

I. TEMAS DE ACTUALIDAD MEDIOAMBIENTAL

El futuro de las estrategias de desarrollo sostenible en España y la Unión Europea

Prospective future for sustainable development strategies in Spain and in the European Union

Antonio SERRANO RODRÍGUEZ

Universidad Politécnica de Valencia.

Presidente de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT.
aserran@urb.umv.es

SUMARIO 1. Introducción. 2. La variabilidad de la sostenibilidad del desarrollo en una Unión Europea (UE) ampliada. 3. El caso español. 4. Conclusión. 5. Bibliografía.

Recibido: 27 de marzo de 2003

Aceptado: 7 de abril de 2003

1. Introducción

Conseguir una mayor sostenibilidad del desarrollo parece ser un objetivo crecientemente asumido, al menos en teoría, por una gran parte de los políticos en sus distintas intervenciones públicas. Por otra parte, es evidente que en la actualidad la Unión Europea mantiene una política de vanguardia, tanto a través de la Comisión como del Parlamento, en la pugna por mejorar los niveles de sostenibilidad del desarrollo. Sin embargo, la práctica cotidiana de los distintos agentes sociales y los Programas e Inversiones desarrollados por los Gobiernos siguen centrando más su atención en el crecimiento económico que en la evaluación del tipo de crecimiento económico que se realiza y en cuáles son sus consecuencias sobre la sostenibilidad.

Así, el reciente informe «El Medio Ambiente en Europa: tercera evaluación»¹, de la Agencia Europea de Medio Ambiente, elaborado para la Conferencia Ministerial celebrada del 21 al 23 de mayo de este año, en Kiev, señala que el medio ambiente en Europa sigue deteriorándose, aunque se ha reducido la dinámica de deterioro en los últimos años —con importantes diferencias de unos países y regiones a otras— como consecuencia de las medidas adopta-

¹ Esta tercera evaluación ha sido preparada para la Conferencia Ministerial «Medio Ambiente para Europa», celebrada en Kiev, del 21 al 23 de mayo, con el patrocinio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE). La primera evaluación fue preparada por la AEMA, en 1995, para la conferencia de Sofía, y la segunda para la de Aarhus (Dinamarca), celebrada en 1998.

das en distintos países en materia ambiental, pero, sobre todo, como consecuencia de la crisis y, de forma destacada, de la decadencia industrial en los países resultantes de la desintegración de la URSS.

Como se señala en el citado informe, Europa occidental y central ha trasladado al territorio de la ex URSS los lastres medioambientales de la extracción de materias primas. El 40% de las necesidades materiales de la UE se satisface por la importación desde estos países, lo que hace que la presión sobre los recursos propios disminuya. Las emisiones de gases de efecto invernadero, vinculadas al uso y consumo de energía, se redujeron en los 90 gracias a la crisis y a la reestructuración de Rusia y Ucrania, que recortaron en un 36% y un 50%, respectivamente, sus emisiones. En Europa central y oriental la reducción fue de un 4% y en la occidental sólo de un 1,8%. El consumo de carbón y petróleo se redujo y creció el de gas natural y la energía nuclear, pero el mantenimiento de esta tendencia es imposible dado el programado cierre de centrales atómicas. Complementariamente, el papel de las energías renovables en el consumo energético europeo aumentaron sólo del 4,5% en 1992 al 5,6% en 1999, lo que hace prever que con la recuperación económica las cifras nuevamente negativas volverán a ser la norma en el devenir de los próximos años, cuestionando los compromisos de Kyoto y la viabilidad de una mejora de la sostenibilidad. Aunque la mejora de la eficiencia energética ha sido muy fuerte en los países a ingresar en el 2004 en la UE, ésta se ha debido fundamentalmente a la recesión económica y a la reducción del consumo energético asociada a la falta de capacidad de compra y a las restricciones establecidas.

En todo caso, hay que destacar que las políticas ambientales han conseguido mejoras en la eficiencia ambiental de los recursos y han reducido la presión ejercida sobre el medio ambiente en determinados países y regiones de Europa. Así, se ha conseguido una reducción en la emisión de gases ligados al efecto invernadero (aunque no en todos los países ni regiones, y España sería una de las excepciones más negativas), una reducción importante de las emisiones de sustancias que afectan a la capa de ozono de la atmósfera, y una reducción de emisiones de sustancias acidificantes procedentes de la industria. La protección de los ecosistemas también ha mejorado a grandes líneas.

En el lado negativo, sin embargo, hay que situar los resultados en materia de gestión de residuos, con el crecimiento de la generación de residuos peligrosos, y la creciente presión ejercida sobre algunos recursos naturales; como sobre los bancos de pesca por la pesca intensiva; sobre el suelo y las tierras cultivables por el desarrollo urbano y las infraestructuras de transporte, que están artificializando amplias zonas de tierra productiva y fragmentando los hábitats de animales y plantas en muchos puntos del territorio; o sobre las aguas, en las que la contaminación procedente tanto de fuentes difusas como puntuales, siguen mermando su calidad. Igualmente, el creciente peso del transporte por carretera y aéreo, genera una mayor ineficiencia en el consumo de energía y una mayor emisión de gases de efecto invernadero.

Todos estos procesos tienen sus consecuencias en el campo de la salud humana, aumentando los riesgos para la misma; calidad del agua, residuos peligrosos y contaminación atmosférica.

ca, junto con la seguridad agroalimentaria, son las mayores amenazas para la salud humana en las ciudades europeas actuales. Adicionalmente, por desgracia, algunas dinámicas actuales positivas son sólo transitorias, ya que es de esperar que se inviertan con la recuperación económica, sobre todo en los países del este de Europa.

Tal vez en épocas de recesión con peligro de deflación, como la actual, pueda señalarse que es lógico que el acento se ponga en el crecimiento y no en la modificación estructural del sistema. Sin embargo, es bien conocido el principio Aschumpeteriano@ de que las épocas de crisis del capitalismo son el momento que permite la Arenovación estructural@ del sistema, con el cierre de las empresas no adaptadas a las condiciones tecnológicas y de mercado y el surgimiento de las empresas de la nueva era. Sería por lo tanto también un momento adecuado para establecer las nuevas reglas de juego que permitieran que las empresas de la nueva era ajustaran sus procedimientos a un crecimiento compatible con la mejora de la sostenibilidad del desarrollo. Y, en ese sentido, es importante destacar que dicho crecimiento debe encuadrarse en una visión integrada de los procesos, que tenga en cuenta tanto la dimensión económica como la social, la ambiental y la espacial; proceso que hay que recordar es característico de la Planificación Territorial, y que convierten a ésta en un poderoso instrumento para potenciar el papel que se puede ejercer desde la función pública en la vía de conseguir un "desarrollo más sostenible@", en el que la eficacia de las actuaciones no quede reducida a consideraciones basadas en el corto plazo y en los efectos económicos directos de cada actuación.

Lamentablemente, sin embargo, y pese al destacado impulso que la OT debería haber alcanzado en España a partir de la instauración del Estado de las Autonomías, lo cierto es que el desarrollo de la normativa autonómica vigente y su incidencia real sobre las transformaciones espaciales dista mucho de ser óptima. Como tampoco pueden considerarse de mucho valor algunos de los documentos de OT elaborados, donde prevalecen las generalidades y la estética formal, pero carecen de un compromiso concreto por un desarrollo territorial social y económicamente más sostenible, concertado y consensuado a nivel estatal, autonómico, local y con los agentes sociales del territorio, del que el documento de OT pueda convertirse en marco coordinador.

2. La viabilidad de la sostenibilidad del desarrollo en una Unión Europea (UE) ampliada

Como se ha señalado en otras ocasiones –A. Serrano (2003,2 y 3)– en los Tratados iniciales de las Comunidades Europeas la preocupación territorial y medioambiental se encontraba prácticamente ausente; y, en todo caso, subordinada a los procesos de crecimiento y consolidación económica de los estados miembros. Y hay que destacar que ha sido el artículo 235 del tratado CEE, que buscaba la homogeneización de las condiciones de competencia económica, el vehículo normalmente utilizado para introducir el poder de reglamentación directa de la Comunidad en materias ambientales, quedando claro, en todo caso, el carácter subordinado al mercado que se proporcionaba a las políticas territoriales y medio ambientales.

Pero, tras las primeras referencias medioambientales significativas del Parlamento Europeo, en 1968, éste empieza a incluir estos temas de manera creciente en su ámbito de estudio. En 1971 se crea dentro de la antigua Dirección General encargada de «asuntos industriales, tecnológicos y científicos (DG III) el primer organismo medioambiental, al nombrarse un agregado del director general en materia de medio ambiente, y aparece el primer documento de la Comisión en el que se hace referencia a la necesidad de compaginar crecimiento económico y medio ambiente, conservando los recursos naturales y gestionando el territorio de manera que se atienda no solo a aspectos cuantitativos de generación de renta, sino también a aspectos cualitativos de mejora de la calidad de vida de la población. En la cumbre de París de octubre de 1972, se establece de una manera clara la protección medioambiental como misión de la CEE, con la asunción de los principios esenciales de que «hay que prevenir antes que curar», como filosofía de actuación, y el de que «quién contamina, paga», como filosofía de corrección de actuaciones perjudiciales.

En 1975 se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que va a ser el verdadero sostén de una política regional dirigida a disminuir las desigualdades regionales y a evitar la aportación neta desequilibrada a los presupuestos de la CEE de los nuevos estados miembros incorporados en 1972: Irlanda, Inglaterra y Dinamarca. En el Acta Única Europea de 1986 la política territorial y medio ambiental pasaría a ser incluida explícitamente en el seno de los Tratados Constitutivos (art. 130, sobre todo). La confianza en el mercado se ve matizada por la constatación de que el mercado polariza y jerarquiza el territorio, dando lugar a numerosos efectos externos indeseables para la buena marcha de la unidad europea. Desigualdades territoriales, sociales y medioambientales, son los principales capítulos de estos efectos externos que la Comunidad debe encargarse de corregir. El inicio de la elaboración de un diagnóstico sobre la OT en la UE, con Documentos como el «Europa 2000», o el «Europa 2000+»² que culminaría con la aprobación, en 1999, de la Estrategia Territorial Europea, cuyo subtítulo (Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE) es aclaratorio de sus objetivos.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, o Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, con la Declaración de Río, introduce el término de desarrollo sostenible como Objetivo político central y, a lo largo de sus 27 Principios y del Programa 21 o Programa de Acción, configura el marco de desarrollo de una política global a

² La Reunión Informal de Ministros de OT y Desarrollo Regional, celebrada en Turín el 23 de noviembre de 1990, encarga a la Dirección General XVI de la Comisión de la Comunidad Europea la realización del Documento «Europa 2000: previsión del desarrollo del territorio de la Comunidad». La principal preocupación que anima a la realización de este Documento queda clara en las Conclusiones de dicha reunión, donde se señala que «de no existir una política de OT integrada dentro de una política regional, la realización del mercado único y de la unión económica y monetaria podría agravar en el futuro las divergencias actuales y generar otras nuevas (entre las distintas regiones)». Las insuficiencias del Documento, planteadas por distintos países miembros, llevan a la citada Dirección General a realizar el Documento Europa 2000+, que va a servir de base para la elaboración de la «Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio», origen de la Estrategia Territorial Europea aprobada en 1999.

medio y largo plazo que, aunque no tiene carácter vinculante, si presenta una indudable trascendencia política y consolida un enfoque demandado cada vez de forma más perentoria desde instancias científicas preocupadas por la evolución ambiental y socioeconómica del conjunto del planeta.

En 1997 se firma el Tratado de Amsterdam de la UE de los quince, que ya incluye, en su artículo 2, el desarrollo sostenible entre sus principios fundamentales, señalando que la UE tendrá como objetivos Promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo, y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante el fortalecimiento de la cohesión económica y social. También en 1997, en la Conferencia de Río+ 5, ante la clara constatación de los escasos avances conseguidos sobre el Programa 21, las partes signatarias de la Declaración de Río se comprometieron a formular estrategias concretas de desarrollo sostenible para su presentación en la Cumbre Mundial de Río + 10, a celebrar en septiembre del 2002 en Johannesburgo (Sudáfrica)³. Como plasmación práctica de este Objetivo, el Consejo Europeo de Gotemburgo, de junio de 2001, adoptó la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, con los objetivos de: promover una visión integrada y horizontal en todas las políticas de la UE, que tengan en cuenta sus efectos sobre la sostenibilidad; combatir la pobreza y la exclusión social; prevenir los efectos socioeconómicos de una sociedad envejecida; disminuir la incidencia en el cambio climático e incrementar el uso de las energías limpias; asegurar la salud pública; promover una gestión responsable de los recursos naturales; y mejorar la eficiencia del sistema de transporte y de la gestión de los usos del suelo.

El resto de países de la UE también adoptaron el compromiso de aprobar unas Estrategias de Desarrollo Sostenible en 1997, aunque no todos lo consiguieron, siendo España uno de los ejemplos más destacados de este fracaso.

En todo caso, la unanimidad respecto a la necesidad de impulsar la sostenibilidad del desarrollo no es homogénea ni en los 15 países actuales, ni en la Comisión ni aún dentro del propio Parlamento Europeo. Así, en mayo de este mismo año 2003, el Parlamento, ha aprobado la Directiva de responsabilidad medioambiental, dirigida a viabilizar la aplicación del principio de que «quien contamina paga», corrigiendo el vacío legal que permite a los contaminadores eludir sus responsabilidades a la hora de prevenir accidentes o de reparar los daños causados por las catástrofes. El Parlamento, a propuesta de los socialistas europeos, ha ampliado el ámbito de aplicación de la Directiva «a todo daño ambiental causado o que pueda haber sido causado por

³ En Johannesburgo se ha constatado que no se avanza adecuadamente hacia los objetivos de la Cumbre de Río en 1992, aunque dichos objetivos se siguen considerando válidos. Los principales problemas destacados en Río no sólo no han disminuido sino que han aumentado los niveles de pobreza y subdesarrollo en muchos de ellos, con un incremento de las desigualdades sociales y económicas, y un progresivo deterioro ambiental al nivel del conjunto del planeta, directamente asociado al modelo de crecimiento vigente. En este marco, se han adoptado los objetivos de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la persona, el acceso al agua limpia, al saneamiento, a la seguridad alimentaria y al uso de la energía en condiciones ambientales sostenibles, destacando el papel de la educación y de la tecnología como instrumentos imprescindibles para el desarrollo.

el desempeño de cualquier actividad con sustancias peligrosas@, sobrepasando el objetivo de la Comisión Europea, que había propuesto un campo de acción limitado al transporte de sustancias peligrosas, la actividad nuclear o la biotecnología, pero tras la oposición y voto en contra de los populares europeos, lo que muestra la diversidad y conflictos de intereses presentes en el Parlamento. La cuestión, ahora, es la de valorar cuál será la respuesta de los Ministros europeos de Medio Ambiente, que deben aprobar dicha Directiva para que entre en vigor y valorar como evolucionará en el futuro postura de los Ministros de Medio Ambiente de los 25.

En este sentido, este año 2003 va a ser un año fundamental para el futuro de una Unión Europea, tanto por la elaboración de su futura Constitución, como por el hecho de verse ampliada a 25 miembros a mediados del año 2004 y a 27 miembros para el 2007, con una evolución en sus cifras de población, renta y superficie que muestran una creciente extensión superficial, acompañada de una decreciente densidad de ocupación y de una decreciente renta per cápita, como queda claramente reflejado en el cuadro siguiente.

Ampliación	Variación UE15 = 100				
	Superficie	Población	Densidad	PIB	PIB per cápita
UE6	36	56	156	62	111
UE9	47	74	157	81	109
UE12	70	90	129	93	103
De UE12 a UE15	100	100	100	100	100
De UE15 a UE25	134	129	96	109	84

Fuente: EUROSTAT y Elaboración propia.

Es decir, la UE afecta a un territorio cada vez más amplio, con una concentración clara de la renta y de la población en el pentágono central europeo, cuyos polos básicos son Londres y París, pero en el que es creciente la influencia de Berlín. En este espacio y dinámica, el objetivo de la cohesión económica y social cobra creciente importancia en el marco de la sostenibilidad del desarrollo, en el que la búsqueda de un modelo policéntrico, equilibrado y con un papel incrementado de las ciudades medias, con una ocupación menos extensiva del suelo por la urbanización y una mayor integración entre naturaleza, campo y ciudad, son elementos de gran importancia.

En páginas anteriores se ha hecho referencia a que la situación del medio ambiente en Europa ha mejorado en diversos aspectos a lo largo de la última década, pero también a que gran parte de esta mejora está asociada a una recesión económica que es de esperar que acabe a corto plazo, modificando radicalmente la evolución positiva registrada en el medio ambiente si no se toman medidas significativas que reestructuren la actividad económica mejorando

su sostenibilidad ambiental y territorial. El papel que debería jugar la OT en este proceso es claro, ya que es el marco de actuación más recomendable para una toma de decisiones que tenga adecuadamente en cuenta las implicaciones económicas, sociales, espaciales y ambientales implícitas a toda dinámica de desarrollo.

El segundo aspecto antes citado –los contenidos de la Constitución Europea– es el segundo elemento que puede influir de una forma fundamental en la sostenibilidad del desarrollo, al condicionar el papel de la Unión en cuanto a sus competencias en materia territorial y ambiental, y la viabilidad práctica de los Objetivos que se propugnan al respecto⁴. El futuro de la capacidad de intervenir y de condicionar la dinámica de cada país hacia la sostenibilidad del desa-

4 La versión publicada el 26 de mayo de 2003, recoge los objetivos de sostenibilidad de desarrollo y cohesión social y territorial, refiriendo las competencias respectivas a artículos posteriores. El texto de este Article I-3: The Union's objectives, es:

1. The Union's aim is to promote peace, its values and the well-being of its peoples.
2. The Union shall offer its citizens an area of freedom, security and justice without internal frontiers, and a single market where competition is free and undistorted.
3. The Union shall work for a Europe of sustainable development based on balanced economic growth, with a social market economy aiming at full employment and social progress.
It shall aim at a high level of protection and improvement of the quality of the environment.
It shall promote scientific and technological advance.
It shall combat social exclusion and shall promote social justice and protection, equality between women and men, solidarity between generations and protection of children's rights.
It shall promote economic, social and territorial cohesion, and solidarity among Member States.
The Union shall respect its rich cultural and linguistic diversity, and shall ensure that Europe's cultural heritage is safeguarded and enhanced.
4. In its relations with the wider world, the Union shall uphold and promote its values and interests. It shall contribute to peace, security, the sustainable development of the earth, solidarity and mutual respect among peoples, free and fair trade, eradication of poverty and protection of human rights and in particular children's rights, as well as to strict observance and development of international law, including respect for the principles of the United Nations Charter.
- 5 These objectives shall be pursued by appropriate means, depending on the extent to which the relevant competences are attributed to the Union in this Constitution.

En el artículo I-12 se proponen las áreas más directamente ligadas a nuestros objetivos como áreas de competencia compartida (shared competence).

En el Artículo II-37, dentro de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, se recoge la Protección del medio ambiente, señalando que "Las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad". La Sección 3 del Capítulo III regula la Cohesión Económica Social y Territorial y la Sección 5 el Medio Ambiente. Particular importancia tiene en el seno de esta Sección los Artículos III-124:

1. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:
 - a) la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;
 - b) la protección de la salud de las personas;
 - c) la utilización prudente y racional de los recursos naturales;
 - d) el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.
2. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.

rrollo por parte de la UE está muy directamente ligado a cómo se desarrollen las competencias compartidas establecidas en el citado Artículo III-125 del pie de página anterior, y su relación –al menos– con toda la Sección 3 del citado Capítulo III, consiguiendo una verdadera integración horizontal de las materias de mayor incidencia en la sostenibilidad del desarrollo, o subordinando éstas a un crecimiento económico ligado básicamente al incremento del PIB.

En todo caso, la política de la Unión hacia la mejora de la sostenibilidad del desarrollo y la viabilidad de las Estrategias de Desarrollo Sostenible y la Estrategia Territorial Europea, están muy directamente ligadas a la posibilidad de conocer y evaluar la dinámica real en estas materias en el conjunto de la Unión. El establecimiento de la Agencia Europea de Medio Ambiente y los informes a los que ya nos hemos referido en la nota a pie de página n11, son un buen principio y garantía a este respecto, aunque los problemas de información homogénea y fiable siguen siendo graves. El importante acuerdo tomado en Luxemburgo⁵ en 1997 para la puesta en marcha de una ARed de Observatorios del Desarrollo Territorial Europeo (ORATE)[@], basado por ahora en el artículo 53 de la Iniciativa Comunitaria INTERREG III, relativo al establecimiento de redes de cooperación para la difusión e intercambio de experiencias y buenas prácticas, y a los mecanismos de financiación comunitaria de las mismas, es una base complementaria absolutamente necesaria para un seguimiento de las transformaciones territoriales y su coherencia con los Objetivos de sostenibilidad, cuyo funcionamiento, lamentablemente, no está asegurado ni estructurado a largo plazo por la posición de algunos países que, como España, no valoran las ventajas de este instrumento para la consecución de unos Objetivos, cuya deseabilidad –en el caso del Gobierno español actual– sólo mantiene en términos teóricos, pero en absoluto en términos de práctica social.

Y el Artículo III-125:

1. La ley o ley marco europea establecerá las acciones que habrá que emprender para la realización de los objetivos fijados en el artículo 124. Será adoptada previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.
2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, y sin perjuicio del artículo III-62, el Consejo adoptará por unanimidad leyes o leyes marco europeas que establezcan:
 - a) medidas esencialmente de carácter fiscal;
 - b) las medidas que afecten a:
 - i) la ordenación territorial;
 - ii) la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos;
 - iii) la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos;
 - c) las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

Una ley europea del Consejo podrá definir, por unanimidad, las materias mencionadas en el presente apartado sobre las cuales este decidirá por mayoría cualificada. En todos los casos, el Consejo decidirá previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

3. La ley o ley marco europea establecerá programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse. Será adoptada previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.
- 5 Ministerio de Ordenación del Territorio de Luxemburgo. Echternach. 1997.

3. El caso español

Un buen ejemplo de la anterior afirmación es la hasta ahora inédita Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS), cuyo Borrador presentado a un Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA) al que no asistieron las Asociaciones Ecologistas principales por disconformidad con su nueva constitución, parece tener un negro futuro, o el absoluto olvido de la problemática del desarrollo territorial en España por parte del Ministerio citado.

En efecto, en España, a finales del 2001, tras algo más de seis meses de trabajo, el Ministerio de Medio Ambiente presentó el Documento de Consulta de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS), como elemento para la discusión, con el objetivo de cumplir el compromiso de llevar a la Conferencia de Río+10, de septiembre del 2002, dicha Estrategia. Sin embargo, no sólo no se cumplió el compromiso de dicha presentación, sino que el proceso previsto para reelaborar y discutir el señalado Documento de consulta, en el que, correctamente, se daba una importancia trascendental a la participación pública, se vió frenado y transformado, alejándole de un verdadero proceso de colaboración de expertos e interesados para la mejora del Documento.

Si cuando la Comisión Delegada de Asuntos Económicos del Gobierno puso en marcha la elaboración de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, se valoró el hecho como muy positivo, por su utilidad para la reflexión y discusión pública de una temática insuficientemente conocida y valorada en España, era evidente que no podía dejar de existir una cierta prevención hacia un proceso que necesariamente iba a mostrar fuertes contradicciones entre el comportamiento cotidiano del Gobierno y las necesidades de una mejora en la sostenibilidad del desarrollo.

En el Gobierno de España, en la actualidad, se considera al mercado como eje central y prioritario en la toma de decisiones públicas; pero las insuficiencias de la economía de mercado para compaginar por sí sola sostenibilidad del desarrollo y beneficio económico privado, provienen de que muchos de los efectos que la acción privada genera sobre el conjunto de la sociedad y sobre el medio ambiente y el espacio, no pueden ser tenidos en cuenta por el mercado porque no hay procesos que permitan internalizar autónomamente dichos efectos en los precios. De ahí precisamente, que la OT como práctica pública incorpore un conjunto de instrumentos dirigidos a «prevenir», «regular» e «interiorizar» los señalados Afectos externos». Pero las posibilidades de una OT que promueva un «desarrollo más sostenible» son muy reducidas ante unas administraciones que, en su mayoría, responden prioritariamente a las fuertes presiones para conseguir una creciente desregulación de los usos del suelo y de la localización de actividades. Así, la actual legislación urbanística estatal⁶ trata de promover una ocupación libre de todo el suelo no protegido, con modelos de ocupación del territorio que cada vez consumen más espacio, generan mayores demandas de movilidad obligada, multiplican las

⁶ Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

necesidades de dotación infraestructural y dotacional, y disminuyen la eficiencia ambiental y energética de las inversiones y patrimonio público.

De forma coherente con esta filosofía, el Documento de Consulta de la EEDS mostraba una clara postura «economicista» y «desarrollista» en los términos en que convencionalmente se han usado estos conceptos, priorizando como áreas clave, el crecimiento económico, empleo y competitividad; la gestión de los recursos naturales y conservación de la biodiversidad; la formación, investigación e innovación tecnológica; la cohesión social y territorial; la lucha contra el cambio climático y la contaminación atmosférica; el turismo sostenible y la gestión y reducción de residuos. El Borrador de la EEDS actual evita algunas contradicciones del Documento de Consulta, corrigiendo la subordinación economicista, pero, a la vez, minimiza los componentes horizontales, territoriales y globales del desarrollo sostenible, mantiene la falta de enfoque estratégico, se integran «actuaciones» sin analizar su viabilidad y justificación, y sin considerar prioridades (a veces se ponen plazos no justificados), ni fuentes de financiación, ni la necesaria coordinación y concertación con los agentes ejecutores y gestores implicados.

Si no se ha contado de una forma real con expertos e instituciones en su elaboración, es lógico, aunque incomprensible para lo que se supone que es una EEDS, que tampoco se cuente en el Borrador con la imprescindible participación, pública e institucional, en la puesta en marcha, evaluación y seguimiento de la propia EEDS, dejando como único órgano de participación social al Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA), constituido ahora en su inmensa mayoría por representantes de la Administración, se potencia para la coordinación interministerial y el control del proceso a la gubernamental Comisión Interministerial de Desarrollo Sostenible (CIDS) que se supone que ha elaborado la EEDS, y para la concertación con las Administraciones Territoriales se amplían las Conferencias Sectoriales de Medio Ambiente al Desarrollo Sostenible, a las que se incorporaría la FEMP cuando se hable de desarrollo sostenible. Por último, al Observatorio de la sostenibilidad, que debería realizar una labor de evaluación, control y seguimiento imparcial y objetivo de la dinámica real de la sociedad y de las políticas del Gobierno y de las Administraciones hacia la sostenibilidad, se le hace depender políticamente de la Presidencia de la CIDS, y estructural y administrativamente del Ministerio de Medio Ambiente, lo que no constituye precisamente una garantía de independencia ni de objetividad.

4. Conclusión

Como síntesis, lamentablemente es de temer que estén en cuestión los objetivos de un desarrollo más sostenible, al menos a corto-medio plazo, tanto como consecuencia de la ampliación de la Unión Europea y la incorporación de países cuyos Gobiernos, como sucede en el caso de España, se encuentran más en la línea marcada por Estados Unidos, valorando más la dinámica de crecimiento productivista tradicional, como por la mantenida supremacía de las lógicas sectoriales en la selección de inversiones, que siguen dominando sobre visiones integradas que consideren los efectos externos generados y sus efectos sobre la sostenibilidad del desarrollo. Mientras la mayoría de la sociedad no sea consciente de que el «modelo» que esta-

mos siguiendo plantea graves incertidumbres sobre el futuro, porque está generando grandes problemas ambientales (de incidencia global sobre el conjunto del patrimonio natural y cultural del planeta) y se implique en la presión para conseguir procesos de transformación y organización espacial alternativos y de mayor sostenibilidad, corresponsabilizándose en la consecución de los mismos, pocas esperanzas existen de que puedan plantearse enfoques que realmente nos acerquen a desarrollos más sostenibles.

5. Referencias bibliográficas

CEMAT

- 2000 «Principios Directores para el Desarrollo Sostenible del Continente Europeo». Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT). Hanovre, 7 y 8 septembre 2000. Consejo de Europa. Hannover. 2000.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

- 1990 «Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano». Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. 1990.
- 1990 «Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio comunitario». Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. 1991.
- 1991 «Las regiones en la década de los noventa». Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. 1991.
- 1992 «Quinto Programa de Acción sobre el Medio Ambiente-Hacia un Desarrollo Sostenible». COM(92) 23 final. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 20 de mayo de 1992
- 1996 «Sobre la aplicación del Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible». COM(95) 624 final. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. 10/01/1996.
- 1999 «Estrategia Territorial Europea». Consejo Informal de Ministros de Ordenación del Territorio. Postdam, Alemania. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. 1999.
- 1999 «Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea». Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. 1999.

EUROPEAN COMMISSION

- 2001 «Consultation paper for the preparation of a European Union strategy for Sustainable Development» Sustainable Development Task force. European Commission. Brussels. 2001.
- 2001 «A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development». (Commission's proposal to the Gothenburg European Council). Brussels Com(2001)264. 2001.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY

- 1995 «Environment in the European Comision. 1995». European Environment Agency. Copenhagen. 1995.
- 1995 «Europe's Environment: the Dobris Assesment». European Environment Agency. Copenhagen. 1995.

- 2003 «Europe's Environment: the Third Assessment». European Environment Agency. Copenhagen. 2003.
- FRIENDS OF THE EARTH
- 2001 «European Union Strategy for Sustainable Development. Stakeholders- Views». Friends of the Earth. Brussels. 2001.
- FUNDICOT
- 2002 «Actas del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio celebrado en Gijón, en julio de 2001». FUNDICOT. Madrid. 2002.
- HALL, P. AND PFEIFFER, U.
- 2000 «Urban Future 21». The Federal Ministry of Transport, Building and Housing of the Republic of Germany. Alexandrine Press. Oxford. 2000.
- INFORME BRUNDTLAND
- 1987 «Nuestro Futuro Común», por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo. MOPTMA. Madrid . 1987.
- ITUR
- 1992 «Ordenación del Territorio en España. Estrategias de Ordenación del Territorio para España». ITUR. Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial. MOPT, Madrid.1992.
- JIMÉNEZ-BELTRÁN, Domingo
- 2001 «Measuring sustainability: From Cardiff to Gothenburg». European Consultative Forum on the Environmental and Sustainable Development. Stockholm. 23 April 2001.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE
- 2001 «Estrategia Española de Desarrollo Sostenible». Documento de trabajo del Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 2001.
- 2003 «Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Borrador». Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 2003.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A.
- 1993 «El Urbanismo del siglo XXI: Problemas previsibles y líneas de actuación recomendables», Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, n1 95-96. MOPTMA. Madrid. 1993.
- 1996 «La problemática de las áreas urbanas supranacionales. Aplicación a la región funcional urbana de Valencia». Cartas Urbanas, n1 6, junio 2000. DACT. Las Palmas. 2000, pp. 169-206.
- SERRANO, A..
- 2001 «Hacia un desarrollo territorial más sostenible. ¿Una nueva forma de planificación?». Ponencia del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. FUNDICOT. Madrid. 2002, p. 175.
- 2003,1 «Introducción a la Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente como condicionadores del Urbanismo actual». Ponencia en el Curso de Introducción al Urbanismo del Colegio de Ing. de Caminos, Canales y Puertos. Madrid. Febrero de 2002. Mimeo.

2003 «Tendencias del Modelo Territorial de la España del siglo XXI». Ponencia del IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Gobierno de Aragón. Zaragoza. 2003. En impresión.

THE EUROPEAN CONVENTION

2003 «Draft Constitution. Vol. I y II». Página web <http://europa.eu.int>. Brussels, 26 y 27 de mayo 2003.