

CRISIS URBANÍSTICA Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN ESPAÑA

Alvaro A. Sánchez Bravo¹

Sumario: Introducción. 1 Estrategia española de sostenibilidad urbana y local. Diagnóstico y objetivos. a) Desarrollo territorial y urbano. b) Movilidad urbana. c) Gestión urbana. d) Edificación. e) Cambio climático. f) Relaciones entre lo rural y lo urbano. 2 De la ciudad compacta a la ciudad dispersa. 3 Del boom inmobiliario a la burbuja. Conclusiones.

Introducción

Como ha señalado el CESE², “para alcanzar un crecimiento sostenible y reactivar la competitividad y la innovación es indispensable afrontar en las ciudades problemas complejos como el deterioro ambiental la congestión del tráfico, los problemas de alojamiento, la inseguridad y la delincuencia, la crisis del empleo y las reconversiones industriales, la exclusión social –en particular de los jóvenes y las personas de edad avanzada– y la segregación espacial y étnica”.

Es por ello, que la apuesta es que en el medio ambiente urbano se consiga el modelo de “territorio socialmente responsable”. Un territorio orientado hacia la sostenibilidad³ y que incluya en su propia configuración las dimensiones sociales, económicas y medio ambientales.

La cohesión territorial consiste en garantizar un armonioso desarrollo de todos esos lugares y lograr que sus habitantes puedan aprovechar al máximo sus características inherentes. Por ello, es un medio para transformar la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible.

Ahora bien, una gran parte de los ciudadanos europeos, muy a su pesar, la calidad de sus vidas y sus quehaceres se ve afectada por una progresiva degradación de los sistemas de movilidad y de las condiciones ambientales, sociales y de acceso a los servicios básicos.

La Comisión Europea, ha puesto de manifiesto que, entre las causas de los problemas ambientales, se encuentran nuestro cambio en la forma de vida y los cambios demográficos. Nos encontramos ante problemas complejos que solo serán resueltos innovando soluciones y con la premisa de que deben plantearse enfoques integrados para la gestión de los entornos urbanos y adoptar planes a medio plazo, en los que se analicen los vínculos entre las distintas políticas y compromisos, y los distintos niveles de actuación político-administrativa⁴.

Muchos de los problemas a que se enfrentan los territorios afectan a diversos sectores y para solucionarlos de manera eficaz son precisos un enfoque integrado y una cooperación entre las distintas autoridades y las partes afectadas. A este respecto, el concepto de cohesión territorial tiende puentes entre la eficacia económica, la cohesión social y el equilibrio ecológico, situando el desarrollo sostenible en el centro de la formulación de las políticas⁵.

Por su parte, en España, la estructura tradicional de las ciudades, compacta y compleja, ha contribuido a la eficiencia económica, a la preservación ambiental y a la cohesión social entre sus habitantes. Pero nuestro país, con un proceso de urbanización tardía y un desarrollo metropolitano relativamente reciente, presenta un desequilibrado modelo de distribución poblacional, que se manifiesta entre la explosión de las áreas metropolitanas y la crisis del mundo rural. Es lo que se conoce como

¹ Doctor en Derecho. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla. Profesor V. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica. Mestrado y Doctorado. UNIVALI. Presidente de la Asociación Andaluza de Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Coordinador de Relaciones Internacionales del Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Coeditor Revista Internacional de Direito Ambiental (RIDA).

² Comité Económico y Social Europeo. (2006/C 318/15). DOCE C 318/86, 23.12.2006.

³ El desarrollo sostenible significa que las necesidades de la actual generación deberían satisfacerse sin comprometer la posibilidad de que las futuras generaciones satisfagan sus propias necesidades. *Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, en Ambiente. Revista del Ministerio de Medio Ambiente, nº 59. Octubre 2006.

⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano, COM (2005) 718 final, Bruselas 11.01.2006.

⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo. Libro Verde sobre la cohesión territorial, cit. p. 3.

“desarrollo desigual”, que se traduce en la aparición de focos de oportunidad sobre determinadas partes del territorio frente a la agonía de otras áreas⁶. Así el 73,2% de la población española es urbana.

Por ello, el abandono de las tradicionales formas urbanas y su funcionalidad ha generado procesos de degradación urbanística y social. Siempre han existido problemas en la configuración de las ciudades, como la distribución social del espacio y la reiterativa e injusta diferencia entre los valores de uso y los valores de cambio, así como la acumulación, por unos pocos, del patrimonio inmobiliario.

Como señala la propuesta de Estrategia Española⁷, “*los modelos urbanos tradicionales sólo consiguieron configurarse gracias a un determinado sistema de relaciones con el entorno (tanto natural, como rural, hacia el cual la ciudad desplazaba sus impactos ambientales, al incorporarlo en su metabolismo como fuente de recursos materiales y energía, así como sumidero de sus residuos y emisiones. Si en un principio esta huella ecológica de la ciudad se circunscribía al territorio más inmediato a ésta, en la actualidad el impacto de las actividades urbanas es más complejo al haber superado la capacidad de carga de este entorno inmediato y afectar sus impactos a territorios mucho más lejanos, teniendo en determinadas ocasiones.....un impacto ya claramente global*”.

La generalización de los modelos dispersos de ciudad ha generado una ocupación expansiva del suelo, una separación de las funcionalidades, la unificación de los modelos urbanos, generalmente alóctonos, el aumento de la movilidad motorizada, así como la expansión de una serie de infraestructuras a modo de corredores, sin conexión con la estructura urbana. Y todo ello, sin asumir, y en muchos casos, sin cuestionarse, los impactos ambientales, paisajísticos y culturales de las actuaciones planificadoras-urbanísticas.

Este modelo descontrolado de crecimiento ha supuesto también un aumento desaforado del consumo de recursos materiales, de energía, muy superior a los efectivos niveles de desarrollo, lo que nos ha llevado paradójicamente, al igual que indicábamos para Europa, a una pérdida sustancial de nuestra calidad de vida urbana, debido a los atascos, mala calidad del aire, ruido, residuos, etc...

Y en nuestro caso, agravado por una absurda política de “boom inmobiliario” que ha generado un enorme parque de viviendas vacías, agotamiento irracional del suelo, especulación financiera, aumento del crédito hipotecario y su consecuente futuro incierto para muchas familias españolas, mientras ciertos grupos sociales tienen extraordinarias dificultades para acceder a la vivienda (jóvenes, desempleados, inmigrantes).

1 Estrategia española de sostenibilidad urbana y local. Diagnóstico y objetivos

Dando cumplimiento a lo establecido en la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible⁸, se aprobó en nuestro país la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible⁹ (EEDS), aprobada en noviembre de 2007.

La EEDS parte de un principio general que se concreta en “*determinar y elaborar medidas que permitan mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar y utilizar los recursos de forma eficiente, para aprovechar el potencial de innovación ecológica y social que ofrece la economía, garantizando la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social*”.

A tal efecto, se determinan siete áreas prioritarias: cambio climático y energías limpias; transporte sostenible; producción y consumo sostenibles; retos de la salud pública; gestión de recursos naturales; inclusión social, demografía y migración; y lucha contra la pobreza mundial.

⁶ ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y LOCAL. Año 2011. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, y Ministerio de Fomento. 2011, p. 16.

⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁸ Comunicación de la Comisión Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo). COM (2001) 264. Bruselas 15.05.2001. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras {SEC(2005) 225} COM (2005) 37 Bruselas 09.02.2005. Vid. Igualmente, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE : informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible. COM (2009) 400. Bruselas 24.07.2009.

⁹http://www.marm.es/es/ministerio/planes-y-estrategias/estrategia-espanola-de-desarrollo-sostenible/EEDSnov07_editdic_tcm7-14887.pdf

La EEDS se centra en la dimensión medioambiental, social y global de la sostenibilidad, pudiendo extraerse como principales conclusiones, tal y como señala el propio texto, *“en materia de sostenibilidad ambiental, es necesario hacer un uso eficiente y racional de los recursos naturales, en particular los energéticos, los hídricos, la biodiversidad y el suelo; así como desarrollar políticas activas de mitigación de los determinantes del cambio climático en todos los sectores productivos, y en especial en los energéticos y de movilidad, así como de adaptación al mismo. Todas estas políticas, unidas a las diseñadas específicamente para mejorar la calidad del aire, permitirán ir reduciendo los niveles de contaminación atmosférica de las ciudades españolas. Asegurar la disponibilidad y calidad de estos recursos de forma compatible con el crecimiento económico y ante las posibles amenazas del cambio climático es uno de los principales retos a los que se enfrentan los países desarrollados. Un consumo poco eficiente de los recursos naturales disponibles supone un incremento de las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI) y de otros contaminantes atmosféricos (óxidos de nitrógeno, partículas, dióxido de azufre, compuestos orgánicos volátiles y amoníaco, entre otros), agrava el problema de la dependencia energética, tiene consecuencias sobre la salud de la población y pone en peligro la supervivencia de actividades vertebradoras del territorio como la agricultura y, en general, la sostenibilidad territorial. Todo ello exige mejorar la gestión de los sectores productivos, promover la adopción de mejoras tecnológicas, optimizar las redes de transporte tanto de energía como hidráulicas, facilitar el cambio modal en el uso del transporte, controlar las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras sustancias contaminantes y aumentar la valorización económica de los residuos, así como formar, informar y concienciar a los ciudadanos y las empresas de los beneficios de estas medidas.*

En materia de sostenibilidad social, España debe realizar un esfuerzo adicional para que el actual modelo social sea capaz de conjugar crecimiento económico con bienestar social, fomentando la creación de empleo, asegurando la reducción de la pobreza y de las desigualdades evitando las situaciones de exclusión social. Se trata de establecer áreas de actuación que garanticen un progresivo incremento del empleo de calidad, un nivel de vida digno a la población que se encuentra por debajo del umbral de la pobreza, la integración de la población inmigrante y la atención a las personas en situación de dependencia.

En el ámbito global, España, como la gran mayoría de los países europeos, debe destinar un mayor volumen de recursos a los países en vías de desarrollo con objeto de contribuir a su desarrollo sostenible y cumplir con los compromisos adquiridos a nivel internacional en materia de lucha contra la pobreza a nivel mundial. Este aumento en el volumen de recursos debe ir acompañado de una mejora en la eficacia, coherencia y calidad de la ayuda. Para ello, la política española de cooperación internacional debe enmarcarse dentro de los principales acuerdos y consensos que constituyen la agenda internacional de desarrollo, así como participar activamente en las instituciones financieras internacionales y los organismos multilaterales”.

En lo tocante a la sostenibilidad urbana y local, se marcan como objetivos el desarrollo de modelos territoriales y urbanos más sostenibles y equilibrados, apoyando simultáneamente el desarrollo de las áreas rurales, considerando los usos del suelo y la ocupación del territorio.

Así, *“para promover el desarrollo sostenible de las ciudades, es necesario reformular los modelos residenciales difusos actuales y elaborar, a través de procesos participativos, un proyecto integral de ciudad y vida urbana basado en nuevas lógicas económicas, sociales y ambientales más sostenibles”.*

Con base en estas indicaciones la propia EEDS, preveía la elaboración de una Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL)¹⁰, cuya Propuesta analizaremos a la luz de sus contenidos desgranando la diagnosis que sobre nuestras ciudades muestran de manera precisa y preciosa la realidad de nuestras ciudades, y los objetivos a conseguir. A este respecto se han definido seis áreas temáticas, considerada como prioritarias: ámbito territorial y urbano; instrumentos urbanísticos, accesibilidad, movilidad y transporte, gestión y gobernanza urbana, edificación y rehabilitación, y el cambio climático.

La Propuesta de EESUL asume como principios generales los de austeridad; ecoeficiencia y optimización de recursos; equidad, solidaridad inter e intraterritorial y social, presente y futura; precaución frente a los cambios irreversibles; integración de los requerimientos de conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio cultural y natural, la biodiversidad y el paisaje en las

¹⁰ ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y LOCAL. Año 2011. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, y Ministerio de Fomento. 2011.

políticas urbanas; así como el principio de garantía de información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas¹¹.

Tras unos períodos de descontrol y abuso, el nuevo desarrollo territorial y urbano sostenible se definió en el Texto Refundido de la Ley del Suelo¹², de 2008, cuyo artículo 2 señala: “**Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.**

1. *Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.*

2. *En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales, armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:*

a) *La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.*

b) *La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.*

c) *Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.*

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

3. *Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.*

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.”.

La Propuesta de EESUL establece, dentro de los ámbitos temáticos definidos, los principales objetivos a conseguir invirtiendo la dinámica hasta ahora existente, y dando contenido a los principios generales colocados en su frontispicio.

a) Desarrollo territorial y urbano

El modelo de crecimiento ilimitado debe ser superado, como catalizador del desarrollo. La explosión urbana debe controlarse, reduciendo drásticamente el consumo de suelo y otorgando una especial protección a los espacios culturales, paisajísticos, así como a los recursos naturales más valiosos, no sólo desde el punto de vista ambiental, sino también las de aquellos que permiten la interacción entre lo urbano y lo rural.

Hay que volver al modelo de ciudad compacta, razonablemente densa, compleja y con una articulada variedad urbana.

Frente a nuevas apuestas constructivas, debemos apostar por la revalorización de lo ya edificado y una regeneración urbana integrada de los tejidos consolidados frente al uso abusivo de suelo rural y suelo de transición. Es, asimismo, imprescindible incorporar el metabolismo urbano a los instrumentos de planeamiento urbano, sustituyendo su consideración meramente técnica por la de un elemento vertebrador de integración espacial y cohesión social¹³.

¹¹ ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y LOCAL, cit. p. 82

¹² Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo. BOE 154. 26.06.2008.

¹³ ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y LOCAL, cit. p. 84-85.

b) Movilidad urbana

Las políticas de movilidad deben integrar la planificación y gestión territorial y urbanística y la gestión del transporte, propiciando unos niveles de accesibilidad adecuados y homogéneos en todo el territorio.

Los objetivos en esta materia se adecuan a lo señalado en la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, aprobada en 2009¹⁴.

Esta estrategia surge como marco de referencia nacional que integra los principios y herramientas de coordinación para orientar y dar coherencia a las políticas sectoriales que facilitan una movilidad sostenible y baja en carbono. La movilidad sostenible implica garantizar que nuestros sistemas de transporte respondan a las necesidades económicas, sociales y ambientales, reduciendo al mínimo sus repercusiones negativas.

Los objetivos y directrices de la EEMS se concretan en 48 medidas estructuradas en cinco áreas: territorio, planificación del transporte y sus infraestructuras; cambio climático y reducción de la dependencia energética; calidad del aire y ruido; seguridad y salud; y gestión de la demanda. Entre las medidas contempladas, se presta especial atención al fomento de una movilidad alternativa al vehículo privado y el uso del transporte público, utilización de combustibles más sostenibles, señalando la necesidad de tener en cuenta las implicaciones de la planificación urbanística e infraestructuras en la movilidad¹⁵.

c) Gestión urbana

Debe impulsarse un nuevo modelo de gobernanza, basado en la cooperación y coordinación administrativa y en la interacción entre territorios rurales y urbanos. Se pretende con ello una apertura y aproximación de la gestión a los ciudadanos, para propiciar su participación directa, en un cambio cultural y social hacia la sostenibilidad, que permita un seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

La contratación pública debe incentivar medidas proclives al desarrollo de una gestión adecuada y sostenible durante el ciclo de vida de los productos y servicios, en especial de los residuos¹⁶.

d) Edificación

Deben mantenerse modelos urbanos coherentes, consecuentes con la minimización del consumo del suelo, la apuesta por la rehabilitación de lo ya edificado, y la apuesta firme por un modelo de ciudad compacta, diversa y compleja. Igualmente las edificaciones deben integrarse en los sistemas metabólicos urbanos, minimizando el consumo de recursos y los impactos y emisiones. Debe prestarse especial interés al principio de las 3R (reducir, reutilizar y reciclar) aplicado al consumo de agua, energía y materiales en el ciclo completo de vida de los materiales y los impactos de toda índole que durante el mismo se generan¹⁷.

e) Cambio climático

¹⁴<http://www.fomento.es/nr/rdonlyres/149186f7-0edb-4991-93dd-cfb76dd85cd1/46435/estrategiamovilidadsostenible.pdf>

¹⁵ <http://www.marm.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/movilidad-urbana/movilidad/>

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y LOCAL, cit. p. 85.

¹⁶ *Ídem*, p.85-86.

¹⁷ *Ídem*, p. 86.

Dos son los grandes objetivos que se plantean en este ámbito:

1. Reducción de emisiones en los sectores difusos. Por sectores difusos debemos entender aquellos excluidos del régimen de comercio de derechos de emisión: transporte, sector residencial, comercial e industrial, gestión de residuos, agricultura y gases fluorados.

Las entidades locales tienen amplias competencias para la reducción de las emisiones en los tres primeros sectores, por medio de sus competencias en urbanismo, ordenación de la edificación, gestión de la movilidad urbana y de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas y residuos urbanos.

2. Adaptación de las ciudades a los efectos del cambio climático. Algunos previsibles efectos, según los escenarios del IPCC¹⁸, como el ascenso del nivel del mar, el aumento de las lluvias torrenciales y la frecuencia de inundaciones, la tendencia hacia sequía persistentes, etc... se van a notar especialmente en el ámbito urbano¹⁹.

El cambio climático nos coloca ante un doble desafío: la mitigación y la adaptación. Los impactos del cambio climático van a variar por regiones, siendo especialmente vulnerables las zonas costeras y montañosas, al igual que las llanuras aluviales. Por esa razón, la mayor parte de las medidas de adaptación deben aplicarse a nivel nacional o regional. Debemos actuar rápidamente para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero.

Pero mitigar el cambio climático disminuyendo las emisiones de esos gases no es suficiente. Se requiere una respuesta complementaria a corto plazo. Las consecuencias del cambio climático van a ser más importantes de lo previsto y tendrán lugar independientemente de las medidas de mitigación que se apliquen. Por ello deben considerarse esos efectos, debiendo adoptarse medidas para aumentar la resistencia de los sistemas naturales y humanos a los impactos del cambio climático²⁰.

f) Relaciones entre lo rural y lo urbano

Estas relaciones deben plantearse desde la complementariedad y necesaria colaboración entre ambos ámbitos territoriales, partiendo de los principios de solidaridad, confianza y respeto.

Las ciudades no pueden crecer indiscriminadamente, alterando la protección ambiental, el paisaje, la biodiversidad y los valores ambientales de las zonas rurales. Y mucho menos mimetizar la ciudad como ámbito rural, confundiendo los límites entre ambos espacios territoriales, pero favoreciendo una conectividad adecuada y lógica. Los objetivos, como señala la propia EESUL, se concretan en:

1. Reconocer la complejidad de los territorios y desarrollar instrumentos que permitan la cuantificación y valoración de las funciones, especificidades y complementariedades de cada una de las

¹⁸ Al detectar el problema del cambio climático mundial, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) crearon el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en 1988. Se trata de un grupo abierto a todos los Miembros de las Naciones Unidas y de la OMM.

La función del IPCC consiste en analizar, de forma exhaustiva, objetiva, abierta y transparente, la información científica, técnica y socioeconómica relevante para entender los elementos científicos del riesgo que supone el cambio climático provocado por las actividades humanas, sus posibles repercusiones y las posibilidades de adaptación y atenuación del mismo. El IPCC no realiza investigaciones ni controla datos relativos al clima u otros parámetros pertinentes, sino que basa su evaluación principalmente en la literatura científica y técnica revisada por homólogos y publicada.

Una de las principales actividades del IPCC es hacer una evaluación periódica de los conocimientos sobre el cambio climático. El IPCC elabora, asimismo, Informes Especiales y Documentos Técnicos sobre temas en los que se consideran necesarios la información y el asesoramiento científicos e independientes, y respalda la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC) mediante su labor sobre las metodologías relativas a los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero.

El IPCC consta de tres Grupos de trabajo y un Equipo especial:

El Grupo de trabajo I evalúa los aspectos científicos del sistema climático y el cambio climático.

El Grupo de trabajo II evalúa la vulnerabilidad de los sistemas socioeconómicos y naturales al cambio climático, las consecuencias negativas y positivas de dicho cambio y las posibilidades de adaptación al mismo.

El Grupo de trabajo III evalúa las posibilidades de limitar las emisiones de gases de efecto invernadero y de atenuar los efectos del cambio climático.

El Equipo especial sobre los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero se encarga del Programa del IPCC sobre inventarios nacionales de gases de efecto invernadero.

Vid. <http://www.ipcc.ch/>

¹⁹ ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y LOCAL, cit. p. 86-87.

²⁰ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/519&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>
En España, destacan el Plan Nacional de Adaptación al Cambio climático, de 2006 y su Segundo Plan de Trabajo de 2009. http://www.marm.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pna_v3_tcm7-12445.pdf.

En el ámbito de la Unión Europea, vid. LIBRO BLANCO. Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación. COM (2009) 147. Bruselas 01.04.2009.

unidades funcionales, así como de los flujos e intercambios entre ellas, siempre dentro de un escenario de sostenibilidad.

2. Aplicar la planificación dinámica y sistémica que conozca la dimensión espacial y temporal de los problemas, como instrumento para regular las relaciones sostenibles entre ambos tipos de espacios, estableciendo claramente los usos y funciones permitidos en cada tipo de ámbito, y que establezca los planes de contingencia, la interconexión entre los territorios y la flexibilidad.

3. Crear una nueva institucionalidad para las relaciones urbano-rurales, basada en el reconocimiento, el respeto y la cooperación mutua y en la puesta en marcha de procesos de gobernanza multinivel que impliquen en igualdad de condiciones a todos los interesados de ambos tipos de espacios.

4. Reconocer las sinergias y las oportunidades que se derivan de la interacción de ambos tipos de espacios, del incremento de las relaciones, flujos e intercambios o de concebir el espacio como un todo.

5. Establecer el papel de los espacios periurbanos como espacios de transición y de interconexión y potenciar el que sean espacios cohesionados, integrados, vivos y amables.

6. Desarrollar una nueva generación de políticas que reconozca los cambios de concepción en las interrelaciones rural-urbano y que incorpore instrumentos dinámicos, flexibles, preactivos, prospectivos y capaces de adaptarse a escenarios cambiantes²¹.

2 De la ciudad compacta a la ciudad dispersa

La estructura tradicional de las ciudades en España, compacta y compleja, ha contribuido históricamente al desarrollo económico, a la cohesión social y a la calidad ambiental, así como al mantenimiento de un patrimonio natural y arquitectónico de un gran valor y diversidad. Los procesos, como veremos posteriormente, de destrucción y abandono de dicha estructura tradicional y funcional, ha dado lugar a procesos de degradación urbano, social y económico, generando segregación con la aparición de entornos de marginalidad económica y social²².

Igualmente, determinados problemas, también históricos, siguen sin ser resueltos. Entre ellos, merecen destacarse, la organización social del espacio, el conflicto entre el valor de uso y el valor de cambio en el sector del suelo y vivienda, o la acumulación especulativa inmobiliaria.

Estos tradicionales desafíos, junto a los espectaculares cambios económicos, sociales y culturales han llevado a la modificación de las estructuras y funciones urbanas.

Nuestro reciente desarrollo económico, hoy recesión, infelizmente, propició un fuerte boom inmobiliario, que implicó una duplicación de los precios de la vivienda, la explotación descontrolada del suelo y los ecosistemas a ellos vinculados y la asunción de modelos urbanos dispersos.

Este modelo disperso se ha conseguido con una ocupación extensiva del suelo, segregando las funciones y la diversidad de los nuevos tejidos urbanos, basados en el uso masivo e intensivo del transporte motorizado individual, con la consiguiente desvertebración del territorio, ante la necesidad de construcción de cada vez más viarios. Desde el punto de vista social, hemos asistido al surgimiento de la separación de la población en función de su condición socioeconómica.

En los nuevos tejidos urbanos, los núcleos residenciales se caracterizan por su baja densidad, su carencia de complejidad y variedad urbana, separados espacialmente y aislados con respecto a su entorno urbano²³.

Otro aspecto que no podemos obviar es la transformación, o más acertadamente involución, de los centros de las ciudades. En los centros, al choque entre las clásicas funciones terciarias asignadas de determinadas áreas urbanas, y el envejecimiento, abandono y marginalización de otras, se une ahora una nueva dimensión de elitización social, debido a la revalorización inmobiliaria de inmuebles en el centro de las ciudades que conlleva la expulsión de sus antiguos moradores, cuando la zona era degradada. A pesar de esas inversiones “restauradoras”, en muchos casos sólo han sido medidas cosméticas de renovación de fachadas y aceras, sin entrar en la verdadera redimensión de los problemas urbanísticos y sociales. En otros supuestos, esa revalorización ha resultado tan excesiva, que los han convertido en

²¹ ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y LOCAL, cit. p. 88.

²² ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y LOCAL. Año 2011. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, y Ministerio de Fomento. 2011, p. 5.

²³ ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y LOCAL, cit. p. 23

centros turísticos diurnos, zonas de oficinas o de servicios, que quedan desolados al acabar la jornada laboral. Expulsados sus habitantes tradicionales, la ciudad-centro, en muchos casos, la ciudad histórica, queda sola, vacía, sin vida.

Y todo ello sin tomar en consideración ni poner en valor todos los valores y servicios ecosistémicos de los entornos naturales, favoreciendo un incremento muy significativo del uso de recursos naturales y energéticos, que choca con el empeoramiento de la calidad urbana, y que se sitúan muy por encima del nivel efectivo de desarrollo real.

Las ciudades se han visto sometido a procesos, en numerosas ocasiones muy agresivos, de desarrollos estratégicos vinculados a la atracción de inversiones y la conexión con las infraestructuras estratégicas, que posibilite su inserción en los procesos económicos globales.

Pero estas estrategias se han impuesto en numerosas ocasiones de espaldas a los ya consolidados, a los modelos urbanos históricos, optando por grandes emprendimientos urbanos emblemáticos, o por operaciones simplemente especulativas, totalmente alejadas de las necesidades diarias de la mayor parte de la población.

Como ha señalado la EESUL, esta explosión urbana es el producto de la unión “*de una serie de factores tales como la generalización de unos determinados patrones culturales y deseos colectivos (proclives a la posesión de una segunda residencia y al ideal de la vivienda unifamiliar aislada buscando –supuestamente- una mayor independencia, calidad ambiental y proximidad con la naturaleza), la bonanza económica de las familias y la facilidad de financiación que han permitido realizarlos, la buena disponibilidad de los propios municipios con respecto a la promoción del crecimiento urbano, las posibilidades de accesibilidad despertadas por las nuevas infraestructuras y la relajación del condicionamiento de la distancia, etc.; todo ello combinado con la legislación urbanística liberalizadora del suelo de 1998. Como prueba de esto, el consumo de suelo durante los últimos años se ha disparado: así..... mientras que la población española se incrementó sólo un 4,6% entre 1987 y 2000, el número de viviendas y la superficie artificial lo hicieron en torno a un 22% y 29,5%, respectivamente.*

Las superficies artificiales se incrementaron en 348.134 ha. entre 1990 y 2006, lo que en términos relativos significa que crecieron en esos años el equivalente a casi un tercio de lo que habían crecido en toda su historia.

Estas 384.134 ha artificializadas entre 1990 y 2006 se repartieron de la siguiente forma: 148.800 ha correspondieron a suelo ocupado por nuevas zonas urbanas, 69.956 a zonas industriales y comerciales, 24.105 ha a superficies ocupadas por las redes e infraestructuras de transporte, 21.323 ha a zonas verdes artificiales y deportivas y 29.317 ha a zonas de extracción minera, escombreras y vertederos; correspondiendo otras 54.632 ha a zonas en construcción.

Frente a este consumo de suelo, hay que recordar también que éste es un recurso no renovable, y que, en un país sometido a una importante erosión y desertización –un 37% del territorio sufre un riesgo significativo de desertización, (OSE, 2009) –, los suelos con potencialidad agrícola o con valores naturales y/o paisajísticos constituyen también un recurso escaso y débilmente protegido”²⁴.

3 Del boom inmobiliario a la burbuja

La “explosión urbana” tuvo lugar en España entre 1950 y 1975. Ya en 1981, la población urbana alcanzaba el 73,2% del total. El modelo desarrollista económico implicó la urbanización acelerada de polos industriales, y la construcción, en la periferia de las ciudades, de alojamientos para los obreros que venían a trabajar a las nuevas fábricas. Simultáneamente, se desarrolló un modelo turístico intensivo, masivo, depredador e insostenible en las costas (especialmente en el Mediterráneo, Costa del Sol e Islas Baleares y Canarias), que constituyeron el foco de numerosos problemas actuales.

Aquellos decenios incorporaron también a la planificación urbanística y a la mentalidad social modelos que aún hoy se conservan y explican algunos de las situaciones que nos han tocado vivir en la actualidad.

²⁴ ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y LOCAL. Año 2011. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, y Ministerio de Fomento. 2011.

La promoción de viviendas basada en la iniciativa privada, abandonando el régimen de alquiler, generalizándose la vivienda en propiedad y el boom del mercado hipotecario que permitía la adquisición de la vivienda mediante la capitalización de las rentas salariales familiares.

Igualmente, nuestra economía comenzó una dependencia del sector de la construcción que, junto al turismo, suponía el 25% en el mediterráneo, por ejemplo.

Superada la crisis de los 70 y el severo “contratiempo” de inicios de los 90 nuestra economía comenzó un nuevo ciclo de expansión, con un fuerte despliegue económico y demográfico²⁵, que propició una expansión urbana, y un nuevo “boom inmobiliario” entre 1997 y 2007.

Este crecimiento económico tuvo un fuerte basamento en el sector inmobiliario y turístico, fuertemente interconectado, que produjo ese “boom” del que venimos hablando y que podemos caracterizar, siguiendo la EESUL, como “*la coincidencia (supuestamente paradójica) de unos volúmenes espectaculares de construcción de viviendas nuevas (según el Ministerio de Vivienda, en 2006 se llegaron a terminar 700.000 viviendas), y de transacciones (que alcanzaron las 900.000 en 2006, según la misma fuente) con la subida paralela de los precios (según el Ministerio de Vivienda, el precio medio del m2 en España pasó de 670,8 €/m2 en 1995 a 2.108 €/m2 en el primer trimestre de 2008), que llegó a alcanzar tasas interanuales cercanas al 20% en 2004. Esta pretendida paradoja se ha explicado frecuentemente desde la incapacidad de la oferta para saciar la voracidad de una demanda muy voluminosa (como consecuencia de la emancipación de las cohortes jóvenes del boom demográfico de los 60, de la inmigración, de la reducción del tamaño medio del hogar y de la demanda de segunda residencia), y, sobre todo, con unas extraordinarias posibilidades de financiación (bajada histórica de los tipos de interés y alargamiento de los plazos de las hipotecas, bonanza económica generalizada, efecto riqueza, etc.) que se mantuvieron hasta el estallido internacional de la burbuja inmobiliaria hacia 2007 y su contagio posterior al sector financiero*”²⁶.

La falta de solvencia y liquidez del sistema financiero ha llevado, a nivel planetario, a una crisis estructural, que en España presenta contornos complejos y socialmente demolidores, especialmente en materia de desempleo que ya se sitúa, en el momento de escribir estas líneas, en el 24,44% de la población activa.

Como señalan, Arellano y Bentolila²⁷, el milagro español era un espejismo. Hemos construido casas que no iban a valer en el futuro, pero nosotros no lo sabíamos, pensábamos que eran una reserva de valor de futuro. Nuestro sistema financiero abrió mano del crédito para empresas y particulares, y muchas personas ahora no pueden devolver esos créditos. Si bien, las entidades financieras sabían, en muchos casos, que los ciudadanos no podrían pagar aquellos créditos dada su limitada capacidad de renta y, sin embargo, les facilitaban e incitaban a consumir casas, segundas residencias, etc.... con unas facilidades pasmosas que se han revelado en la hora presente como abusivas e insostenibles.

Los ayuntamientos, amparándose en algunos casos en la corrupción y el abuso de poder, pero sobre todo ante la falta de un adecuado y justo sistema de acceso al presupuesto público, han tenido en el urbanismo unos ingresos gracias a las recalificaciones de terrenos.

Existía, como hemos señalado, un desajuste entre las expectativas de revalorización, con un inimaginable y desmesurado stock de viviendas vacías²⁸.

Pero, ¿que propició ese aumento de la demanda de viviendas? La expansión económica y la consiguiente generación de empleo, con el incremento de la renta familiar, está entre las causas de ese aumento. Lógicamente, la reducción de los tipos de interés (del 11% en 1995 al 3,5% en 2003-2005), junto a la competencia bancaria que facilitaba el acceso y las condiciones del crédito hipotecario, determinaron contundentemente ese aumento de vivienda. Como señalan Arellano y Bentolila²⁹, “la oferta respondió a la mayor demanda, pero no pudo satisfacerla completamente lo que dio lugar a grandes

²⁵ La población española se incrementó entre 1991 y 2001 en 2 millones de personas, pasando de 38.8 a 40,8 millones; y en más de 5 millones después, alcanzándose los 46,75 millones de habitantes en 2009. Este incremento se debió en buena parte al incremento de la población extranjera, que pasó de 353.367 residentes en 1991 a unos 6,5 millones en 2009.

²⁶ ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y LOCAL. Año 2011. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, y Ministerio de Fomento. 2011.

²⁷ ARELLANO, M. y BENTOLILA, S. “Quien es responsable de la burbuja inmobiliaria”, en http://elpais.com.diario/2009/02/22/negocio/1235312065_850215.html

²⁸ Hasta 3.417.064 viviendas familiares de un parque total en España de 25.837.108 –dato del Ministerio de Fomento de 2010– estarían actualmente sin usar, vacías. Es decir, el 13, 2% de viviendas. Cfr. <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/11/17/suvienda/1321546929.html>

²⁹ ARELLANO, M. y BENTOLILA, S. “Quien es responsable de la burbuja inmobiliaria”, cit.

subidas de precios de la vivienda: de una tasa de inflación anual del 1% en 1995-1997 se pasó al 18% en 2003-2004”.

Pero inicialmente no pasaba nada, la burbuja estaba su máximo apogeo. La revalorización de la vivienda en España, entre 1997 y 2007, fue del 191%, debido fundamentalmente a motivos especulativos: se compraban casa como inversión, porque se esperaba que su precio seguiría aumentando. La vivienda era un valor seguro, frente a los riesgos de los activos financieros. Así la burbuja siguió aumentando, los precios no se correspondían con la función que tienen asignada como mecanismo para determinar su valor económico real, determinándose por un desbocado afán especulativo que nos llevó al desastre.

Y la burbuja explotó; ¡¡¡¡¡¡ sirvan solo dos datos: en el primer trimestre de 2012, el precio de la vivienda en España cayó un 9,2%. La caída desde el año 2007 ha sido del 29%. Se puede comprobar no sólo como las expectativas de revalorización no se han cumplido, sino que ha supuesto, en muchos casos, una pérdida de la inversión realizada, máxime en un mercado prácticamente parada y sin perspectivas de futuro.

Las consecuencias de esta situación, como venimos exponiendo, han sido el crecimiento de la deuda hipotecaria que se situaba en febrero de 2012 en 1,56 billones de euros³⁰. Por otro lado, el proceso de explosión urbano ha propiciado una ocupación desmedida del suelo y de los desequilibrios territoriales existentes. La ruptura del modelo de ciudad compacta ha propiciado unos nuevos modelos fuertemente insostenibles que han generado, por un lado, un importante número de viviendas sin vender, y por otro, un importante número de ciudadanos y grupos con grandes dificultades de acceso a la vivienda.

Conclusiones

En un momento de nuestra evolución y desarrollo, decidimos, absurdamente abandonar nuestras estructuras tradicionales, nuestros modelos de ciudades, que determinan nuestro modelo de vida y apostar por modelos importados que implican enorme, e injustos, consumos de materiales, recursos naturales y territorio.

La sustitución de nuestro modelo compacto por un sistema de desarrollo disperso, especialmente discontinuo con respecto a la ciudad existente, basada en el desarrollo de modelos urbanos monofuncionales, sólo conectado entre sí y con la ciudad a través de infraestructura viarias, incrementa la movilidad y el uso del automóvil.

Todo ello en un escenario de uso abusivo del suelo, de recalificaciones, de cambios en los planeamientos urbanísticos, para el mejor servicio de una economía que ha terminado por derrumbarse, colocar en jaque numerosos ecosistemas naturales, y que trajo una riqueza pasajera, y unas considerables dificultades para numerosos ciudadanos y familias. Y todo ello en un escenario de crisis financiera mundial, que busca la recuperación, sólo en la solvencia de los mercados, y no en la vuelta a sistemas de gobernanza democrática, que tenga en el respeto de los valores ambientales uno de sus ejes capitales.

Esta tendencia debe invertirse rápidamente, pues es mucho lo que nos jugamos. Nuestros modelos urbanos son insostenibles, y debemos cambiar de paradigma.

Pero los ciudadanos no debemos permanecer impasibles, debemos recuperar el protagonismo, también en nuestras ciudades. Estas no pueden seguir siendo más tiempo el agregado de barrios y estructuras diversas no cohesionadas espacial y socialmente, que las convierte más que en un ámbito de desarrollo vital, en un campo de batalla entre intereses contrapuestos, categorías sociales y posibilidades económicas, relegando a un segundo plano las necesidades cotidianas de la población.

Las ciudades deben actuar como protagonistas internamente cohesionados, proyectándose al exterior con una sola voz.

Estas realidades son los nuevos retos a los que debemos enfrentarnos, tras ser evidentes los notables desequilibrios estructurales que tiene nuestro modelo de crecimiento, lo que nos obliga a revisar las bases de la sostenibilidad urbana, en sus tres dimensiones: social, ambiental y económica.

³⁰ <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/04/19/suvienda/1334835856.html>

Referências

ARELLANO, M. y BENTOLILA, S. **Quien es responsable de la burbuja inmobiliaria**. In: http://elpais.com.diario/2009/02/22/negocio/1235312065_850215.html

Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. In: Ambienta. Revista del Ministerio de Medio Ambiente, nº 59. Octubre 2006.

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y LOCAL. Año 2011. **Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, y Ministerio de Fomento**. 2011.

LIBRO BLANCO. **Adaptación al cambio climático**: Hacia un marco europeo de actuación. COM (2009) 147. Bruselas 01.04.2009.

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo. BOE 154. 26.06.2008.

Site:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/519&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>

Site: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/04/19/suvienda/1334835856.html>

Site: <http://www.fomento.es/nr/rdonlyres/149186f7-0edb-4991-93dd-cfb76dd85cd1/46435/estrategiamovilidadsostenible.pdf>

Site: <http://www.ipcc.ch/>

Site: <http://www.marm.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/movilidad-urbana/movilidad/>

Site: http://www.marm.es/es/ministerio/planes-y-estrategias/estrategia-espanola-de-desarrollo-sostenible/EEDSnov07_editdic_tcm7-14887.pdf

Autor convidado