio ambiente urbano

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

UN CONTEXTO FAVORABLE PARA LAS CIUDADES SOSTENIBLES

PRINCIPIOS DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN URBANA SOSTENIBLE

ÁREAS DE INTERVENCIÓN Y ASUNTOS PRINCIPALES

RECOMENDACIONES PARA LAS AUTORIDADES LOCALES

EPÍLOGO

INTRODUCCIÓN

Este resumen es un compendio del informe sobre las ciudades sostenibles y está especialmente dirigido a las autoridades locales de las ciudades de los Estados miembros de la Unión europea. Forma parte de una serie de documentos elaborados por el *grupo de expertos en el medio ambiente urbano* dirigidos a los principales grupos diana y colaboradores activos capaces de influir en el desarrollo y la aplicación de políticas y actuaciones innovadoras que fomenten una Europa urbana más sostenible.

Grupo de expertos en el medio ambiente urbano

Desde que se iniciaron, los trabajos del grupo de expertos en el medio ambiente urbano se han desarrollado paralelamente a la evolución de la política ambiental local, de la Comunidad Europea e internacional. El nivel local ha estado presente a través de las aportaciones de los miembros del grupo especializados en la temática de las ciudades europeas. Las competencias del grupo de trabajo se establecen en la Resolución del Consejo de Ministros sobre el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano (CCE, 1990). El grupo de expertos en el medio ambiente urbano fue creado por la Comisión Europea en 1991. Aunque el grupo sigue ocupándose, como en un principio, de la integración del aspecto urbano en la política ambiental, su campo de acción se ha ampliado. Los principales debates de la política ambiental se centran actualmente en el desarrollo sostenible y, en particular, en el desarrollo urbano sostenible. El proyecto de ciudades sostenibles tiene como objetivo aportar una contribución a esos debates.

Proyecto de ciudades sostenibles

En 1993 el grupo de expertos y la DG XI pusieron en marcha la primera fase del proyecto de ciudades sostenibles para el período 1993-1996. Los principales objetivos del proyecto son:

- contribuir a una mayor reflexión sobre la sostenibilidad de las zonas urbanas europeas,
- fomentar un amplio intercambio de experiencias,
- difundir las mejores prácticas de sostenibilidad a nivel local y, a largo plazo,
- formular recomendaciones que influyan en la política local, regional, de los Estados miembros y de la Unión Europea, tal como se pedía en la Resolución del Consejo de 1991.

El informe sobre las ciudades sostenibles es uno de los productos del proyecto de ciudades sostenibles y ha servido de documento de referencia principal en la Segunda Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles celebrada en Lisboa (Portugal) en octubre de 1996. Entre los demás productos del proyecto de ciudades sostenibles se incluyen una guía de buenas prácticas y el Sistema Europeo de Información sobre Buenas Prácticas, resúmenes especiales para grupos diana específicos y conferencias divulgativas adaptadas a las necesidades de cada uno de los Estados miembros. A través de la campaña europea de ciudades sostenibles, lanzada en mayo de 1994 durante la Primera Conferencia sobre Ciudades Sostenibles celebrada en Aalborg (Dinamarca), se está fomentando un mayor intercambio de información y experiencias. Además, los miembros de la red, entre los que se incluyen el Consejo de Municipios y Regiones Europeos (CMER), el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), la Organización de Ciudades Unidas (UTO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y Eurocities participan activamente en el intercambio de información y

experiencias entre las ciudades y en el desarrollo de asesoramiento basado en proyectos experimentales y de demostración a nivel local.

No se trata, por lo tanto, de un proyecto aislado y se están realizando o acaban de realizarse diferentes iniciativas complementarias en este sentido. El grupo de expertos piensa que la Unión Europea, los Estados miembros, las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales y las demás instancias empeñadas en lograr la sostenibilidad urbana deben aprovechar este contexto favorable, evitar la duplicación del trabajo, compartir los conocimientos y las ideas y avanzar así en la reflexión y en la acción en ese campo. Cada uno de ellos desempeña un papel diferente en la evolución hacia la sostenibilidad.

Papel de las autoridades locales

Las ciudades son una amenaza para el medio ambiente natural con efectos negativos significativos en los recursos naturales, debido a lo que consumen, la contaminación y otros factores. Pero las ciudades constituyen también un importante recurso por derecho propio. El desafío de la sostenibilidad urbana es resolver los problemas que suceden dentro de las propias ciudades y los problemas causados por las mismas.

El papel de las ciudades en la resolución de los problemas del medio ambiente mundial fue reconocido en el Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano (CCE, 1990). El Libro Verde defiende un punto de vista holístico de los problemas urbanos y un planteamiento integrado para solucionarlos. La actividad económica y la salud de los habitantes de las ciudades, y la calidad de vida, son considerados un componente esencial de la ciudad europea multifuncional y diversa.

El V Programa de medio ambiente y desarrollo sostenible (CCE, 1992) intenta solucionar de raíz los problemas ambientales, en vez de atajar los síntomas y destaca el concepto de la responsabilidad conjunta y compartida del medio ambiente en lugar de un planteamiento vertical.

En Europe 2000+: Cooperation for European Territorial Development (CCE, 1994a) se señala que la Unión Europea es una de las regiones más urbanizadas del mundo, ya que el 79 % de su población vive en ciudades. El informe reconoce explícitamente la influencia de la calidad de vida y los factores ambientales en la localización y el éxito de la actividad económica y subraya el papel de las ciudades en la aplicación de esta política regional más acorde con el medio ambiente.

En general las políticas y los programas de financiación de la UE reconocen explícitamente el componente urbano. El reglamento de los fondos estructurales ha ampliado su ámbito de aplicación a los temas urbanos y otros programas, por ejemplo, THERMIE y SAVE (1993) relacionados con la energía y, más recientemente, URBAN dan prioridad a los proyectos innovadores que forman parte de las estrategias de integración urbana a largo plazo.

Es evidente que cada ciudad europea es única porque es la expresión de la identidad cultural de una sociedad y las autoridades locales tienen mandatos diferentes. Sin embargo, sean cuales sean las competencias y responsabilidades de las autoridades locales como proveedoras directas e indirectas, reguladoras, modelo, informadoras de la comunidad, defensoras, consejeras, socias, elemento movilizador de recursos comunes e iniciadoras del diálogo y el debate, las autoridades locales europeas están en la situación ideal para avanzar en la consecución de los objetivos de la sostenibilidad y elaborar una estrategia colectiva a diversos niveles de gestión sostenible del medio ambiente local. Tal actuación refuerza y complementa

las iniciativas adoptadas a nivel mundial. Es el momento oportuno para que las ciudades europeas tomen medidas y desempeñen su papel en los procesos y debates internacionales.

Este resumen del informe sobre las ciudades europeas sostenibles desarrolla la aplicación del concepto de la sostenibilidad a las zonas urbanas. Se recogen una serie de principios e instrumentos ecológicos, socioeconómicos y organizativos para la gestión urbana que pueden aplicarse en asentamientos urbanos europeos diversos. Este documento presenta una visión general de los principales planteamientos mediante la determinación de los temas clave de la sostenibilidad y la formulación de recomendaciones políticas y prácticas para conseguir los objetivos principales que harán posible un medio ambiente urbano sostenible.

En el informe el grupo de expertos preconiza la adopción de planteamientos basados en los ecosistemas para el medio ambiente urbano y el desarrollo de estrategias de gestión para la sostenibilidad de la ciudad en su conjunto. La finalidad es considerar la aplicación de ese planteamiento a una serie de áreas de actuación de importancia clave y, finalmente, de facilitar la conexión de unas áreas con otras. El informe establece el papel clave de las ciudades y las autoridades locales en el camino hacia la sostenibilidad.

UN CONTEXTO FAVORABLE PARA LAS CIUDADES SOSTENIBLES

Aunque el informe sobre las ciudades sostenibles quiere destacar las posibilidades de actuación, el grupo de expertos reconoce que la situación de las ciudades presenta tanto desafíos como oportunidades. Se han dado pequeños pasos hacia la sostenibilidad, pero persisten los principales problemas, como el crecimiento demográfico y la pobreza en los países en desarrollo. Además, deben tenerse en cuenta en los foros internacionales los efectos sobre la sostenibilidad de los acontecimientos y acuerdos mundiales.

Definiciones de desarrollo sostenible

El enfoque de la sostenibilidad urbana del grupo de expertos se basa en la siguiente definición de desarrollo sostenible, ampliamente aceptada, que figura en el *Informe Brundtland* (Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, 1987.):

“El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades.”

Se considera complementaria a esta definición la de la Unión Mundial de la Conservación (Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas y Fondo Mundial de la Naturaleza, 1991):

“El desarrollo sostenible implica la mejora de la calidad de vida dentro de los límites de los ecosistemas”.

Así pues, el desarrollo sostenible es un concepto mucho más amplio que el de protección del medio ambiente, ya que implica una preocupación por las generaciones futuras y por la salud e integridad del medio ambiente a largo plazo. El desarrollo sostenible implica también la preocupación por la calidad de vida (no sólo el aumento de los ingresos), por la igualdad entre las personas en el presente (incluida la lucha contra la pobreza), por la igualdad intergeneracional (las personas del futuro merecen un medio ambiente que sea, como mínimo, tan bueno como el que tenemos actualmente, si no mejor) y por el aspecto social y ético del bienestar humano. Presupone también que el desarrollo sólo debe continuar en la medida en

que los sistemas naturales y humanos lo puedan soportar. Es evidente que la búsqueda del desarrollo sostenible requiere la integración de los diferentes aspectos de las políticas urbanas en un marco globalizador.

A la hora de aplicar ese concepto a las zonas urbanas europeas, resulta útil la siguiente interpretación más práctica y local del desarrollo sostenible dada por el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI, 1994):

“El desarrollo sostenible es aquél que ofrece servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los sistemas naturales, construidos y sociales de los que depende la oferta de esos servicios”.

Diversidad de las ciudades europeas

El informe sobre las ciudades europeas sostenibles reconoce y considera muy positiva la diversidad de las ciudades europeas. Es evidente que la base jurídica y organizativa para las actuaciones en materia de medio ambiente urbano varían de un Estado miembro a otro, en parte como resultado de las diferencias en el reparto de competencias entre los diferentes niveles de administración local. También varían las circunstancias geográficas de las ciudades y las administraciones municipales en cuanto a la complejidad de las posibilidades de actuación, los procedimientos y las técnicas. El planteamiento del desarrollo sostenible es, por tanto, diferente de una ciudad a otra.

La sostenibilidad como un proceso

El informe sobre las ciudades europeas sostenibles se plantea la ciudad sostenible como un proceso y no como un fin. Por consiguiente, trata tanto de procesos políticos como de contenidos. Estos dos aspectos son de gran importancia a la hora de trasladar el buen hacer de una ciudad a otra. La ciudad es considerada un sistema complejo que requiere una serie de instrumentos adaptados a un gran número de circunstancias. Aunque el sistema es complejo, se deben buscar soluciones simples que resuelvan más de un problema a la vez o que puedan combinarse entre sí.

Por estas razones, el informe sobre las ciudades europeas sostenibles no propone soluciones globales o recetas aplicables a todas las ciudades, sino que aboga por la creación de marcos dentro de los cuales las ciudades puedan explorar planteamientos innovadores apropiados a sus circunstancias locales, aprovechando su tradición de democracia local, su buena gestión y sus conocimientos específicos. Independientemente de las responsabilidades y competencias que tengan, las administraciones locales de toda Europa se encuentran actualmente, a través de sus muchas y variadas funciones, en una situación privilegiada para proponer objetivos de sostenibilidad.

PRINCIPIOS DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

No obstante, se deja sentir la necesidad de un conjunto claro de principios aplicables a la fijación de objetivos y a la evaluación y el seguimiento de los avances hacia la sostenibilidad en las zonas urbanas, los cuales se exponen a continuación.

Gestión urbana

El desarrollo sostenible sólo se materializará si se planifica de manera explícita. Las fuerzas del mercado u otros fenómenos implícitos y espontáneos no pueden resolver los graves problemas

de sostenibilidad. El proceso de gestión urbana sostenible requiere una variedad de instrumentos que traten los problemas ambientales, sociales y económicos con objeto de sentar la base de integración necesaria. Existen varios instrumentos, algunos de los cuales abordan los problemas ambientales, sociales o económicos de la gestión urbana por separado mientras que otros tratan de combinar estos problemas. El informe sobre las ciudades europeas sostenibles se centra en los instrumentos ambientales disponibles para los procesos de gestión urbana.

Se preconizan cinco grupos principales de instrumentos ambientales: colaboración y asociación; integración política; mecanismos del mercado; gestión de la información; medición y supervisión. Cada instrumento se considera un elemento dentro de un sistema integrado de gestión urbana sostenible. No puede haber preceptos sobre cómo utilizar o combinar estos instrumentos, ya que son muchas las maneras de avanzar en la vía de la sostenibilidad. Los contextos institucional y ambiental varían de un Estado miembro a otro y de una ciudad a otra, por lo que cada uno de ellos requiere un planteamiento diferente. El objetivo fundamental es lograr un proceso integrado de gestión urbana, aunque la evolución de los elementos de dicho proceso dependerá de la interacción de los diferentes intereses.

El planteamiento relativo a estos instrumentos implica la necesidad de una visión más amplia y activa del papel de la administración, sobre todo la municipal, de lo que es práctica habitual en ciertas partes de Europa. La Comisión deberá mediar entre las autoridades locales y los Estados miembros. La gestión para la sostenibilidad es fundamentalmente un proceso político que incide en la gobernación urbana. Los instrumentos constituyen en su totalidad medios para modificar o limitar el desempeño de profesiones, el control de prestaciones y el funcionamiento de los mercados dentro de unos objetivos de sostenibilidad fijados desde el exterior. Al aplicar estos instrumentos, la formulación de planes urbanos para la sostenibilidad puede ser mucho más amplia, poderosa y ambiciosa que lo generalmente admitido hasta la fecha.

El proceso político de decisión democrática puede legitimar tanto los objetivos de sostenibilidad como los medios para alcanzarlos, siempre que la gente esté preparada y debidamente informada sobre las consecuencias de sus decisiones. Muchos de los problemas relacionados con la falta de sostenibilidad sólo se pueden resolver si la gente acepta poner una serie de límites a sus libertades. Estas limitaciones sólo pueden resultar aceptables si las personas afectadas optan por ellas o, al menos, las consienten. El modelo político de "contrato social", en el que la sociedad civil se crea mediante la aceptación voluntaria por parte de los individuos de limitaciones colectivas a sus propios actos en aras de un mayor bienestar general, puede encerrar la solución a la gestión urbana sostenible.

Integración política

En el capítulo 8 del V Programa de medio ambiente se pone de relieve la necesidad de coordinación e integración, que ha de lograrse mediante la combinación del principio de subsidiariedad y el concepto más amplio de responsabilidad compartida. Con las recomendaciones resultantes del proyecto de ciudades sostenibles, el grupo de expertos se propone lograr una integración tanto horizontal como vertical.

La integración horizontal es necesaria para lograr las sinergias de una mayor integración de las dimensiones social, ambiental, sanitaria y económica de la sostenibilidad y dar así un fuerte impulso al proceso conducente a la sostenibilidad. La integración horizontal precisa la integración entre ámbitos de actuación en el seno de los municipios, de las administraciones regionales y nacionales y de la Unión Europea. En este último caso, la integración es necesaria tanto entre las actividades de la Comisión Europea como en el interior de las direcciones generales. Es necesario desarrollar en mayor medida la capacidad y la experiencia de los

profesionales en materia de trabajo interdisciplinario y aumentar sus conocimientos en sectores y ámbitos de acción diferentes de los suyos propios. La formación profesional y los programas educativos deben así adaptarse a esta dimensión más amplia que requiere el trabajo interdisciplinario.

La integración vertical entre todos los niveles de la Unión Europea, los Estados miembros y la administración local y regional es asimismo importante. La integración vertical puede tener como resultado una mayor coherencia táctica y operativa, de forma que el desarrollo de la sostenibilidad a nivel local no se vea socavado por las decisiones y medidas de los Gobiernos de los Estados miembros y de la UE.

Teoría de ecosistemas

Según la teoría de ecosistemas, la ciudad constituye un sistema complejo caracterizado por continuos procesos de cambio y desarrollo. Esta teoría considera la energía, los recursos naturales y la producción de residuos como flujos o cadenas. El hecho de mantener, restaurar, estimular y cerrar los flujos o cadenas contribuye al desarrollo sostenible. La regulación del tráfico y del transporte constituye otro elemento de esta estrategia ecosistémica.

El planteamiento de la red dual es un ejemplo de planteamiento basado en los principios de la teoría de ecosistemas que crea un marco de desarrollo urbano a nivel local o regional. Este marco consta de dos redes: la red hidrológica y la red de infraestructura. La red hidrológica establece la cohesión ecológica gestionando la cantidad y los flujos de agua. La red de infraestructura ofrece posibilidades para reducir al mínimo la movilidad automovilística y para potenciar el uso de los sistemas de transporte público y los desplazamientos a pie y en bicicleta.

Del análisis de esas redes se derivarán principios básicos de sostenibilidad urbana desde un punto de vista físico de los ecosistemas. La teoría de ecosistemas también incluye una dimensión social, que considera cada ciudad un ecosistema social. La protección y el desarrollo de nichos y diversidad conforman los elementos de este ecosistema social.

Cooperación y asociación

La cooperación y la asociación entre diferentes niveles, organizaciones e intereses son partes esenciales del progreso hacia la sostenibilidad. Disminuye la tendencia de organizaciones y organismos a seguir sus propios programas indiferentemente del interés público general. Además, la mayoría de los problemas sólo se pueden resolver mediante una actuación coordinada a cargo de diversos agentes y organismos, de acuerdo con el principio de responsabilidad compartida defendido por el V Programa de medio ambiente.

El proyecto de ciudades sostenibles subraya la importancia del aprendizaje práctico. La participación en la toma de decisiones y en la gestión significa que las organizaciones y los individuos se involucran en un proceso de perfeccionamiento mutuo. La visión de la gestión urbana sostenible como un proceso de aprendizaje refuerza la tesis anterior en el sentido de dar el primer paso en la vía de la sostenibilidad y pone a la vez de relieve la importancia de la experimentación. Es mucho lo que se puede aprender compartiendo experiencias entre las ciudades.

El informe sobre las ciudades europeas sostenibles preconiza específicamente dos categorías de cooperación. La primera categoría se centra en las operaciones de las autoridades locales e incluye la educación y la formación profesional, el trabajo interdisciplinario y las asociaciones y redes. Estas últimas incluyen las asociaciones público-privadas, la participación de ONG, así

como las redes de ciudades y de otros tipos. La segunda categoría se centra en la relación entre la administración local y sus ciudadanos e incluye la participación y las consultas públicas, así como innovadores mecanismos de educación y sensibilización. Cualquiera que sea el tipo de cooperación, es preciso cambiar los métodos de trabajo tradicionales y adoptar estrategias innovadoras.

Un objetivo fundamental es crear las condiciones que posibiliten la cooperación y la asociación. Además de las razones anteriormente aducidas, la importancia de este objetivo obedece al hecho de que la cooperación promueve la equivalencia entre los agentes, en lugar de la jerarquía, lo que viene a facilitar un mayor entendimiento y sentido de responsabilidad entre los diferentes agentes.

INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN URBANA SOSTENIBLE

Al aplicar los instrumentos ambientales a los procedimientos de gestión urbana, la formulación de planes urbanos para la sostenibilidad puede ser mucho más amplia, poderosa y ambiciosa que lo generalmente admitido hasta la fecha. Entre los principales instrumentos incluidos en el informe sobre las ciudades europeas sostenibles se incluyen:

Instrumentos para la colaboración y la asociación

Este grupo de instrumentos está basado en el “aprendizaje práctico”. Participar en la toma de decisiones y en la gestión implica que las organizaciones y los individuos toman parte en un proceso de perfeccionamiento mutuo. Entre los instrumentos que facilitan la colaboración y la asociación se incluyen:

- la impartición de educación y formación profesional a todo el personal de las administraciones locales de forma que mejoren sus conocimientos, competencia y confianza en su capacidad de ocuparse de los aspectos ambientales de su trabajo,
- la reorganización de las estructuras de gestión interna de la administración local para facilitar el trabajo interdisciplinar y un planteamiento integrado de los temas ambientales,
- el recurso a las asociaciones y redes para aprovechar los conocimientos, recursos y lograr el compromiso de todas las partes en compartir la propiedad de las soluciones,
- la adopción de un punto de vista flexible sobre los procedimientos de gestión y el establecimiento de objetivos utilizando procedimientos sociales con la participación de la base (consultas y participación de los ciudadanos) en vez de imponer las políticas desde arriba,
- la facilitación de una mayor participación y compromiso de los ciudadanos en el procedimiento de toma de decisiones y el estudio de los factores emocionales a través de métodos educativos innovadores como los sistemas informáticos interactivos y la concienciación comercializando las ideas de la sostenibilidad.

Instrumentos para elaborar, integrar y aplicar políticas ambientales locales

Este grupo de instrumentos ayuda a las autoridades locales a fijar un conjunto de objetivos generales dentro de los cuales se encuentran claramente establecidas unas metas sectoriales que deben ser consideradas elementos de un procedimiento integrado de gestión ambiental.

- declaraciones y "cartas" ambientales de ciudades que articulen un punto de vista, establezcan un orden del día, legitimen una política, aumenten la participación del público y proporcionen criterios para la evaluación del impacto ambiental de las medidas,
- estrategias y planes de actuación en materia de medio ambiente para el conjunto de la ciudad que conviertan las declaraciones y las cartas en planes de actuación que incluyan objetivos explícitos de actuación y establecen el cuándo, el cómo y quién los perseguirá y vigilará y cómo serán financiados,
- estrategias del Programa 21 Local que fomenten y controlen la gestión ambiental mediante un procedimiento estratégico local,
- elaboración de presupuestos ambientales que ayuden a las autoridades locales a gestionar sus flujos ambientales mediante técnicas de contabilidad financiera y de gestión presupuestaria,
- sistemas de gestión ambiental que especifiquen procedimientos y no los niveles de rendimiento que deben alcanzarse,
- evaluaciones de impacto ambiental que sopesen las repercusiones de una nueva actividad o desarrollo sobre el medio ambiente, y
- evaluaciones ambientales estratégicas que estudien los efectos de las opciones de actuación sobre el medio ambiente dentro del procedimiento de elaboración de las políticas.

Instrumentos para ecologizar el mercado

El objetivo de este grupo de instrumentos es conciliar el uso de los mecanismos del mercado con los requisitos de la sostenibilidad. La capacidad de aplicar esos instrumentos que poseen las autoridades locales varía de un Estado miembro a otro. Cuando la influencia de la autoridad local es menor, la responsabilidad del gobierno central se acrecienta.

- Tasas o impuestos locales exigidos por las actividades perjudiciales para el medio ambiente.
- Estructuras de precios como incentivo del comportamiento sostenible.
- Regulación de las empresas de servicios públicos (planificación de mínimo coste) para resolver la contradicción entre conservación de los recursos y el comercio convirtiendo a las actividades de conservación en una fuente de beneficios.
- Evaluación de las inversiones durante toda la vida de un bien, en lugar de obtener una rápida amortización.
- Consideraciones ambientales en la elaboración de presupuestos para comprender la eficacia ambiental del gasto.
- Criterios ambientales en las compras y licitaciones de las autoridades locales que apoyen (los fabricantes de) los productos y servicios sostenibles.

Sistemas de gestión de la información

Los sistemas de información ambiental son sistemas oficiales para acceder a los datos, manejarlos y comunicarlos al público elegido. Los instrumentos de gestión pueden ayudar a

usar más eficazmente los datos disponibles. Los datos deben ser coherentes y comparables y tener fines democráticos. Todos los grupos de interés deberán participar en la recogida de datos y tener igualdad de oportunidades para utilizar los resultados de los datos recogidos.

Instrumentos de medición y seguimiento de las repercusiones y logros de la sostenibilidad

Los indicadores de sostenibilidad son características definibles y medibles de las ciudades que indican si se están volviendo más o menos sostenibles. La elección de indicadores constituye una elección técnica y política de consecuencias importantes. Los indicadores sirven de guía para la fijación de objetivos que garanticen el cumplimiento de los compromisos. Los objetivos se basan en límites físicos determinados en términos de indicadores medibles.

Sistemas de seguimiento

Los sistemas de seguimiento deben estar incluidos en todos los procedimientos y relacionados con el uso de los demás instrumentos de gestión. El seguimiento será un elemento clave del procedimiento político y de la elaboración de planes. Los informes sobre el estado del medio ambiente no deberían estudiar solamente el estado actual, sino la situación deseable en el futuro. Entre los métodos de seguimiento se incluye la elaboración de presupuestos ambientales que sirve también de instrumento de toma de decisiones y el perfilado de la sociedad que implica aprehender la idea que tiene la gente del medio ambiente y las necesidades en materia de salud, servicios sociales y desarrollo comunitario. En última instancia, es el público, y no las simples medidas objetivas de rendimiento ambiental, quien decide si se está logrando el desarrollo sostenible o no.

ÁREAS DE INTERVENCIÓN Y ASUNTOS PRINCIPALES

Recursos naturales, energía y residuos

El funcionamiento de los sistemas urbanos es comparable al de los sistemas naturales, en donde el equilibrio se mantiene mediante la circulación interna de recursos y residuos. La diferencia entre el funcionamiento de los sistemas natural y urbano radica en la dependencia de este último de la importación de recursos naturales y energía y la exportación de residuos y contaminación hacia las zonas circundantes. En lugar de constituir sistemas cerrados, en los que los recursos naturales se utilizan económicamente para generar energía y todos los materiales no utilizados son reutilizados, reciclados o transformados para su reincorporación al proceso de circulación, las ciudades son sistemas abiertos altamente dependientes. Al depender de las zonas circundantes para el abastecimiento de recursos naturales y energía, así como para la evacuación de residuos, las ciudades imponen a estas zonas sus problemas. El agotamiento de los recursos naturales, la contaminación y el deterioro ambiental, con sus correspondientes repercusiones sociales, económicas y ambientales, afectan tanto a la población rural como a los propios sistemas urbanos.

Un funcionamiento más sostenible de los sistemas urbanos requiere el impulso de una gestión urbana que aprenda de las lecciones que puede dar la naturaleza en materia de gestión ecológica y económica de flujos. Debe adoptarse en el seno de las ciudades una estrategia integrada de cierre de los ciclos de recursos naturales, energía y residuos. Los objetivos de esta estrategia han de incluir: minimizar el consumo de recursos naturales, sobre todo los no renovables y de renovación lenta; minimizar la producción de residuos mediante la reutilización y el reciclado siempre que sea posible; minimizar la contaminación atmosférica, del suelo y de las aguas; e incrementar la proporción de espacios naturales y biodiversidad en las ciudades.

Estos objetivos suelen ser más fáciles de lograr a pequeña escala, por lo que los ciclos ecológicos locales pueden ser idóneos para introducir políticas más sostenibles en los sistemas urbanos. Sin embargo, el nivel adecuado para el cierre idóneo de los ciclos no es siempre el mismo, sino que puede ser el local, el regional o el barrio en función de las circunstancias.

Desarrollo socioeconómico

Las ciudades europeas desempeñan un importante papel en la economía europea y mundial. Los cambios demográficos y la reestructuración económica del sistema urbano europeo han tenido diversas repercusiones en la ciudades. La mayor integración económica mediante el mercado único europeo, los acontecimientos en Europa central y oriental y la ampliación de la UE están teniendo gran influencia en la economía, las estructuras sociales y el medio urbano. Una tendencia reciente ha consistido en ignorar los riesgos ambientales y sociales para centrarse exclusivamente en amasar riqueza material. Desde un punto de vista social, se plantea la cuestión de si el riesgo afecta en la misma medida a los ciudadanos pobres y a los ricos. La sostenibilidad social se ocupa principalmente de la igualdad entre los grupos sociales de las ciudades.

Oponer resistencia a esas tendencias implica cambios en los valores subyacentes de la sociedad, así como en los fundamentos de los sistemas económicos. Se imponen cambios en los comportamientos y estilos de vida de los políticos y los ciudadanos, que deben tener presente el bienestar de las futuras generaciones. Esto puede requerir, a su vez, un cambio en los valores individuales en relación con la colectividad, la propiedad, la responsabilidad y la participación individual. El acceso a los servicios básicos, la educación y la formación, la asistencia sanitaria, la vivienda y el empleo constituye la base del bienestar de las personas y de una mayor igualdad e integración social. Aspectos físicos tales como la calidad del espacio urbano también afectan a la sostenibilidad social. Además, los temas de sostenibilidad económica y social no pueden considerarse separadamente de los temas relativos a la ordenación del territorio y los sistemas de transporte.

Accesibilidad

La creciente movilidad y la decreciente accesibilidad amenazan la calidad del medio ambiente, el bienestar social y la viabilidad económica de las ciudades. Contribuyen a tal cosa un importante aumento del tráfico y un cambio radical en los modos de transporte utilizados, con un aumento de la utilización del automóvil particular a expensas de los trayectos a pie, en bicicleta o en medios de transporte público. Entre los problemas asociados se incluyen:

- problemas ambientales, incluidos la contaminación atmosférica y el consumo de energía,
- problemas sanitarios causados por la contaminación atmosférica y la contaminación sonora frutos del tráfico rodado,
- problemas sociales, incluido el aislamiento de los servicios necesarios, pautas sociales cambiantes y el deterioro en el nivel de prestación de transportes públicos,
- problemas de transporte, incluidos los atascos, mayor peligro para ciclistas y peatones, barreras arquitectónicas y una mayor ocupación del terreno urbano por parte de las actividades relacionadas con el transporte,

- problemas económicos, incluidos la falta de eficacia ocasionada por la congestión, la falta de atractivo para los inversores y los costes sociales, económicos y ambientales que se calcula son del 5 % del PIB en los países de la OCDE.

Para llegar a una accesibilidad urbana sostenible es necesario determinar objetivos e indicadores de sostenibilidad, fijar metas y controles, junto con directrices para mejorar la accesibilidad y no sólo los desplazamientos. La compatibilización de los objetivos de accesibilidad, desarrollo económico y medio ambiente debe constituir el objetivo principal de la política de transporte urbano.

Planificación espacial

Los sistemas de planificación espacial son esenciales para la aplicación de políticas urbanas de desarrollo sostenible. Al proponer recomendaciones políticas y prácticas sobre la ordenación del territorio en las ciudades, el grupo de expertos reconoce la diversidad de los problemas y de las soluciones locales y trata de potenciar los sistemas de planificación del espacio actuales, especialmente alentando los enfoques ecológicos y desalentando la división estricta del suelo por funciones. Las soluciones propuestas pueden ser aplicadas a todos los asentamientos urbanos, por ejemplo: centros históricos, zonas residenciales y nuevas urbanizaciones.

Son necesarias medidas que garanticen una aplicación más eficaz de los principios y mecanismos disponibles para lograr una mayor concienciación y dar prioridad a los temas de sostenibilidad en las políticas y en la práctica. Reviste particular importancia la integración de la planificación ambiental y espacial, la determinación de los objetivos ambientales en las primeras fases de la planificación, el uso de metas e indicadores en esta área de la gestión urbana, sistemas mejores de participación del público en la planificación y la relación potencial entre la planificación espacial y los procedimientos del Programa 21 local.

Regeneración urbana

La reestructuración de la industria pesada y de la producción de energía ha liberado grandes extensiones de terreno, a menudo contaminadas, dentro de las ciudades, a la vez que aumentan las presiones de urbanización del espacio abierto urbano y del campo. Existe una urgente necesidad de garantizar la reutilización del suelo sobrante, abandonado o contaminado, que ha alcanzado unas cotas hasta ahora desconocidas en la historia urbana industrial. Se puede considerar que el reciclado de suelo anteriormente urbanizado, y en algunos casos los edificios existentes, satisface el objetivo sostenible de reutilización de un recurso. Además, el reciclado del suelo puede alcanzar en potencia el objetivo sostenible de preservación de zonas verdes periféricas, protegiendo el campo, el espacio abierto y la fauna y la flora.

La descontaminación del suelo contaminado constituye un gran problema en muchos proyectos de regeneración urbana. Las técnicas de saneamiento suelen ser operaciones de costes elevados. La descontaminación no debe considerarse un proyecto independiente que requiere subvención, sino parte integrante de un enfoque integrador que permite una ventajosa posición financiera. Para ello se precisa una perspectiva de desarrollo que incluya una zona más amplia y tenga en cuenta los potenciales puntos fuertes de los emplazamientos específicos. Los beneficios de los proyectos urbanísticos de sólida financiación deben utilizarse para financiar los costes de descontaminación. La inclusión de una zona extensa en la perspectiva de desarrollo ofrece la posibilidad de conseguir esta subvención cruzada entre distintos emplazamientos. Estos principios deben incorporarse a los diversos sistemas de ordenación a fin de crear mejores marcos para el desarrollo sostenible.

Patrimonio cultural urbano, ocio y turismo

El patrimonio cultural, que es la expresión de los conocimientos, valores y creencias, conforma la identidad cultural de una ciudad y de sus habitantes. La ciudad misma es un sujeto cultural, una suma de lugares con valores culturales y diferentes estilos de vida. El patrimonio cultural halla su expresión en muchos espacios diferentes: el centro histórico, el nuevo núcleo y los alrededores y, en consecuencia, de muchas maneras diferentes.

Las actividades turísticas y recreativas pueden tener una significativa incidencia en la calidad del patrimonio cultural de las ciudades. La atracción de turistas a una ciudad histórica o a una ciudad con una arquitectura especial tiene positivos efectos económicos y sociales. Pero aparecen también una serie de efectos económicos, demográficos, sociales y culturales negativos entre los que se incluyen la pérdida de empleos tradicionales, cambios en los precios de la propiedad inmobiliaria, emigración fuera de la ciudad, invasión del espacio común, pérdida de privacidad, tensión, inseguridad, delincuencia y pérdida de identidad cultural. Así mismo, los efectos del transporte de turistas son más visibles, ya que las actividades de ocio y turismo congestionan el tráfico y repercuten negativamente en la morfología urbana.

La creación de nuevos marcos para los planteamientos sostenibles del patrimonio cultural urbano, el ocio y el turismo exigen la inclusión de los principios clave en el procedimiento de planificación espacial. La planificación del turismo, el ocio y el patrimonio cultural debe integrarse en las directrices nacionales y las políticas regionales que aborden los aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales dentro de un plan a medio o largo plazo. Debe existir un programa equilibrado de creación de empleo, diversificación de las actividades económicas y mejor reparto de los ingresos a fin de garantizar una justa distribución de beneficios entre las comunidades locales. El turismo y el ocio deben contribuir proteger, mantener y mejorar el medio urbano. Todo esto exige nuevos modelos que combinen las actividades económicas y los aspectos sociales y culturales.

RECOMENDACIONES PARA LAS AUTORIDADES LOCALES

Las recomendaciones dirigidas a las autoridades locales incluidas en este informe exponen una serie de opciones de actuación en apoyo de la sostenibilidad urbana de las que disponen las autoridades locales y otras agencias. No todas las recomendaciones serán adecuadas en todas las circunstancias y, además, las variaciones en las competencias específicas de las autoridades locales y otros factores locales impedirán la aplicación de determinadas recomendaciones incluso cuando sean deseables y pertinentes.

Con estas recomendaciones, fruto del proyecto de ciudades sostenibles, el grupo de expertos se propone lograr:

- una mayor integración de los aspectos económicos, sociales y ambientales de la sostenibilidad en todos los sectores de las políticas municipales, regionales, de los Estados miembros y de la Unión Europea;
- un aumento de la capacidad de gestión de las áreas urbanas con el objetivo de la sostenibilidad;
- una mayor coherencia entre directrices políticas y actuaciones, de forma que el desarrollo de la sostenibilidad a nivel local no se vea socavado por las decisiones y medidas tomadas por los Estados miembros y la UE;

- medidas que eviten la inútil duplicación del trabajo y aumenten el intercambio productivo de experiencias; y
- una mejor aplicación de las políticas, programas y mecanismos existentes y, en su caso, la elaboración de otros nuevos.

Los problemas derivados de la no integración de la política de medio ambiente en otras áreas de la política urbana mencionadas se aplican también, y quizá en mayor medida, a los niveles más altos de la administración. Todas las administraciones y organismos públicos deberían:

- aplicarse a sí mismos los principios e instrumentos de integración de las políticas
- contribuir al desarrollo de métodos de evaluación de la sostenibilidad mediante la investigación aplicada e incluir la evaluación de la sostenibilidad en el proceso de toma de decisiones a la hora de introducir cambios importantes de concepto o de medidas, y
- establecer procedimientos administrativos reglamentarios para fijar objetivos ambientales; decidir actuaciones para alcanzar esos objetivos, dotarlas de medios y llevarlas a la práctica, y vigilar los progresos e informar sobre ellos.

Medidas de las autoridades locales

Las autoridades locales deben reorganizar urgentemente sus estructuras internas de gestión para facilitar el trabajo interdisciplinar y un planteamiento integrado de los temas ambientales. Además, las autoridades locales deben considerar lo siguiente:

- la creación de redes entre ciudades en busca de la sostenibilidad;
- apoyar el mantenimiento de un sistema de información sobre iniciativas locales en materia de medio ambiente que proporcione ejemplos de buenas prácticas, bibliografía y acceso a conocimientos especializados sobre medio ambiente;
- crear y participar en proyectos intermunicipales para desarrollar y evaluar los instrumentos de gestión urbana sostenible;
- fomentar y facilitar los intercambios y comisiones de servicios del personal (como los que se realizaron a través del Programa Europeo de Intercambio de Funcionarios Municipales, 1993-1994).

Recursos naturales, energía y residuos

Los temas de recursos naturales, energía y residuos están estrechamente interconectados. Las ciudades son lugares de elevada intensidad energética y la energía desempeña un papel cada vez más importante en el funcionamiento de los sistemas urbanos. Cuanto mayor sea el consumo de energía, mayor será la necesidad de recursos naturales para sustentar la producción de energía. De igual forma, cuanto mayor sea el consumo de recursos naturales y energía, mayor será la cantidad de residuos acumulados. Debido a esta interrelación, es lógico que varias de las opciones de actuación pertinentes tengan efectos multiplicadores. Por tanto, al abordar un problema específico, las opciones estratégicas pueden resolver simultáneamente uno o varios otros problemas.

El objetivo determinante de la gestión sostenible en relación con el aire es garantizar la calidad y la cantidad. Entre las recomendaciones para las autoridades locales se incluye:

- Las autoridades locales, junto con la UE, los Estados miembros y los gobiernos regionales deben adoptar instrumentos reglamentarios y medidas técnicas para reducir las fuentes y cantidades de la contaminación y favorecer la regeneración y el filtrado del aire. La capacidad de regeneración y filtrado del aire puede aumentarse proporcionando más elementos verdes y seleccionando las especies botánicas adecuadas que convierten un máximo de CO₂ en oxígeno.

Los principios de gestión sostenible del agua están relacionados con la conservación de las aguas y la minimización de la incidencia de todas las funciones relacionadas con las aguas sobre el sistema natural.

Entre las recomendaciones para las autoridades locales se incluyen:

- Las autoridades locales, junto con la UE, los Estados miembros y los gobiernos regionales deben fomentar la aplicación de soluciones más respetuosas del medio ambiente en el tratamiento de aguas residuales con el fin de aumentar la calidad de las aguas residuales que se vierten en el sistema de saneamiento. Las plantas de tratamiento biológico y los métodos pasivos de tratamiento de las aguas basados en funciones ecológicas han de ser objeto de un uso más extendido.
- Las autoridades locales deben estimular la conservación del agua mediante la recogida de agua de lluvia y el aprovechamiento de las aguas grises como, por ejemplo, el agua del lavado, para usos secundarios cuando no sea necesaria agua potable.
- Las autoridades locales deben fomentar el uso de sistemas dobles de abastecimiento en los planes de planificación espacial incluyendo ese requisito en la normativa sobre edificios.
- Las autoridades locales deben fomentar el uso de superficies permeables, siempre que sea posible, que facilitan la infiltración del agua de lluvia en la tierra. Se puede contrarrestar la existencia en las ciudades de una gran proporción de superficies impermeables creando depósitos de agua de lluvia.

El objetivo general en relación con el suelo, la flora y la fauna es aumentar la proporción de los ecosistemas naturales y artificiales en las ciudades. Entre las recomendaciones destinadas a las autoridades locales se incluyen:

- Las autoridades locales deben fomentar y facilitar la mejora del suelo y la flora aprovechando áreas abandonadas y terrenos no adecuados para la edificación. El complejo apoyo que un ecosistema sano exige puede lograrse pasando del monocultivo a una mayor biodiversidad.
- Las autoridades locales deben facilitar la creación de pasillos verdes que conecten los diversos espacios verdes de las ciudades con el campo circundante. Se obtienen así marcos ecológicos óptimos para los hábitats, combinando mayor biodiversidad y valor recreativo.

El objetivo básico de la gestión sostenible de la energía es el ahorro energético, cuya clave reside en el comportamiento de individuos y organizaciones, así como en la producción y la distribución de la energía. Entre las recomendaciones para las autoridades locales se incluyen:

- Las autoridades locales, junto con la UE, los Estados miembros y los gobiernos regionales deberán aplicar un sistema de tarificación justo basado en el principio de la ciudad termodinámicamente eficiente.

- Las autoridades locales, junto con la UE, los Estados miembros y los gobiernos regionales deberán fomentar la planificación de mínimo coste para motivar a los proveedores de energía a tomar medidas de conservación de la energía importantes sin dejar de obtener beneficios.
- Las autoridades locales, junto con la UE, los Estados miembros y los gobiernos regionales deben crear las condiciones propicias para sustituir las fuentes de energía no renovables por otras renovables siempre que sea factible.
- Las autoridades locales, junto con los Estados miembros y los gobiernos regionales deberán fomentar una mayor eficacia mediante la generación combinada de electricidad y calor.
- Las autoridades locales deberán contribuir al desarrollo de aplicaciones tecnológicas para las fuentes renovables y de medidas de conservación de la energía apoyando la investigación aplicada a pequeña escala y facilitando los proyectos de demostración
- Las autoridades locales facilitarán la introducción de sistemas locales de gestión de la energía con el fin de alcanzar niveles más altos de conservación de la misma.
- Las autoridades locales deberán estimular la producción local de energía para facilitar la utilización de fuentes locales de energía, aumentar la eficacia de los sistemas locales de gestión de la energía, proporcionar empleo localmente y fomentar la flexibilidad ajustando la producción a la demanda local real.
- Las autoridades locales se servirán de los sistemas de planificación espacial para lograr una morfología y una funcionalidad que ahorren considerablemente energía e incorporarán esos requisitos en las normativas locales sobre edificación.
- Las autoridades locales tomarán medidas de eficacia energética basadas en la auditoría energética de las propias actividades externas e internas de la ciudad y del patrimonio edificado.

Varias soluciones que utilizan residuos para producir energía sirven al doble objetivo de preservar los recursos naturales y hacer un uso eficaz de los productos residuales. El objetivo último de la gestión sostenible de los residuos es, no obstante, reducir al mínimo la producción de residuos. Entre las recomendaciones para las autoridades locales se incluyen:

- Las autoridades locales, junto con la UE, los Estados miembros y los gobiernos regionales deben promover la reducción de los envases y un mayor uso de los envases reutilizables y reciclables
- Las autoridades locales introducirán incentivos para los agentes locales que produzcan menos residuos y gestionen los materiales reciclables en la fuente, por ejemplo, reducción de los impuestos municipales.
- Las autoridades locales proporcionarán las instalaciones de recogida apropiadas que animen a los particulares a separar los residuos.
- Las autoridades locales reducirán la cantidad total de residuos municipales mediante el compostado local de los residuos domésticos y de jardín

- Las autoridades locales introducirán normativas sobre el uso, reutilización y reciclado de los materiales de construcción.

Por último, las autoridades locales, junto con la UE, los Estados miembros y los gobiernos regionales deben tener en cuenta que para conseguir sistemas urbanos más sostenibles es fundamental influir en los comportamientos por medio de la educación, la información y el ejemplo. La relación entre esa influencia sobre el comportamiento y la gestión sostenible de los recursos naturales es especialmente evidente. Se trata de un campo en el que la actuación de las personas afecta muy directamente al grado de sostenibilidad. Suele ser, además, un área en la que los ciudadanos pueden comprobar con plena transparencia los resultados de su cambio de actitud.

Desarrollo socioeconómico

Teniendo en cuenta la economía local, las autoridades locales tienen que desempeñar un papel en el fomento de la actividad económica local, el favorecimiento de la creación de nuevos puestos de trabajo y la ecologización de las empresas locales. Entre las recomendaciones para las autoridades locales se incluyen:

- Las autoridades locales, junto con la UE, los Estados miembros y los gobiernos locales deberán garantizar que todas las políticas fomenten la eficiencia energética, que es fundamental tanto para el desarrollo económico como para alcanzar los objetivos de calidad del medio ambiente.
- Las autoridades locales deben estudiar las maneras de crear empleo con las medidas ambientales, por ejemplo, mejorando los servicios de transporte público, reconstruyendo o mejorando las zonas públicas urbanas, fomentando la actividad económica en el sector de servicios (comercio, turismo, arte, etc.), renovación de propiedades, mantenimiento y restauración del patrimonio cultural y aumentando de la seguridad.
- Las autoridades locales deben incitar al respeto del medio ambiente por parte de las empresas que se encuentren en su zona y adoptar una actitud con las empresas contaminantes dirigida a resolver los problemas en lugar de a castigarlas.
- Las autoridades locales deben aplicar a la industria la teoría de ecosistemas, lo que supone la representación cartográfica detallada de los flujos de recursos a nivel urbano, la coordinación del desarrollo de sectores industriales para maximizar las sinergias de recursos, el mantenimiento de la economía local lo más cerrada posible, el ofrecimiento de infraestructura sostenible e incentivos para que las empresas se instalen cerca de la mano de obra, los proveedores, los clientes y otras empresas con sinergias.
- Las autoridades locales fomentarán y facilitarán los anteriores procesos en lo que se refiere al abastecimiento proporcionando consejo, apoyo, infraestructura, becas, préstamos y trabajo de desarrollo. En cuanto a la demanda, las autoridades locales deben informar, animar y hacer posible que los ciudadanos apoyen actividades económicas sostenibles a través del “consumo ecológico”.
- Las autoridades locales deben focalizar su estrategia de inversión interna en los tipos de actividad económica más favorables desde el punto de vista de la sostenibilidad
- Las autoridades locales lograrán ventajas competitivas y contribuirán al mantenimiento de la actividad económica existente desarrollando y fomentando la calidad ambiental y la calidad

de vida de su zona. Se atraerán así nuevas actividades y se generarán puestos de trabajo. Sin embargo, las autoridades locales deben velar por que esas empresas no menoscaben la calidad de vida que las atrajo.

- Las autoridades locales deben permitir a los entes públicos y semipúblicos, siempre que sea posible, captar dinero en los mercados e invertir en sostenibilidad con la misma libertad que el sector privado.

En materia de sostenibilidad social, es preciso que las autoridades locales y los Estados miembros se comprometan en mayor medida en el empeño de crear sociedades justas que ofrezcan las condiciones necesarias para el bienestar de sus ciudadanos. Entre las recomendaciones para las autoridades locales se incluyen:

- Las autoridades locales, junto con la UE, los Estados miembros y los gobiernos regionales deben aumentar los niveles de bienestar proporcionando a todos los ciudadanos acceso a servicios básicos, educación, vivienda, empleo e información.
- Las autoridades locales, junto con la UE, los Estados miembros y los gobiernos regionales deben garantizar la disponibilidad de viviendas para todos a un precio abordable. Las autoridades locales deberán aumentar la oferta de viviendas sociales y mejorar las condiciones de vida de las personas sin hogar.
- Las autoridades locales, junto con la UE, los Estados miembros y los gobiernos regionales deberán contribuir de manera activa a mejorar la salud de sus ciudadanos por medio de:
 - una adecuada prestación de servicios sanitarios;
 - programas de educación y de formación;
 - la recogida de datos estadísticos;
 - la reducción del tráfico y otras actividades contaminantes, y
 - campañas de sensibilización.
- Las autoridades locales deben ocuparse de los temas sanitarios y confiar a las autoridades sanitarias la responsabilidad de controlar las condiciones de trabajo en los empleos existentes y en los nuevos y de transmitir "información sanitaria" a los responsables de la toma de decisiones en los sectores público y privado.
- Las autoridades locales, junto con los Estados miembros y los gobiernos regionales deberán contribuir activamente a la eliminación de la pobreza y la marginación social.
- Las autoridades locales facilitarán la participación activa en los procedimientos políticos y en la toma de decisiones de todos los sectores de la sociedad.

Accesibilidad

Es necesario reducir la demanda de desplazamientos urbanos e invertir la tendencia a una movilidad creciente con el fin de reducir al mínimo el consumo de energía y las repercusiones ambientales, económicas, sociales y sanitarias negativas de los desplazamientos motorizados. Es tan importante como reducir la dependencia del coche y pasar a modos de transporte menos dañinos para el medio ambiente. Las medidas para tal fin sólo serán eficaces si se tienen en

cuenta dentro del marco general del sistema de planificación. Entre las recomendaciones para las autoridades locales se incluyen:

- Las autoridades locales, junto con la UE, los Estados miembros y los gobiernos regionales deberán fijar objetivos en sus políticas de transporte que abarquen todos los aspectos ambientales (por ejemplo, ocupación de terrenos, contaminación acústica y visual) y, a largo plazo, todos los aspectos de la sostenibilidad.
- Las autoridades locales, junto con la UE, los Estados miembros y los gobiernos regionales deberán desarrollar un sistema justo de evaluación de los diferentes modos de transporte que tenga en cuenta todos los beneficios y costes, incluidos los impactos ambientales.
- Las autoridades locales, los Estados miembros y los gobiernos regionales deberán concebir medidas para reducir la necesidad de desplazamientos en lugar de seguir concentrándose en medidas que tratan de reducir su duración.
- Las autoridades locales, junto con la UE, los Estados miembros y los gobiernos regionales deberán elaborar políticas y diseñar medidas que garanticen el paso del transporte privado al transporte colectivo. La inversión en transporte público no soluciona los problemas si no va acompañada de actuaciones destinadas a dar prioridad al transporte público sobre los automóviles particulares.
- Las autoridades locales deben desarrollar sistemas de transporte intermodales que fomenten la complementariedad y no la competencia entre modos de transporte. Como ejemplo se puede citar una política integrada de tráfico que combine medidas de prioridad al transporte público y a la bicicleta, los aparcamientos disuasorios, restricciones de aparcamiento en la ciudad y billetes válidos en el área urbana para todos los medios de transporte.
- Las autoridades locales deben fomentar el uso de autobuses de piso bajo, tranvías, ferrocarriles ligeros, trolebuses y líneas de ferrocarril para tranvías urbanos. Los pasajeros se benefician de enlaces directos, frecuencias ferroviarias mayores, más paradas y la comodidad que supone un sistema de tarifa única.
- Las autoridades locales deben fomentar y facilitar la introducción de sistemas de automóviles de propiedad compartida, taxis colectivos o flotas de vehículos eléctricos pequeños sin conductor del mismo tipo que los taxis personales o los coches de alquiler y autobuses pequeños, que conecten con un horario flexible las zonas residenciales con los hospitales y centros urbanos, por ejemplo.
- Las autoridades locales deben considerar la ampliación de los estacionamientos disuasorios como medida complementaria de las mejoras del transporte público. Para ser eficaces, los estacionamientos disuasorios deben incluir medidas de señalización, conexiones peatonales, ventajas en el precio y medidas de seguridad para los coches estacionados y los conductores, y deben ir acompañadas de reducciones en el espacio de estacionamiento en el centro urbano y otras medidas para disuadir del uso de los automóviles.
- Las autoridades locales deben considerar que las medidas restrictivas desempeñan un papel esencial en la reducción del uso del coche particular. La limitación del acceso de los vehículos a la zona urbana, las restricciones de acceso para los camiones y la combinación de limitaciones de velocidad con medidas de ralentización del tráfico son elementos importantes de un plan general de gestión del tráfico, pero exigen medidas de apoyo que garanticen el acceso mediante alternativas al automóvil o a los camiones.

- Las autoridades locales deben considerar el papel de los carriles reservados a los vehículos de alta ocupación en el fomento del uso del transporte público, el uso compartido del coche y la propiedad o el uso múltiple de los automóviles.
- Las autoridades locales deberán considerar el papel del peaje urbano en la reducción del tráfico y la estabilización de los flujos de transporte público. Las medidas de peaje urbano deben ir parejas a otras medidas de planificación para que no originen una ampliación de la ciudad ni urbanizaciones en las afueras.
- Las autoridades locales deben utilizar la gestión del estacionamiento como una herramienta para controlar el volumen de tráfico a través del precio y de la oferta. La reducción de aparcamientos para quienes vienen de fuera en oposición a los residentes, la limitación del estacionamiento para oficinas y otros lugares de trabajo y la concesión de estacionamiento prioritario a los vehículos poco contaminantes son ejemplos de las medidas que debería formar parte de una política global de tráfico. Gracias a una combinación de precios elevados en el centro de la ciudad y aparcamientos gratuitos cerca de la red de transporte público, se anima a los automovilistas a utilizar los aparcamientos disuasorios.
- Las autoridades locales apoyarán medidas que den prioridad a los ciclistas y a los peatones en las ciudades. La planificación favorable a ciclistas y peatones exige hacer que el andar o el ir en bicicleta sean agradables y prácticos y, en particular, que:
 - se eviten los desvíos y las esperas
 - se preste atención a la posibilidad de desplazarse en seguridad y sin miedos
 - se ofrezcan aparcamientos seguros para las bicicletas cerca del transporte público, los centros comerciales, las escuelas, los edificios públicos, etc.
 - se autorice el transporte de bicicletas en el transporte público
 - se anime a los empresarios a incentivar el que los trabajadores usen la bicicleta, anden o utilicen el transporte público para ir al trabajo y a ofrecer instalaciones para lavarse y cambiarse de ropa.
- Las autoridades locales deben fomentar y facilitar el uso de vehículos eléctricos o híbridos y combustibles alternativos o de nueva fórmula para contribuir a reducir la contaminación atmosférica. Estas medidas no contribuyen a resolver el problema de la congestión, pero los vehículos eléctricos o híbridos pueden ser los únicos autorizados en la ciudad cuando, debido a los elevados niveles de contaminación, sea necesario prohibir la circulación.
- Las autoridades locales deben reconocer que la sensibilización del público y las campañas de información para influir sobre el comportamiento constituyen importantes medidas complementarias de las actuaciones descritas anteriormente. Una campaña de promoción del transporte con el fin de reducir la tasa de crecimiento del tráfico rodado puede dirigirse tanto a los particulares como a una amplia gama de sectores del municipio.

Planificación espacial

El desarrollo sostenible impone el paso a sistemas de ordenación que reconozcan la capacidad de carga del medio ambiente a nivel local, regional y mundial como principios de referencia

dentro de los cuales se pueden discutir otras consideraciones. Algunos Estados miembros ya han aplicado planteamientos basados en la capacidad de carga del medio ambiente que deben ser apoyados. Otras medidas recomendadas a las autoridades locales incluyen:

- Las autoridades locales deben asegurarse de que la planificación se rija por unos objetivos. Los objetivos deben formular direcciones estratégicas y niveles específicos de calidad ambiental, crecimiento económico y progreso social. A través de ellos, los planes deben describir el estado del medio ambiente que se pretende alcanzar.
- Las autoridades locales deben garantizar que los planes incluyan objetivos tanto nacionales como locales relacionados con la sostenibilidad y deben establecerse indicadores para calibrar la magnitud de los problemas y el grado de éxito obtenido en su resolución.
- Las autoridades locales deben elaborar políticas de planificación basadas en principios a largo plazo con programas estratégicos a corto plazo y retroalimentación continua.
- Las autoridades locales deben adoptar planteamientos ecológicos de la planificación.
- Las autoridades locales deben elaborar políticas que fomenten la flexibilidad de uso en las zonas y los edificios de la ciudad y promover el edificio ecológico para lograr un diseño de edificios duradero, adaptable y de uso múltiple. Las autoridades locales deberán hacer posibles periodos de amortización más largos que alarguen la vida de las estructuras.
- Las autoridades locales deben influir en la morfología y en la función urbanas a través de la planificación como un mecanismo a largo plazo, ya que los nuevos proyectos urbanísticos constituyen una parte relativamente pequeña del total de los activos urbanos, que es fundamental para el desarrollo de medidas más radicales en el futuro.

Regeneración urbana

Cuando se lleva a cabo dentro de un plan general para el área urbana, la regeneración urbana en tanto que proceso de inversión del declive económico, social y físico de las ciudades desempeña un papel determinante en el logro de la sostenibilidad urbana. Entre las recomendaciones para las autoridades locales se incluyen:

- Las autoridades locales deben adoptar una actitud más flexible en los procesos políticos y de elaboración de:
 - la política de planificación y zonación
 - la modificación de algunas normas para apoyar los objetivos de la regeneración sostenible
 - la planificación de manzanas enteras de la ciudad o el diseño de edificios individuales no restringidos a una sola función, sino con un uso autorizado flexible.
- Las autoridades locales garantizarán la restauración de los enlaces ecológicos y los paisajes anteriores y el fortalecimiento y la conservación de los valores ecológicos dentro de un ecosistema integrado. No debe dejarse pasar la oportunidad de establecer nuevos elementos verdes o otras áreas de valor ecológico. La regeneración del sistema original de aguas superficiales y subterráneas debe tenerse en cuenta a la hora de estudiar la creación de paisajes, zonas verdes y plantaciones.

- Las autoridades locales se ocuparán de la regeneración urbana para aumentar la accesibilidad de las áreas existentes. La infraestructura de nuevo cuño debe concebirse para completar el entramado de circuitos peatonales y carriles para bicicletas y autobuses, y debe fomentarse la oferta de transporte público con miras a unos patrones de transporte más sostenibles y a la mejora del funcionamiento de las áreas circundantes. Los emplazamientos de regeneración urbana cercanos a las estaciones de ferrocarril deben destinarse a proyectos de elevada densidad que concentren las actividades.
- Las autoridades locales deben aplicar los principios ecológicos a los edificios a nivel urbano optimizando el uso eficaz del agua, utilizando sistemas para la circulación del agua de lluvia con almacenamiento estacional y de máxima demanda, optimización del uso de la energía para calefacción y refrigeración mediante aislamiento, facilitando la clasificación de los residuos y el reciclado de materiales y logrando la eficacia energética formando al personal en el uso de material reciclado y en la evaluación de los elementos que deben conservarse.
- Las autoridades locales deben darse cuenta de que deben dirigir el cambio en las sociedades democráticas, con sus limitaciones a la opción individual y subrayando la necesidad de consultas públicas. La publicación de información técnica en forma de catálogos de renovación urbana, por ejemplo, facilita la consideración pública de los temas de sostenibilidad urbana, mientras que la participación específica de los residentes de las zonas degradadas en el proceso de regeneración contribuye a fortalecer la cohesión social.
- Las autoridades locales deberán considerar los beneficios de formar asociaciones para aumentar las oportunidades de realizar proyectos de regeneración urbana.
- Las autoridades locales deberán tomar medidas que fomenten la reutilización del suelo contaminado mediante:
 - la creación de registros de suelo contaminado;
 - la difusión de información sobre tratamientos, soluciones y costes de la descontaminación;
 - la concesión de subvenciones a la descontaminación;
 - el suministro de información sobre transacciones inmobiliarias, ya que los compradores potenciales pueden ignorar los problemas latentes.
- Las autoridades locales prestarán atención a lo siguiente en la regeneración del suelo contaminado:
 - la restauración de los flujos hídricos existentes (tanto aguas superficiales como subterráneas);
 - la mejora de calidad del suelo;
 - el potencial de la zona a efectos de espacios verdes,
 - la restauración del tejido urbano funcional y los enlaces con otras áreas.
- Las autoridades locales deben estudiar cuidadosamente cuál es el sistema de descontaminación más adecuado para cada lugar: descontaminación de uso final o multifuncionalidad. Como la contaminación se considera a menudo una limitación a la

reutilización del suelo urbano, es importante reconocer que las oportunidades de solucionar la contaminación aumentan cuando:

- la descontaminación es pagada por los promotores.
- se vende el terreno contaminado a un precio inferior
- se explica claramente el valor negativo del terreno para evitar el cambio de propiedad
- se usan otros instrumentos como fondos de "saneamiento" financiados, por ejemplo, mediante un impuesto sobre los carburantes.

Patrimonio cultural urbano, ocio y turismo

La protección del patrimonio cultural depende de la preservación de su expresión física y del mantenimiento del ambiente y la identidad culturales intangibles del paisaje urbano en su conjunto. Las políticas culturales y ambientales requieren una planificación a medio y largo plazo con el fin de determinar lo que se va a conservar o rehabilitar y con qué métodos, cómo proteger la calidad de la vida diaria de los habitantes, el número aceptable de turistas y la mejora de todo el entorno urbano.

Es necesaria una estructura económica equilibrada basada en un programa de creación de empleo y diversificación de las actividades económicas de forma que el centro histórico y el nuevo núcleo acojan usos mixtos que complementen sus papeles protegiendo y manteniendo así los elementos existentes en armonía con los valores arquitectónicos y tradicionales. Las recomendaciones para las autoridades locales en el desarrollo de marcos para la gestión urbana del patrimonio cultural urbano, el ocio y el turismo incluyen:

- Las autoridades locales deben elaborar políticas que fomenten la conservación activa del entorno del patrimonio cultural urbano en todas sus formas. En particular, las autoridades locales deben preparar políticas que fomenten el ajuste adecuado entre la arquitectura y los alrededores tradicionales de forma que se mantenga la identidad de la ciudad en el tejido urbano y en los espacios abiertos.
- Las autoridades locales deben evitar la concentración de actividades en los centros históricos intensamente usados, aunque la dispersión de actividades no debe conducir a un uso monofuncional del centro histórico, ya que la armonía y la calidad de la ciudad están directamente relacionadas con el funcionamiento eficaz de cada una de sus partes.
- Las autoridades locales favorecerán políticas que mantengan el equilibrio del ecosistema entre las características humanas y las condiciones del entorno local con el fin de evitar el abandono de terrenos debido a las presiones económicas relacionadas con las actividades de turismo y ocio.
- Las autoridades locales mantendrán enlaces equilibrados entre el asentamiento urbano y sus alrededores, protegerán y aumentarán la calidad ambiental de los alrededores con el fin de mantener la calidad ambiental general de la ciudad.
- Las autoridades locales desarrollarán políticas que formarán parte de los marcos de planificación regional. Se promoverán los métodos innovadores de gestión de las zonas rurales y naturales y se ofrecerán directrices para la gestión del patrimonio cultural y el

mantenimiento del mismo. Estas directrices estarán relacionadas con la ampliación y la diversificación de la oferta turística.

- Las autoridades locales considerarán programas de etiquetado ecológico para las ciudades en las que la relación entre turismo y ocio, patrimonio cultural y calidad de vida haya llegado a un nivel equilibrado y armonioso como incentivo adicional para toda la comunidad.
- Las autoridades locales fomentarán, en particular, los marcos de planificación cuyo objetivo sea:
 - demostrar que las políticas ambientales culturales son una parte razonable y operativa de la planificación a largo plazo
 - ser flexibles y adaptarse a los nuevos requisitos del turismo
 - garantizar la conservación del patrimonio cultural europeo
 - crear un plan de turismo que atienda a todos los intereses y evite las repercusiones negativas del turismo
 - fomentar, mantener y respetar la atmósfera creada por la arquitectura y las características urbanas tradicionales
 - establecer una relación equilibrada entre características culturales humanas, materiales, tipos de edificios, clima y recursos.
- Las autoridades locales elaborarán políticas de protección de la calidad del patrimonio cultural urbano contra las repercusiones molestas del tráfico, particularmente en lo que se refiere a la contaminación (visual, acústica y acuática) y las vibraciones.
- Las autoridades locales deben promover, en particular, políticas de tráfico cuyo objetivo sea:
 - establecer diferentes horarios de uso de la misma infraestructura para los habitantes y los turistas
 - ampliar las zonas peatonales y reducir las ocupadas por los coches
 - fomentar el uso del transporte público e introducir nuevos modos de transporte
 - crear nudos de transporte
 - garantizar aparcamientos adecuados para autocares.
- Las autoridades locales, junto con la UE, los Estados miembros y los gobiernos regionales deben elaborar indicadores de sostenibilidad para el entorno del patrimonio cultural. Deben crearse centros de seguimiento locales que investiguen y regulen los flujos de turistas y las repercusiones del turismo. Además, debe organizarse una base de datos sobre el entorno del patrimonio cultural para gestionar y difundir información sobre las muchas y variadas experiencias de las ciudades europeas.

EPÍLOGO

En el prefacio del informe sobre las ciudades sostenibles se subrayaban los desafíos urbanos mundiales que deben resolver urgentemente las ciudades europeas en el tránsito al próximo milenio. El informe avanza en la determinación completa de los problemas, proporciona algunas ideas y recomienda medidas de apoyo a las políticas comunitarias en toda Europa en el camino hacia la sostenibilidad de los asentamientos urbanos.

La finalización del informe de actuación constituye la base de los demás componentes del proyecto de ciudades sostenibles que se finalizaron a tiempo para la conferencia de Lisboa: la guía de buenas prácticas, el Sistema Europeo de Información sobre Buenas Prácticas, los resúmenes especializados, incluido este, y las conferencias divulgativas. Además, la campaña de ciudades sostenibles y los socios de la red (CMER, Eurocities, ICLEI, UTO y la OMS) participan activamente en el intercambio de información y experiencias entre las ciudades y en el desarrollo de asesoramiento basado en proyectos experimentales y de demostración a nivel local.

En las próximas fases del proyecto de ciudades sostenibles, después de la conferencia de Lisboa, es posible que las medidas prioritarias incluyan:

- la consolidación y la aplicación de las teorías de este informe a través de diversos mecanismos
- la continuación de los otros resultados y de los proyectos de la red
- la ampliación de la campaña de ciudades europeas sostenibles
- la evaluación de los avances a través de un programa de investigación evaluativo más medido
- un énfasis especial en el desarrollo político para ciudades pequeñas y medianas
- interés en Europa Central, Oriental y del Sur
- el diálogo con las agencias internacionales para estudiar cómo animar a las ciudades europeas a intensificar sus relaciones con las ciudades del sur de acuerdo con el Programa 21.

Sean cuales sean las prioridades, hay que poner énfasis en la "transición a la sostenibilidad". En general, es más fácil averiguar lo que falla en la manera actual de hacer las cosas y describir cómo gustaría que fuera el futuro que determinar cómo pasar de la situación actual a la que se desea para el futuro. La "transición a la sostenibilidad" (cómo dar el paso) debe ponerse de relieve en la elaboración de políticas, la investigación y la práctica.

El proyecto de ciudades sostenibles implica creatividad y cambio. Se refiere al contenido de las políticas y los métodos de las mismas. Pone en duda la manera tradicional de actuar de las autoridades gubernamentales y busca nuevas capacidades y relaciones institucionales y organizativas. El concepto de sostenibilidad es dinámico y evolutivo y cambiará a lo largo del tiempo a medida que la comprensión del entorno local y mundial sea más profundo y esté más difundido. El informe sobre las ciudades sostenibles europeas con sus recomendaciones es una contribución a ese proceso dinámico que se perfeccionará y consolidará a medida que avance el proyecto de ciudades sostenibles.