

Revista de DERECHO URBANISTICO *y Medio Ambiente*

J
U
R
I
S
P
R
U
D
E
N
C
I
A

DOCTRINA

SUSANA GALERA RODRIGO y BERNARDO HERNÁNDEZ BATALLER
Crónica Europea IV

MÓNICA DOMÍNGUEZ MARTÍN

El suelo urbanizable como situación básica del suelo en el texto refundido de la Ley de Suelo de 2008: usos y obras autorizables

ÁNGEL RUIZ CHECA

Función consultiva en materia de urbanismo. Doctrina del Consejo de Estado y del consejo consultivo de Castilla-La Mancha en relación con zonas verdes y espacios públicos

FRANCISCO BENGOETXEA ARRIETA

Estudio de reciente jurisprudencia sobre gestión urbanística

GABRIEL CABELLO MARTÍNEZ

Estudio de reciente jurisprudencia sobre disciplina urbanística

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

Cambio climático y modificación de un plan de ordenación de los recursos naturales (Comentario a la STSJ de Castilla y León de 8 de enero de 2008)

PRÁCTICA

Consulta sobre la posible implantación de un hotel en suelo no urbanizable en la Comunidad de Andalucía

VARIA

Noticias de la Asociación Española de Derecho Urbanístico



CRÓNICA EUROPEA IV

Por SUSANA GALERA RODRIGO
y BERNARDO HERNÁNDEZ-BATALLER

SUMARIO

1. INTEGRACIÓN VS. FRAGMENTACIÓN: UN ENFOQUE EUROPEO DE DIFÍCIL EJECUCIÓN EN ESPAÑA.
 - 1.1. LA DIRECTIVA MARCO DE AGUAS.
 - 1.2. LA GESTIÓN INTEGRAL DE ZONAS COSTERAS
2. CONSUMO Y PRODUCCIÓN SOSTENIBLES, Y POLÍTICA INDUSTRIAL SOSTENIBLE.
3. VARIA: CAPITALS EUROPEAS SOSTENIBLES, RED EUROPEA DE DESTINOS TURÍSTICOS SOSTENIBLES (EDEN).

RESUMEN

Este artículo refiere, en primer lugar, dos tipos de normas ambientales europeas que, por estar basadas en una perspectiva holística, tienen notables dificultades para ser ejecutadas en España, debido a la distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Específicamente refiere la Directiva marco de aguas, por una parte, y la gestión integrada de zonas costeras, por otra. En segundo lugar, refiere las nuevas acciones europeas en materia de consumo y producción sostenibles y de política industrial sostenible, en las que las «compras verdes» juegan un papel fundamental. Finalmente, se hace referencia a dos programas, Capital Verde Europea y Destinos Europeos de Excelencia», que persiguen promover modelos de desarrollo turístico sostenible por toda la Unión Europea.

Palabras clave: Normas ambientales europeas, consumo y producción sostenibles; desarrollo turístico sostenible.

ABSTRACT

This article reports, first of all, two types of environmental European law which are based on a holistic perspective and, consequently, have many difficulties to be implemented in Spain due the distribution of powers between the central government and the autonomous regions. It talks specifically about the Water Framework directive, on one hand, and about the Integrated Coastal Zones Management, on the other hand. Secondly, it refers new European actions on Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy, where the «green purchases» play a leading role. Finally, there is a short reference to the «European green capital» and the «European Destinations of Excellence», a project promoting sustainable tourism development models across the European Union.

Key words: Environmental European law; actions on Sustainable Consumption; tourism development models.

1. INTEGRACIÓN VS. FRAGMENTACIÓN: UN ENFOQUE EUROPEO DE DIFÍCIL EJECUCIÓN EN ESPAÑA

Las normas ambientales europeas han ido progresivamente incorporando un enfoque sistémico o globalizador, que considera los múltiples factores que configuran una determinada realidad y establece regulaciones que abarcan dicha multiplicidad de factores para la consecución de un objetivo único. Un ejemplo de este enfoque puede constatarse en las acciones referidas al «medio ambiente urbano», que comprenden acciones tan diversas como la composición de los materiales de construcción, los estándares urbanísticos relacionados con equipamientos y zonas verdes o la organización de los sistemas de transportes urbanos y periurbanos.

Este enfoque sistémico tiene su máxima concreción en las acciones europeas que se refieren a las aguas, que han devenido ya en normas de obligado cumplimiento (Directiva marco de aguas) o que están aun en fase de alcanzar dicha obligatoriedad (Gestión Integrada de las Zonas Costeras).

En ambos casos, la regulación del objeto principal —agua— integra también a los elementos físicos que interactúan con él —litoral, aguas marítimas—, de forma que las medidas de planificación, gestión y vigilancia que se establecen se proyectan sobre un único ámbito espacial predefinido para el que se establece una autoridad administrativa u órgano de gestión determinado. Y es ahí dónde radican los problemas para que en España se ejecuten estos enfoques

integrados de gestión o, lo que es lo mismo, para la debida trasposición de las Directivas comunitarias.

1.1. LA DIRECTIVA MARCO DE AGUAS

El caso de la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, subraya en su parte expositiva, por lo que aquí interesa, una doble necesidad: por una parte, de desarrollar una política comunitaria integrada de aguas y, por otra parte, de *coordinar medidas relacionadas con las aguas superficiales y las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico*.

En consecuencia, el primer objetivo que establece es la protección y mejora de los «ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos». Entre los instrumentos que prevé para conseguir esos objetivos destaca la Planificación Hidrológica, que establecerá determinaciones para las aguas superficiales (continentales, de transición y costeras) y las aguas subterráneas, entre otras. De esta forma, la Directiva añade a las aguas continentales como objeto de gestión las costeras, integradas por las comprendidas en una milla náutica desde la línea de base del mar territorial.

Este instrumento planificador está referido a un nuevo ámbito unitario de gestión (artículo 2, apdo. 15/) , la *demarcación hidrográfica*, que está constituida por la zona marítima y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas. La gestión de la demarcación se atribuye a una autoridad competente apropiada (artículo 3, apdo. 2), cuya identificación, ámbito de actuación, competencias y composición debe de comunicarse a la Comisión. De esta forma, se supera en España la tradicional unidad de gestión, la cuenca hidrográfica, atribuida a los organismos de cuenca, las denominadas Confederaciones Hidrográficas.

Es bien sabido que en España vienen existiendo básicamente dos tipos de cuencas: las *intercomunitarias*, gestionadas por el Estado a través de las Confederaciones Hidrográficas y cuyo ámbito territorial excede el territorio de una Comunidad Autónoma, y las *intracomunitarias*, gestionadas por las Comunidades Autónomas, cuyo ámbito

geográfico no trasciende el territorio autonómico. Esta división competencial está lejos de evitar interferencias entre las dos esferas, estatal y autonómica, cuando de la gestión de recursos hídricos se trata, habida cuenta de otras competencias que tienen incidencia sobre este ámbito (medio ambiente, pesa fluvial y aprovechamientos hidráulicos, entre otros). Este panorama competencial ahora se complica al integrarse las *aguas costeras*, así como el soporte terrestre que ocupan, en el objeto de gestión unitaria de los recursos hidráulicos.

Las dificultades para ejecutar las obligaciones establecidas en la Directiva se hicieron notar tempranamente por parte de la doctrina, dado que su planteamiento integrado de gestión de las aguas y la consecuente identificación de una autoridad única de gestión encaja con dificultad en la atribución de distintos títulos competenciales que, simultáneamente, confluyen en la gestión del agua y se atribuyen a Estado y Comunidades Autónomas. Así, y obviando el criterio de la pertenencia a un «mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico», se han señalado dos tipos de objeciones jurídico-constitucionales¹: por una parte, a integrar en una misma demarcación hidrográfica cuencas intercomunitarias e intracomunitarias que hubieran que gestionarse bajo una misma autoridad; por otra parte, a sumar las aguas marítimas a las cuencas fluviales y ponerlas asimismo bajo una misma autoridad.

Estos, y otros, cambios se incorporaron en la Ley de Aguas española (Decreto Legislativo 1/2001) por la Ley de adaptación 62/2003, en las que, por lo que aquí interesa,

- se define el concepto de demarcación hidrográfica que ahora constituye la «principal unidad de gestión de las cuencas» (artículo 16 bis), remitiendo a un Real Decreto posterior la fijación del ámbito territorial;
- se crea el Comité de Autoridades Competentes para las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, concebido fundamentalmente como órgano de cooperación, que no de gestión, e integrado por representantes estatales, autonómicos y locales (artículo 36 bis).

¹ En este sentido, vid. F. DELGADO PIQUERAS, en la obra colectiva *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Madrid, Ecoiuris 2003, págs. 77 y ss., siguiendo a M. Sánchez Morón.

Esta trasposición fue objeto de un Recurso de Incumplimiento interpuesto contra la Comisión Europea contra el Reino de España, recurso que fue estimado en la *Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de mayo de 2009 (Asunto C-516/07)*. En esta Sentencia se afirma repetidas veces que ahora «la demarcación hidrográfica es la principal unidad a efectos de gestión de las cuencas», sin que puedan dissociarse las «obligaciones de delimitación de las demarcaciones hidrográficas y de designación de las autoridades competentes».

Y es que España había comunicado como «autoridad competente» a efectos de la aplicación de la Directiva el Comité de Autoridades Competentes creado en el artículo 36 bis de la Ley de Aguas, como órgano de gestión de las demarcaciones que incluyen cuencas intercomunitarias. La Sentencia basa su pronunciamiento de incumplimiento de las obligaciones impuesta por la Directiva en un doble motivo:

- por una parte, y respecto a las aguas intercomunitarias, la creación e información transmitida sobre el Comité de Autoridades Competentes resultó incompleta, ya que no se delimitó el ámbito geográfico de dichas demarcaciones ni las responsabilidades jurídicas y administrativas de dicha autoridad;
- por otra parte, y respecto a las cuencas intracomunitarias, donde las competencias son de las Comunidades Autónomas, resultó que en unos casos no se incluían las aguas subterráneas ni las costeras asociadas (Galicia), en otros no se contenía ninguna información sobre los límites territoriales de las demarcaciones (País Vasco, Baleares) o se organizaba la autoridad competente en base al concepto de cuenca hidrográfica y no de demarcación hidrográfica, que constituye ahora la unidad de gestión (Andalucía)².

² Este contenido de la Sentencia nos sitúa ante una cuestión no resuelta en nuestro ordenamiento cual es el incumplimiento autonómico de obligaciones comunitarias que la Unión Europea imputa al Reino de España, careciéndose hasta el momento de mecanismos efectivos para prevenir y remediar dichos incumplimientos por parte del Estado. Un reflexión reciente sobre la cuestión, y algunas propuestas de *lege ferenda* en M. GÓMEZ PUENTE, «Organización territorial del Estado y Unión Europea: a propósito del incumplimiento del Derecho Comunitario», *Estudios de Derecho español y europeo*, Universidad de Cantabria 2009, págs. 397 y ss.

Imaginar en nuestro país una autoridad de gestión del agua que abarque las aguas superficiales, continentales y costeras, las subterráneas y de transición así como las zonas protegidas y el litoral correspondiente o es constitucionalmente inviable si se atribuye a una autoridad única o fácticamente impracticable por su complejidad si, en el marco constitucional, se atribuye a órganos de cooperación.

De hecho, el cumplimiento formal de las obligaciones de delimitación geográfica y asignación de funciones a los Comités de Autoridades competentes, concretado en los Reales Decretos 125 y 126 de 2007, suscita serias dudas sobre su adecuación a las obligaciones que impone la Directiva. Y es que el Comité de Autoridades Competentes de cada Demarcación es mucho más un órgano de cooperación (vid. artículos 2 y 7 del Real Decreto 126/2007) que de gestión (o «autoridad competente apropiada para la aplicación de las normas» de la Directiva en cada demarcación, según se establece en su propio articulado) que sigue siendo el organismo de cuenca. En tal conclusión abunda el apartado 2 del artículo 2 del mencionado Real Decreto, que declara que la creación del Comité de la Demarcación «no afectará a la titularidad de las competencias que en las materias relacionadas con la gestión de las aguas correspondan a las distintas Administraciones Públicas, que continuarán ejerciéndose de acuerdo con lo previsto en cada caso en la normativa que resulte de aplicación».

¿Algún indicio en el Real Decreto 126/2007 del enfoque de la Directiva de aguas, que atribuye a una «autoridad única» y en base a un único instrumento planificador la gestión de las aguas que pertenecen «a un mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico....»?

1.2. LA GESTIÓN INTEGRAL DE ZONAS COSTERAS

Desde 1992 se vienen adoptando documentos europeos que reflejan la preocupación por el «deterioro continuo de las condiciones de las zonas costeras de Europa, tanto en las costas mismas como en lo relativo a la calidad de las aguas costeras». Desde entonces, se ha experimentado una progresiva presión sobre los recursos costeros, un aumento de la población en la costa y un desarrollo de las infraestructuras cercanas a la costa y en el litoral. En particular, se recomendaba que, previa a la ordenación, se inventariaran los principales agentes, las normas e instituciones que influyen en la gestión de

sus zonas costeras, considerando en particular los sectores y ámbitos siguientes: pesca y acuicultura, transportes, energía, gestión de recursos, protección de especies y hábitats, patrimonio cultural, empleo, desarrollo regional tanto en zonas rurales como urbanas, turismo y esparcimiento, industria y minas, gestión de los residuos, agricultura y educación³.

Esta preocupación se concreta en una *Comunicación de la Comisión sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa*⁴ que parte del siguiente concepto de gestión integrada:

«La gestión integrada de las zonas costeras es un proceso dinámico, pluridisciplinario e iterativo destinado a fomentar el desarrollo sostenible de las zonas costeras. Abarca todo un ciclo que incluye la recopilación de información, la planificación, la toma de decisiones, la gestión y el control de la aplicación. (...). La gestión integrada de las zonas costeras se propone equilibrar, a largo plazo, los objetivos ambientales, económicos, sociales, culturales y recreativos, dentro de los límites que establece la dinámica natural.

“Integrada” en este contexto se refiere a la integración tanto de los objetivos como de los distintos instrumentos necesarios para cumplirlos: *integración de todos los ámbitos y sectores políticos y de todos los niveles de administración e integración de los componentes terrestres y marinos del territorio de referencia, desde un punto de vista tanto temporal como espacial*».

Este enfoque integrado, contrapuesto a la fragmentación y al enfoque sectorial con el que se vienen gestionando las costas, pretende superar los «conflictos entre las prioridades, la falta de claridad y, en conjunto, un planteamiento fragmentado a la hora de aplicar las políticas y la legislación pertinentes»⁵.

La Comunicación de referencia (2000) relaciona ocho principios en base a los cuales ha de aplicarse la gestión integrada de las zonas costeras. Referiremos aquí dos ellos:

— Perspectiva amplia y global (temática y geográfica).

³ Vid. Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (D.O.L. 148 de 6.6.2002).

⁴ COM (2000) 547 final de 27.09.2000.

⁵ Vid. La posterior Comunicación [COM (2007) 308 final] de evaluación de esta estrategia, con confirma los objetivos e instrumentos de la anterior.

Las Zonas costeras son complejas y sufren la influencia de un sinfín de fueras interdependientes (hidrológicas, geomorfológicos, socioeconómicas, institucionales y culturales). Para el éxito de la ordenación y gestión de zonas costeras deben evitarse las decisiones fragmentarias en favor de *enfoques más estratégicos, con una visión más amplia*, que tengan en cuenta las causas y efectos indirectos y acumulados. Es preciso aceptar la interdependencia inalienable y a *largo plazo* entre el mantenimiento de la integridad de los sistemas naturales y culturales y la presentación de opciones económicas y sociales.

- Apoyo y participación de todas las instancias administrativas competentes.

Las políticas, programas y planes administrativos (utilización del suelo, energía, turismo, desarrollo regional, etc.) constituyen el contexto para la gestión de las zonas costeras y de sus recursos naturales. (...). Para resolver todos los problemas de las zonas costeras será necesario a menudo un conjunto encadenado de medidas de ordenación y gestión adoptadas en niveles diferentes. (...). Es necesario garantizar que los *distintos instrumentos administrativos y jurídicos que influyan en las zonas costeras sean compatibles y coherentes*. La colaboración y la participación de las distintas instancias administrativas no supone necesariamente la creación de nuevas estructuras institucionales, sino más bien la adopción de procedimientos y métodos que permitan la cooperación de las estructuras e instituciones actuales.

Por otra parte, la Comisión tiene una idea propia sobre la función más adecuada a cumplir por las autoridades de los distintos niveles territoriales en este planteamiento integrado:

- *nivel local*: las administraciones locales se encuentran en la mejor posición para recopilar información sobre las condiciones locales, hacer participar a las partes interesadas locales y garantizar la mejor aplicación práctica del enfoque integrado. Las iniciativas «de abajo arriba», en las que participen los ciudadanos y los usuarios de las zonas costeras ser producen en este nivel, y son la piedra angular de la gestión integrada;
- *nivel regional*: desempeña un papel fundamental en la ordenación y gestión integrada de las zonas costeras. Este nivel de

gobierno es plenamente consciente del contexto específico y dispone de suficientes competencias para adoptar una visión estratégica. La visión desde este nivel puede contrarrestar los poderosos intereses económicos y políticos a corto plazo adoptados a escala local para fomentar decisiones poco sostenibles.

— *nivel nacional*: debe proporcionar un marco jurídico y normativo adecuado, garantizando la coherencia de la legislación nacional y de los programas que afectan a las zonas costeras.

Según la propia Comisión, en el año 2007 son pocos los casos en que se observe una estrategia de gestión integrada madura y realmente operativa. Habría en este sentido que referir una reciente aplicación de la misma llevada a cabo en el Reino Unido con la aprobación (noviembre 2009) de la *Marine and Coastal Access Act*, en la que se han incluido de forma consensuada y coordinada las gestión integrada de las zonas costeras de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte. Uno de los objetivos esenciales de esta norma es armonizar la gestión marina con la gestión del territorio costero.

Esta importante disposición inicia su tramitación con la preparación de los correspondientes estrategias nacionales de gestión marina y costera por parte del gobierno británico y las autoridades implicadas: estas estrategias partieron de la situación real del marco de gestión de las actividades costeras, considerando la gestión real, la legislación, las instituciones y los agentes. A este diagnóstico aplicaron las directrices de la Gestión Integrada de las Zonas costeras⁶ sobre la base de las propuestas de las autoridades y los informes técnicos: el informe final fue publicado en 2004, y sujeto a información pública en 2006. En diciembre de 2008 el proyecto de ley tiene entrada en la Cámara de los Lores, y casi un año después (noviembre 2009) recibe su aprobación.

La Ley crea un nuevo órgano de gestión, la Organización de Gestión Marina (MMO: Marine Management Organisation) con el objetivo de conseguir un enfoque coherente y unificado, reforzar la coordinación de la información y datos, y reducir barreras administrativas. Se le

⁶ Además de esta estrategia, la Ley toma en consideración el planteamiento contenido en la Directiva 2008/56/CE marco sobre la estrategia marina, cuya fecha de trasposición se establece para julio 2010.

delegan competencias hasta ahora atribuidas por la legislación sectorial a otras autoridades, por ejemplo para el otorgamiento de licencias de pesca y otras actividades económicas o relacionadas con la conservación marina, haciéndose salvedades concretas para las actividades que vayan a realizarse en aguas escocesas. También se le delegan competencias en materia de autorización de centrales de producción de energía y de plantas de energías renovables.

Además de las actividades extractivas, económicas y de sesgo conservacionista, la Ley regula otras dos cuestiones que afectan ya a la zona terrestre: por una parte, el acceso a la costa, que tiene por objetivo crea una ruta a lo largo de toda la costa inglesa accesible a pie, señalizada y dotada de áreas de recreo (actualmente, un 30% de la costa no es accesible); por otra parte, la gestión del litoral, con el objetivo de integrar las decisiones locales de planeamiento del litoral con las decisiones gubernamentales de gestión de las áreas marinas.

Desde un punto de vista competencial, el MMO es responsable de gestionar las funciones referidas que corresponden al gobierno inglés: Irlanda del Norte, Escocia y Gales están creando organismos similares que concentren las competencias relativas al medio marino en sus respectivos territorios. No obstante, están previstos acuerdos entre estos organismos y el MMO, así como la eventual delegación de competencias en este último. Por otra parte, está prevista una estrecha cooperación del MMO con las entidades locales, especialmente en relación con la elaboración de los nuevos planes marinos previstos en la nueva ley, así como la eventual delegación de funciones del MMO en las entidades locales en materia pesquera y portuaria.

2. CONSUMO Y PRODUCCIÓN SOSTENIBLES, Y POLÍTICA INDUSTRIAL SOSTENIBLE

En la primavera de 2001 se aprobó la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible en un ambiente de euforia aunque, unos años más tarde, los resultados fueron, cuando menos, decepcionantes. La estrategia en sí no presentaba problemas. Tampoco faltaban apoyos entusiastas en la sociedad civil y entre los políticos y los líderes de opinión. El problema radicaba más bien en la falta de una auténtica voluntad (o capacidad) para empezar a traducir las visiones en programas de acción concretos. Las visiones sobre el desarrollo sostenible y los programas de crecimiento y

competitividad aunque comparte en gran medida las mismas prioridades divergen fundamentalmente en la perspectiva temporal: mientras que la Estrategia de Lisboa opera a medio plazo, el desarrollo sostenible se plantea con una perspectiva a más largo plazo.

En 2006 se revisó la Estrategia para un desarrollo sostenible por medio de la decisión sobre la «Revisión de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible – Estrategia revisada». La revisión no aclaró cuestiones como la de las prioridades o los métodos de aplicación. Al mismo tiempo, la UE desarrolló nuevos programas orientados, entre otras cosas, al crecimiento económico y la creación de empleo.

Recientemente, la Comisión Europea ha presentado el informe bianual de la Comisión sobre la Estrategia de la UE para el desarrollo sostenible⁷ que ha sido acogido favorablemente por el resto de instituciones. Sin embargo, merece la pena detenerse en una acción específica adoptada por la Comisión un año antes, y contenida en su *Comunicación por la que se establece un Plan de Acción en materia de consumo y producción sostenibles y de Industria sostenible*⁸.

El Plan de acción tiene como objetivo general integrar la sostenibilidad en la estrategia europea de crecimiento y empleo; como objetivo específico, mejorar las características energéticas y medioambientales de los productos y potenciar su utilización por parte de los consumidores. El Plan de Acción va acompañado de los documentos siguientes:

- Propuesta de extensión de la Directiva sobre diseño ecológico;
- Propuesta de revisión del Reglamento sobre la etiqueta ecológica;
- Propuesta de revisión del Reglamento EMAS;
- Comunicación sobre contratación pública ecológica.

En un segundo momento, la ejecución del Plan comprenderá además, y entre otras medidas:

⁷ COM(2009) 400 final., de 24.7.2009. 2 COM(2001) 264 final, «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible».

⁸ COM (2008) 397.

- Propuesta de revisión de la directiva sobre etiquetado ecológico;
- Propuesta de Reglamento sobre un sistema de verificación de la tecnología medioambiental

Dentro de este Plan de Acción se prevé una acción específica sobre Contratación Pública Ecológica: su objetivo principal es determinar criterios ambientales claros y ambiciosos aplicables a los productos y a los servicios que vayan a ser adquiridos por los poderes públicos, según se establece en la *Comunicación de la Comisión relativa a la contratación pública ecológica*⁹. Como se verá, esta acción va más allá de las últimas medidas comunitarias que *posibilitaban* la inclusión de cláusulas verdes en los contratos públicos, ya que ahora de lo que se trata es de establecer objetivos mínimos comunes de compras verdes sobre el total de las compras públicas en Europa: las Directivas sobre etiquetado indicarán una de las *clases de etiquetado por debajo del cual las autoridades públicas no podrán adquirir los productos*.

Los criterios a incorporar en el procedimiento de licitación, algunos de los cuales ya están definidos, adoptarán la forma de especificaciones técnicas a las que deberán adaptarse todas las ofertas públicas y, según el tipo de producto, se le atribuirá una ponderación de como mínimo el 15% en la adjudicación.

Los criterios se definen para productos y servicios de diez sectores¹⁰ considerados como los más apropiados para los objetivos de los mercados públicos ecológicos y se basan en aquellos que están en vigor para la exhibición de ecoetiquetas nacionales y europeas. Se distingue, esencialmente, entre criterios esenciales y criterios completos, distinción relacionada con el grado de detalle y la disponibilidad de los productos ecológicos en el mercado.

Algunos países han establecido ya objetivos concretos en materia de mercados públicos ecológicos: Holanda, el 100% con un horizonte de 2010; Austria ha fijado distintos objetivos para cinco categorías

⁹ COM (2008) 400 final.

¹⁰ Alimentación y servicios de restauración; transporte y servicios de transporte; energía; ofimática y ordenadores; textiles y uniformes; papel y servicios de imprenta; mobiliario; productos y servicios de limpieza; equipos utilizados en el sector de la salud.

de productos para el 2010 (5% tecnologías de la información, 80% electricidad, 30% papel, 95% productos de limpieza, 20% vehículos); en Francia, 20% vehículos en 2010, 20% nuevas construcciones con ecoetiqueta nacional y 50% productos de madera. Sobre estos objetivos, la Comisión se ha propuesto que el 50% de todos los procedimientos de adjudicación respeten los «criterios esenciales» para el año 2010.

3. VARIA: CAPITALS EUROPEAS SOSTENIBLES, RED EUROPEA DE DESTINOS TURÍSTICOS SOSTENIBLES (EDEN)

En el año 2008 se instituyó por la Comisión Europea el premio *Capital Verde Europea* que, en su primera convocatoria, han obtenido las ciudades de Estocolmo (2010) y de Hamburgo (2011). En la actualidad, están abiertas las candidaturas para las Capitales de 2012 y 2013¹¹. Los criterios en base a los cuales se realiza la evaluación de las ciudades candidatas son los siguientes:

—contribución de la ciudad a los objetivos de los programas de cambio climático;

- transporte local;
- zonas verdes;
- uso sostenible del suelo;
- naturaleza y biodiversidad;
- calidad atmosférica;
- contaminación acústica;
- abastecimiento y gestión del agua;
- consumo de agua;
- tratamiento de aguas residuales;
- gestión ambiental de las autoridades locales.

En el caso de Estocolmo, la valoración que le ha llevado a la obtención de la nominación de Capital Verde Europea 2010 estuvo referida a los siguientes ámbitos y acciones:

¹¹ http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.htm

- zonas verdes: el 90% de la población vive a menos de 300 m. de una zona verde accesible;
- combustibles fósiles: Estocolmo ha reducido sus emisiones de CO₂ en un 25% con respecto a sus niveles de 1990. Sus emisiones de CO₂ son inferiores a 4 Ton/hab, la mitad de la media de Suecia; además, el 30% de la calefacción urbana se basa en energías renovables;
- biogas: se produce biogas en las plantas de tratamiento de aguas residuales mediante digestión de lodos de residuos orgánicos, la mayor parte se utiliza como combustible de vehículos y autobuses ecológicos;
- reciclaje de residuos: el 25% de los residuos producidos por los habitantes de Estocolmo se recicla, el 73.5% se recupera en la calefacción urbana y el 1.5% recibe tratamiento biológico;
- transporte público: por el porcentaje que utiliza el transporte público en horas punta, por la alimentación de origen renovable de dicho transporte y por los más de 700 km. De vías aptas para el ciclismo en el interior de la ciudad;
- tasa de congestión: en el 2006 se implantó una tasa que grava las entradas y salidas del centro de la ciudad durante el horario diurno; ello se ha traducido en la reducción de entre 10 y el 14 % de los niveles de emisión de CO₂ y una reducción del tráfico del 20 %;
- desarrollo urbano: grandes operaciones urbanas de reciclado de antiguos suelos industriales abandonados basadas en la planificación y construcción sostenibles;
- gestión ambiental: la ciudad cuenta desde 1970 con un programa ambiental. Ejecuta un programa de gestión integrada que garantiza la inclusión de las consideraciones ambientales en los presupuestos municipales, en la planificación de actividades y compras. Todos los ciudadanos pueden efectuar un seguimiento ambiental de la gestión municipal en la web.

En esta misma línea, la Comisión viene estableciendo objetivos de desarrollo sostenible en un ámbito de capital importancia para la economía europea: el Turismo. Ya en 2006 adoptó una nueva políti-

ca turística¹² cuyo principal objetivo es contribuir a «mejorar la competitividad de la industria turística europea y crear más y mejores empleos mediante el crecimiento sostenible del turismo en Europa y el mundo entero». Asimismo, la Comisión reconoció de forma explícita que «la meta inmediata del crecimiento y la creación de empleo va a la par con la defensa de los objetivos sociales y medioambientales» y anunció los preparativos para una Agenda 21 europea para el turismo. El reto a encarar es encontrar un equilibrio adecuado entre el desarrollo autónomo de los destinos y la protección de su medio ambiente por un lado y el desarrollo de una actividad económica competitiva, por otro.

Después, la Comisión concreta en la «Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo»¹³ un compromiso a largo plazo adoptado anteriormente¹⁴ y apoyado por las demás instituciones europeas¹⁵. En esta Agenda se establecen acciones concretas, destinadas fundamentalmente a los agentes del sector, su interconexión y financiación y, además, se compromete a la promoción de los *destinos europeos de excelencia (EDEN)*¹⁶.

EDEN promueve nuevos destinos europeos y ofrece apoyo a aquellos en los que el desarrollo del turismo se está llevando a cabo de forma que se garantice la sostenibilidad social, cultural y medioambiental, seleccionándose cada año un tema distinto para el distintivo. La Comisión facilita la creación de redes entre los destinos que hayan recibido el distintivo, promoviendo de esta forma no sólo una red de destinos turísticos de calidad sino el intercambio de información y buenas prácticas entre ellos. Los temas EDEN elegidos hasta la fecha son:

- 2010 – Turismo acuático: abierto.

¹² COM(2006) 134 final de 17.3.2006.

¹³ COM (2007) 621 final. La Agenda representa una contribución adicional a la aplicación de la Estrategia de Lisboa renovada para el Crecimiento y el Empleo [COM (2005) 24] y de la nueva Estrategia de Desarrollo Sostenible.

¹⁴ Este compromiso se anunció por primera vez en el documento COM(2001) 665 final, de 13.11.2001 (medida 8) y fue confirmado en los documentos COM(2003) 716 final, de 21.11.2003 y COM(2006) 134 final.

¹⁵ Resolución del Consejo, de 21.5.2002, sobre el futuro del turismo europeo (DO C 135 de 6.6.2002, p. 1), Resolución del Parlamento Europeo sobre nuevas perspectivas y nuevos retos para un turismo europeo viable (2004/2229 INI).

¹⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/eden/index_es.htm

- 2009 – Turismo y zonas protegidas: 22 destinos, 1 español (Delta del Ebro).
- 2008 – Turismo y patrimonio local inmaterial 20 destinos, 1 español (Sierra de las Nieves).
- 2007 – Mejores destinos rurales europeos emergentes de excelencia. 10

ISSN 1139-4978 00254



9 771139 497009 00254

This block contains an ISSN label. At the top, it displays the ISSN number '1139-4978' followed by the issue identifier '00254'. Below this is a standard 1D barcode. At the bottom, the ISSN number is repeated in a compact form: '9 771139 497009 00254', where the first '9' is a small digit indicating the country code (9 for the United Kingdom).