NUEVOS RETOS Y BUENAS PRÁCTICAS URBANAS EN ESPAÑA

Antonio Serrano Rodríguez.
Noviembre de 2008.

No vamos a reiterar en esta Presentación aspectos ya conocidos y seguramente tratados en sesiones anteriores de estas Jornadas, en referencia al Programa Hábitat II o al papel de las Buenas Prácticas en el mismo, aunque si es conveniente recordar que entendemos por "buenas prácticas" aquellas acciones con consecuencias reales muy positivas respecto a los objetivos perseguidos (bienestar de la población, sostenibilidad ambiental, etc.) que pueden servir como modelo de actuación para otros territorios y administraciones. Por lo tanto, las "buenas prácticas" tratan de ser un referente de lo que se puede hacer para avanzar hacia los objetivos deseados en un siglo XXI, en los que los problemas para la consecución de los Objetivos del Milenio, de Naciones Unidas, o los objetivos de obtener un desarrollo ambientalmente sostenible y socioeconómica y territorialmente cohesionado, son numerosos.

De hecho, desde finales del siglo XX, y desde distintos ámbitos científicos, era cada vez más frecuente la referencia a dos conceptos que ya se anticipaba que condicionarían de forma trascendental el devenir del siglo XXI: el cambio global y la necesidad de un nuevo enfoque en las pautas de actuación pública sobre el territorio.

La referencia al cambio global recogía las consecuencias de las transformaciones físicas, financieras, económicas, sociales, climáticas o ambientales, en general, que por su magnitud e intensidad, afectan y condicionan de manera significativa, tanto a nivel local como global, la dinámica del planeta tierra y de sus habitantes. La necesidad de un nuevo enfoque en la actuación pública sobre el territorio hacía referencia a la necesidad de controlar procesos de concentración de la población mundial en un número reducido de espacios (regiones funcionales urbanas, o metrópolis, áreas metropolitanas y litorales costeros) pero con una tipología en la que tiene una influencia creciente lo que se ha denominado como "ciudad dispersa", de baja densidad de edificación y con predominio de la vivienda unifamiliar aislada o adosada.

Ambos conceptos han tenido su materialización práctica a lo largo del último siglo con la multiplicación por 4 de la población del planeta (en la actualidad del orden de 6.600 millones de habitantes); con la fuerte concentración de la población en regiones funcionales urbanas y áreas metropolitanas, multiplicando por 13 la población que reside en núcleos urbanos y el consumo de energía en el planeta; con la multiplicación por 17 de las emisiones de CO2, provocando un cambio climático de consecuencias no totalmente conocidas; con la multiplicación por 14 de la producción económica mundial y el fuertísimo incremento del transporte y del comercio internacional; y con la fuertísima reducción de la biodiversidad en el planeta, con lo que se ha denominado la gran sexta extinción de especies, pero la primera en la que la humanidad es la responsable directa de su producción.

En este marco, tres hitos pasarán a la historia: el primero, las conclusiones del Panel Científico de Cambio Climático (IPCC), premio Nóbel de la Paz 2007, que aseveran, sin lugar a dudas científicas, que se está produciendo un cambio climático como consecuencia de la emisión de

los gases de efecto invernadero (GEI) que producen las actividades humanas sobre el planeta; el segundo, la superación del nivel de los 100 dólares para el barril de petróleo, con un pico del orden de 160 dólares/barril en el primer semestre del 2008, que nos obliga a replantearnos un modelo territorial y de desarrollo urbano que ha olvidado, con demasiada frecuencia, internalizar los costes energéticos y ambientales implícitos al mismo; el tercero, la crisis financiera asociada a la falta de un control público adecuado de sus mercados y a la acumulación especulativa de "derivados financieros", cuyo precio, que se fija en función del valor del activo de referencia, se ha centrado en el valor de un suelo que se incrementaba artificial y especulativamente para soportar, entre otros, créditos y titulaciones hipotecarias muy alejados de su valor real. De esta forma, unos productos que se supone que anticipan la evolución de los mercados y tienden a estabilizarlos, han estado en la base de un proceso global de desestabilización del sistema financiero mundial y de la que parece irremediable primera gran crisis económica del capitalismo del siglo XXI.

El enfoque y resolución de estos problemas no son fáciles; exigen medidas en todos los campos de actuación humana, un papel creciente de enfoques y políticas globales y locales a largo plazo centradas en el interés general, y una opción real –no sólo retórica- por un desarrollo que sea de verdad sostenible ambientalmente, y cohesionado socioeconómica y territorialmente. Y es en este marco en el que hay que hacer referencia a las actuaciones de las distintas administraciones públicas y a las "buenas prácticas" objeto de esta presentación.

Con respecto a las primeras, hay que destacar la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, de la Ley 41/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, y de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuyos objetivos conjuntos tratan de incidir en una modificación del actual modelo territorial, contribuyendo a lograr un desarrollo territorial y urbano sostenible, que responda a criterios de eficiencia económica, sostenibilidad ambiental y cohesión social y territorial.

En todas ellas, en cuyo contenido no nos podemos extender, se promueve un desarrollo más equilibrado y cohesionado territorialmente, que sea compatible con la conservación de nuestros ecosistemas y de nuestra biodiversidad. Igualmente, se reconoce el suelo como parte del Patrimonio Natural y como un recurso escaso y no renovable, por lo que se arbitran medidas para garantizar el uso más eficiente y eficaz del mismo y, a la vez, entre otros muchos aspectos fundamentales para combatir los problemas antes destacados, se regula el cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria, principalmente en suelos transformados o previstos para su transformación urbanística, estableciendo mecanismos dirigidos a definir su valor administrativo y a impedir la existencia de prácticas de retención y gestión especulativas de dicho suelo.

Con respecto a las "buenas prácticas" que hoy se presentan:

1. San Ildefonso-La Granja. Paradigma ilustrado del paisaje. Ayuntamiento de San Idelfonso-La Granja. (D. José Luís Vázquez Fernández, Alcalde de San Idelfonso – La Granja)
2. Protección del entorno natural en 1ª línea de playa: Desclasificación de suelo urbano, recuperación del humedal, y adecuación para su uso ciudadano en Motril, Granada. Ayuntamiento de Motril.

3. Estrategia de modos de transporte sostenibles en Donostia - San Sebastian. Ayuntamiento de Donostia - San Sebastian. (D. Ernesto Gasco Gonzalo ,Concejal de Movilidad)
4. Itinerarios integrados de inserción de familias inmigrantes desde la periferia a zonas en despoblamiento. Teruel. (Dª. Rosalía Gutín Ubiergo, Subdirectora de CEPAIM, Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Inmigrantes)

quiero destacar, en primer lugar, su coincidencia con otras tantas políticas impulsadas también desde el Ministerio de Medio Ambiente, en la reciente etapa en que he sido responsable de las áreas sobre las que inciden.

En la primera de ellas, en las actuaciones que nos van a exponer sobre la Granja de San Ildefonso, realizadas para el desarrollo sostenible municipal, urbanístico y sobre un patrimonio natural de excepcional valor, propiedad pública en un alto porcentaje y que esperamos se integre parcialmente lo antes posible en el deseable Parque Nacional del Guadarrama, hay una coincidencia de finalidades, tanto en la promoción del Paisaje como en la valoración del patrimonio y de los recursos naturales, que justificó la firma de un Convenio de colaboración entre el Organismo Autónomo Parques Nacionales, por mi mismo y el actual alcalde en abril de este mismo año. La ratificación del Convenio Europeo del Paisaje y su entrada en vigor en marzo del presente año, configuran de una forma precisa el valor de esta primera "buena práctica" que se nos va a exponer, aunque este Convenio incide y se proyecta también de una forma nítida sobre el resto.

Efectivamente, nuevamente el Paisaje, y también el Patrimonio Natural y la recuperación del dominio público para todos los ciudadanos, que son sus poseedores legítimos, constituyen elementos fundamentales de la segunda "buena práctica": Protección del entorno natural en 1ª línea de playa: Desclasificación de suelo urbano, recuperación del humedal, y adecuación para su uso ciudadano en Motril (Granada). El resultado más destacable de la misma, con la desclasificación y compra de 146.000 m2 de suelo Urbano y Urbanizable, situados a 100 m de la Playa, y su protección como Suelo No Urbanizable de Especial Protección para ponerlos a disposición del público como Reserva Ecológica, es realmente ejemplar, y coincide también con los objetivos de la Ley de Costas impulsados por la Política de Costas del Ministerio de Medio Ambiente, con los objetivos de la iniciativa B&B (Business and Biodiversity) de la Unión Europea, o con los del Programa "+Biodiversidad 2010" puesto en marcha por el Ministerio de Medio Ambiente y la Federación Española de Municipios y provincias (FEMP).

La tercera "buena práctica", Estrategia de modos de transporte sostenibles en Donostia - San Sebastián, recoge un comportamiento históricamente ejemplar de una gran ciudad para resolver uno de los problemas que, como hemos señalado anteriormente, es uno de los más graves del ámbito urbano. Como tendremos ocasión de escuchar, se trata de conjugar el bienestar de la población y el paisaje urbano, con la limitación de la contaminación y de los efectos externos del transporte (emisiones de efecto invernadero, accidentalidad, congestión urbana,...), asegurando a su vez una movilidad que permita un adecuado funcionamiento de la ciudad, en base a la promoción de los modos de transporte más sostenibles (peatón, bicicleta y transporte colectivo) y a la recuperación urbana del espacio público.

La tarea no es sencilla ni se han encontrado soluciones plenamente satisfactorias para resolver la problemática asociada. En primer lugar, es evidente que la globalización económica exige un

sistema de transportes eficiente que permita el transporte de personas y de mercancías a un coste accesible para intercomunicar los distintos ámbitos de producción, consumo, comercialización y gestión. Previamente a la globalización de los mercados o a la consolidación de la ciudad, es necesaria una red de infraestructuras de transporte que asegure la accesibilidad a mercados y urbanizaciones; sin embargo, pese al fuerte incremento de la oferta de infraestructuras y servicios de transporte, tanto en Europa como en España, éste presenta altos niveles de congestión del tráfico en las áreas urbanas y en los principales corredores de transporte, presenta un fuerte y creciente desequilibrio hacia el transporte por carretera y el transporte aéreo, y crecen las dificultades, por la urbanización de los entornos y la desestructuración de los enlaces tradicionales, para la intermodalidad. Desde la perspectiva de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI), el IPCC nos señala que, en el mundo, al transporte le corresponde del orden del 13% del total (en España, del orden del 25% de las emisiones, habiendo crecido un 89 por ciento entre 1990 y 2006) lo que justifica que, entre otros por parte de la Unión Europea, se haya promovido la eficiencia energética y ambiental en las infraestructuras y servicios de transporte, buscando una distribución modal y una internalización de costes externos que, en teoría, debería beneficiar de forma muy destacada al transporte marítimo y ferroviario; y, muy en particular, al transporte ferroviario de mercancías y al transporte de cercanías, metropolitano y urbano por vías férreas. En la práctica, sin embargo, el desarrollo de las autopistas y autovías sigue siendo uno de los principales ámbitos de actuación de las administraciones públicas (en la Unión Europea la red de autopistas y autovías se ha triplicado en los últimos 30 años) atendiendo, teóricamente, al crecimiento de la motorización y congestión en la red existente, pero consiguiendo también en la práctica un incremento de la accesibilidad a nuevos espacios en el área de influencia de las grandes áreas urbanas, lo que promueve y facilita el incremento de la urbanización difusa, con su correspondiente incremento de ineficiencia ambiental, tanto por la propia tipología urbanística como por el incremento de la movilidad y del consumo de energía, emisión de gases de efecto invernadero y contaminación “per cápita” derivada. El resultado es una pérdida de eficiencia energética y ambiental global muy significativa, contra la que medidas como las adoptadas en el caso de Donosita no pueden sino considerarse como un ejemplo a seguir.

Por último, la cuarta “buena práctica”, Itinerarios integrados de inserción de familias inmigrantes desde la periferia a zonas en despoblamiento, en Teruel, recoge una problemática que se espera sea fuertemente creciente en los próximos meses, está directamente ligada a los objetivos de la ley de desarrollo rural sostenible, a la que hemos hecho breve referencia anteriormente, y a los objetivos de cohesión socioeconómica y territorial que presiden, entre otras, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible vigente en España. Como nos expondrán a continuación, la “buena práctica” buscaba el doble objetivo de lograr una alternativa de proyecto de vida a personas inmigrantes que habitaban en grandes ciudades y sufrían problemas de integración laboral y de vivienda, y contribuir a la mejora de la cohesión territorial, facilitando su integración en espacios en despoblamiento.

Los resultados, con la integración de 10 familias y con la consolidación y refuerzo del desarrollo de esta Iniciativa por el incremento de apoyos a la misma, pueden considerarse netamente satisfactorios. Y, además, enmarcan una de las líneas de futuro para la recuperación de un patrimonio rural que cumple una función ambiental y cultural imprescindible, pero que la ausencia de una adecuada consideración de los efectos externos (en este caso positivos)

asociados a estas funciones, por el mercado y por las administraciones, nos lleva a su abandono y ausencia de valoración.