

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN UNA SOCIEDAD ESPAÑOLA INMERSA EN EL CAMBIO GLOBAL REGIONAL PLANNING IN THE SPANISH SOCIETY IMMERSED IN GLOBAL CHANGE

Antonio SERRANO RODRÍGUEZ*

RESUMEN

El artículo presenta la incidencia de los graves problemas de especulación inmobiliaria, que ha conducido a una crisis sin precedentes en España, y de la descoordinación de actuaciones territoriales en la evolución española, las causas de los mismos y posibles líneas de solución, no seguidas hasta la actualidad, en materia de ordenación del territorio, urbanismo y políticas de sostenibilidad ambiental, valorando que estas disciplinas son instrumentos políticos de gran utilidad ante una situación de crisis, en la que las salidas exigen importantes cambios estructurales. Considera los principales problemas, se establece su evolución previsible, las principales causas que explican unos y otra, y los condicionantes y posibilidades de intervención; y se concluye con una propuesta de modificaciones estructurales y normativa que posibilite avanzar hacia la garantía del bienestar de los ciudadanos y de la sostenibilidad ambiental del modelo de desarrollo.

Palabras clave: ordenación, territorio, urbanismo, sostenibilidad ambiental, especulación urbanística, vivienda, bienestar social.

ABSTRACT

This article presents the problems created by the Spanish territorial development, its causes and possible lines of solution in terms of spatial planning, urban development and environmental sustainability policies, assessing that these disciplines are useful policy tools for civic coexistence, adequacy of the development model to the needs of a society in global change, or for improving land productivity and competitiveness at a crisis in which the solution requires major structural changes. It considers the key issues, predictable trends, the main causes to explain both the problems and trends, the conditions and possibilities for intervention, and concludes with a proposal for structural modifications and regulations that will enable progress towards ensuring welfare of citizens and environmental sustainability of the development model.

Keywords: spatial planning, urban planning, environmental sustainability, urban speculation, housing, social welfare.

* Catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Dr. Ingeniero de Caminos. Licenciado en Ciencias Económicas. Diplomado en Ordenación del Territorio. Presidente de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT. aserrano@ciccp.es

1. Introducción

En el presente artículo se plantean líneas fundamentales de actuación para resolver la principal problemática asociada a la ordenación del territorio, a la sostenibilidad y al urbanismo en España, ante una situación de crisis global en las que las salidas exigen importantes cambios estructurales. Su contenido es producto de la reflexión del autor sobre los resultados de varias investigaciones desarrolladas a lo largo de los últimos dos años y, muy especialmente de la de título “Transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española e Informe de prospectiva sobre el Modelo territorial 2015”, realizada para el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino –MARM– (Serrano *et al.*, 2010).

Su objeto principal es la consideración de algunos de los principales problemas creados por la evolución territorial española, sus causas y posibles líneas de solución en materia de ordenación del territorio, urbanismo y políticas de sostenibilidad ambiental, valorando que estas disciplinas científicas pueden ser instrumentos políticos de gran utilidad para la transformación del marco de convivencia ciudadana, adecuación del modelo de desarrollo a las necesidades de una sociedad en cambio global, o para la mejora de la productividad y competitividad territorial; sin olvidar que, a su vez, incorporan técnicas administrativas de un cierto nivel de complejidad que requieren una adecuada preparación para su desarrollo, y que, adicionalmente, los procesos de planificación o de decisión política que implican tienen efectos muy sustanciales sobre el territorio y el paisaje, de gran perdurabilidad en el tiempo, al margen de los beneficios o perjuicios que produzcan a la población y a los propios ecosistemas o recursos naturales.

La ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente, como disciplinas científicas horizontales y multisectoriales son instrumentos de gran utilidad para la coordinación, concertación y cooperación en la definición del modelo de desarrollo y en la defensa y enriquecimiento del bienestar de las personas y del patrimonio territorial. Entre otras, dos de sus principales virtudes, en gran parte ausentes en lo que ha sido la historia de los últimos años de evolución territorial en España, son, en primer lugar, la de conseguir sinergias entre las distintas actuaciones de las administraciones públicas y del sector privado (infraestructuras, servicios, políticas agrarias, ambientales, etc.) atendiendo al hecho de que todas las actividades necesitan un espacio para localizarse y desarrollarse; y, en segundo lugar, la de evitar actuaciones contradictorias, ineficientes o desproporcionadas (el exceso actual de determinadas infraestructuras o la falta de coordinación entre ellas, la sobreurbanización o el deterioro producido en los paisajes litorales son buenos ejemplos de aspectos que deberían haberse evitado) o efectos externos negativos que ponen en cuestión las supuestas ventajas o beneficios por los que se desarrollan y justifican las actuaciones (burbujas especulativas, deterioro de la oferta turística por deterioro del entorno, destrucción patrimonial, etc.).

La no consideración por parte del constitucionalista español de estas características de la ordenación del territorio, del urbanismo y del medio ambiente como instrumentos básicos para la cooperación, concertación y coordinación de las políticas y actuaciones de las administraciones públicas sobre el territorio, y una interpretación científicamente incorrecta del Tribunal Constitucional sobre lo que entiende por ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, han colaborado a llegar a una situación donde los problemas que están teniendo el desarrollo de planes y actuaciones –o la carencia de ellos, en muchas ocasiones, en el caso de la ordenación del territorio- dan lugar a grandes efectos negativos sobre el conjunto de la sociedad española, con unos costes desproporcionados para la mayoría de la población.

Porque, precisamente los fuertes beneficios y costes que se derivan de las actuaciones con incidencia territorial, son otra de las características más singulares y problemáticas de las políticas que se derivan de estas disciplinas científicas. En efecto, a través de la planificación y gestión urbanística y territorial se producen cambios muy importantes en el valor del suelo (tanto positivos como negativos) que inciden de manera muy desigual sobre los ciudadanos y sobre los propietarios del mismo. La magnitud de estos beneficios o costes posibilita, entre otros aspectos, la existencia de corrupciones de diverso tipo que afectan, con demasiada frecuencia, a políticos, técnicos y administrativos ligados a los procesos de transformación urbanística y territorial. Desgraciadamente, además, los mecanismos de corrección de ilegalidades en estos campos están claramente desequilibrados, de manera que son desproporcionadamente reducidas las penas correspondientes a los delitos cometidos, comparadas con la magnitud y grandes beneficios asociados a los mismos. Por último, tampoco el resultado del delito (edificios ilegales, en muchos casos) es siempre objeto de derribo o de corrección, quedando muchas sentencias incumplidas, desapareciendo el carácter de ejemplaridad que se supone a las mismas, y dando lugar a que los procesos tiendan a repetirse¹ incluso por los propios condenados.

El resultado global de esta dinámica, en España, a lo largo de los últimos cincuenta años ha sido desgraciadamente muy negativo; tanto durante los años de dictadura franquista, con una gestión centralizada del urbanismo y de la ordenación del territorio en la Administración General del Estado (AGE en lo sucesivo), como en los más de treinta y tres años de democracia, con una gestión autonómica derivada de la consideración como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (CCAA en lo sucesivo) del urbanismo, de la ordenación del territorio y de la gestión ambiental. Y ello al margen del error conceptual y funcional que implicó desconocer por parte del legislador constitucional que son las políticas de la AGE (generalmente muy condicionadas, desde 1986, por directivas o políticas europeas) los elementos fundamentales de ordenación territorial y de configuración del desarrollo de las áreas urbanas supramunicipales;

¹ Puede verse al respecto la Memoria de las «II Jornadas de Legalidad Territorial y Ambiental», en cuya realización ha colaborado activamente FUNDICOT: <http://issuu.com/fundicot/docs/2legalidad>

y, que al desposeer a la misma de la capacidad de coordinación de las políticas municipales, autonómicas y generales, se producía una disfunción cuyas negativas consecuencias se han podido constatar en numerosos ámbitos y circunstancias.

En todo caso, ni las distintas leyes desarrolladas ni la competencia de la AGE (cuando la tenía) o la competencia de las CCAA (en los tres últimos decenios) han evitado los principales graves problemas que perduran en la actualidad en este campo y que se consideran en el próximo epígrafe. Hasta ahora ha estado muy lejos de aplicarse la solución –propugnada reiteradamente desde distintos foros– basada en la necesidad de integrar actuaciones y concepciones de arriba abajo (visión y objetivos de interés general estatales, autonómicos y locales) y de abajo a arriba (participación pública, ámbitos locales, autonómicos y estatales), de acercar en la mayor medida posible la gestión al ciudadano (ámbito local con recursos para ejercer esta competencia) y de alejar en la mayor medida posible la ejecución de medidas disciplinarias del ciudadano (ámbito estatal para ejecutar sentencias judiciales o medidas disciplinarias).

De hecho, podemos hablar de una frustrante experiencia en materia de ordenación del territorio en España, sobre todo en las dos primeras décadas de ejercicio de su competencia por parte de casi todas las CCAA, en las que se desaprovechan las posibilidades de aquella para prever y adaptarse a las nuevas dinámicas, integrando procesos de información, concienciación, participación en la concertación y control social y corresponsabilización en la gestión y gobierno del territorio. Lo que adquiere una especial gravedad en un tiempo en el que empieza a producirse un cambio en el modo de producción, con la progresión de lo que se está denominando cambio global, y se registran las mayores presiones históricas para la transformación de los usos del suelo en España.

En épocas de crisis como la actual, en la que el modelo territorial aparece cuestionado por dinámicas globales cuyo control escapa a los países individuales, regiones o municipios, la necesidad de racionalizar procesos hace aún más necesaria la comprensión de los elementos y procesos territoriales que son fundamentales para la sociedad, y su planificación a medio-largo plazo, al menos en los aspectos que tienen carácter estructural.

2. Principales consecuencias de las actuales políticas de incidencia territorial

Centrándonos en la problemática más significativa derivada de las intervenciones específicamente urbanísticas y territoriales desarrolladas históricamente en España, y en su influencia en la actual crisis socioeconómica²,

² En España el desempleo oficial (Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística -INE- para el cuarto trimestre de 2011) mantiene cifras cercanas a los cinco millones trescientas mil personas (aproximadamente 23% de la población activa que supera el 45% para los jóvenes menores de 25 años) donde hay más de 1,5 millones de hogares en los que nadie tiene trabajo, el paro de más de un año de duración supera los dos millones de personas, y se incrementan continuamente los que han agotado los dos años de seguro de desempleo. Según el INE, los ingresos medios anuales de los hogares, en 2010, descendieron un 4,4% respecto a los de 2009, lo que lleva a un incremento muy significativo de las desigualdades entre los distintos grupos sociales; además se

cabe destacar, por orden de importancia, los siguientes aspectos que demuestran hasta qué punto las políticas y actuaciones urbanísticas y territoriales tienen efectos sobre el conjunto de la economía del país, y la medida en la que la falta de colaboración, concertación y coordinación de actuaciones puede significar un altísimo coste para el conjunto de la sociedad.

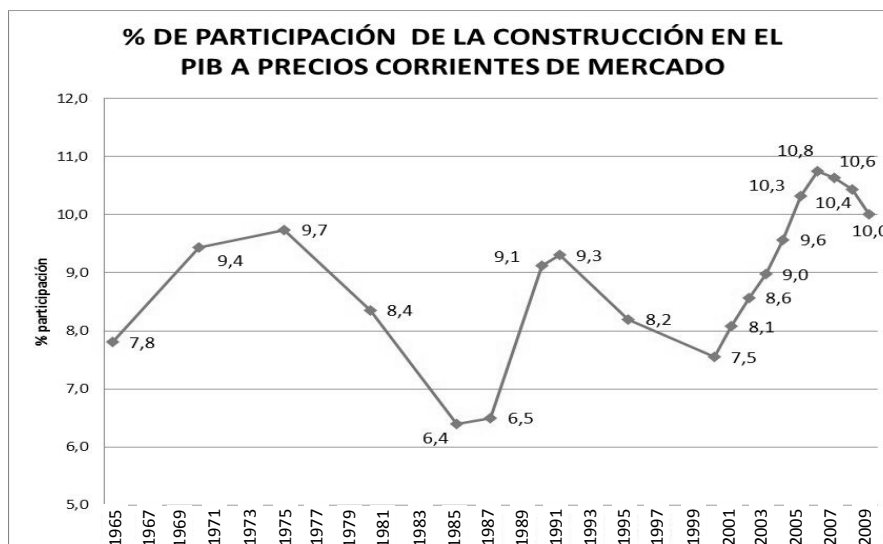


Fig. 1. Porcentaje de participación de la construcción en el Producto Interior Bruto –PIB- a precios corrientes de mercado. Se aprecia el incremento de participación en el último ciclo pese a que la fase alcista tiene una duración similar a la del ciclo anterior. Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

El primer aspecto a destacar es la producción de procesos especulativos cíclicos en el suelo y la vivienda, con la creación de sucesivas burbujas inmobiliarias que terminan con graves crisis en la economía española. De hecho, estos ciclos especulativos se han convertido, en sus fases alcistas, en el principal elemento generador de empleo (de baja productividad) y desproporcionadamente significativo en la actividad económica española (hasta el 10,8% del PIB, como se aprecia en la figura 1); y en el principal elemento generador de paro y recesión,

produce la pérdida de muchos beneficios de la sociedad del bienestar, cuyos servicios son progresivamente puestos a disposición del mercado aduciendo la incapacidad del sector público de atender a su financiación (incapacidad que al parecer no existe para otras actividades en beneficio del sector privado). El resultado es un preocupante aumento de las personas en riesgo de pobreza con reducción del apoyo social, que se irán añadiendo a ese ya inmenso 21,8% de la población residente en España (en 2010 era el 20,7%) que los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida del INE, de octubre de 2011, sitúa por debajo del umbral de riesgo de pobreza definido por la Unión Europea –UE- (ingresos por debajo del 60% del valor la mediana de los ingresos por unidad de consumo personal). Las dos Castillas, Extremadura, Murcia, Andalucía, Canarias, Ceuta y Melilla presentan las peores situaciones, destacando sobre todo Extremadura, Andalucía, Canarias y Ceuta en los citados indicadores de riesgo de pobreza.

directa e indirectamente –por su afección a la industria ligada a la construcción- en las bajistas.

Hay que señalar que la especulación inmobiliaria ha sido una característica del proceso de crecimiento en la década 1997-2007 en muchos países. Y ha sido esta especulación inmobiliaria, junto a las hipotecas denominadas *subprime* (sin garantías suficientes por la relación volumen hipotecado-garantías del que asume la hipoteca) y a la especulación financiera asociada a la fuerte desregulación bancaria (que ha permitido la creación de derivados de distinto tipo -titularización, *Collateralized Debt Obligations* –CDO-, *Credit Default Swaps* –CDS-, etc.) algunos de los principales factores de la crisis financiera originada en los Estados Unidos de América –EEUU- en 2007 y que alcanza sus máximas consecuencias en ese país en septiembre de 2008, con la caída de Lehman Brothers y la extensión de sus efectos a todo el mundo desarrollado y muy especialmente a Europa³.

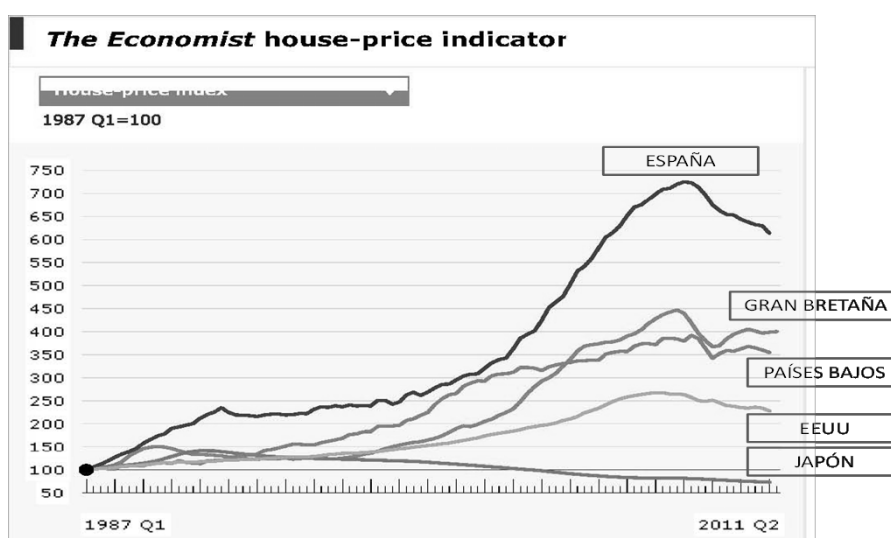


Fig. 2. Evolución comparada del Índice trimestral de precios de la vivienda 1987-2011. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de The Economist House Price Indicator. http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2011/03/global_house_prices&fsrc=nwl

La especulación y burbuja inmobiliaria asociada juegan un papel esencial en este proceso y llevan a que el precio de la vivienda en EEUU, entre 1997 y 2007, se incrementara en más de un 90% en términos reales, diez veces más que en cualquier otra de las tradicionales burbujas especulativas de ese mercado. Ni la duración de la fase alcista (10 años) ni la magnitud del incremento de precio tienen parangón en la historia de EEUU. Pero en España, tanto la duración como

³ Una buena descripción del proceso y del papel de los agentes financieros en el mismo puede verse en M. Roche (2010). Una descripción más técnica y profunda se recoge en las Conclusiones de la Financial Crisis Inquiry Commission (2011) creada por el Congreso de EEUU, donde, entre otros aspectos se aprecia (p. 457) la evolución histórica de los precios de la vivienda en ese país.

la magnitud del incremento de precios superaron ampliamente a los de EEUU como se aprecia en la figura 2.

La particular coyuntura internacional en lo que se refiere a generalización de la economía financiero-especulativa y a tipos de interés, ha coadyuvado a un nivel record de endeudamiento del sector privado en España (85% del PIB para los hogares, 140% para las empresas y 161% de deuda externa, frente a un 61% del PIB de endeudamiento público, a finales de 2010) en gran parte asociado a la especulación inmobiliaria (según el Banco de España, a finales de 2010 el crédito inmobiliario –a promotor, constructor y comprador- ascendía al 102% del PIB de la economía española) que está condicionando una de las fases de mayor inestabilidad, paro y malestar social del país.

Una de las causas fundamentales de estos procesos se localiza en un marco legal (ley del suelo de 1998) y competencial (exclusión de la AGE del proceso coordinador por la sentencia del Tribunal Constitucional TC 61/1997, de 20 de marzo), que unido a una frecuente ausencia de políticas de ordenación del territorio adecuadas, y a planes y actuaciones urbanísticas centrados principalmente en el negocio inmobiliario –y no en el bienestar ciudadano, que debería ser su objetivo fundamental- han favorecido, propiciado e impulsado las burbujas especulativas en el país.

El segundo aspecto a destacar es que la preponderancia de la búsqueda de beneficios especulativos en la revalorización del suelo, asociada a determinadas políticas urbanísticas y de ordenación del territorio, han dado lugar a procesos de transformación territorial absolutamente desaconsejables con grave deterioro de áreas y ecosistemas de gran valor, fuerte deterioro del paisaje, negativas consecuencias sobre el turismo⁴ y generalización de un modelo de ocupación del espacio (ciudad dispersa, con urbanizaciones de gran extensión y muy baja densidad de edificación, cuyo balance global se aprecia en la Tabla 1) de muy baja eficiencia energética (en un país que depende casi al 100% del petróleo, gas natural y uranio y en cerca del 80% del carbón utilizado) y económica (los costes de mantenimiento y gestión de este modelo han desbordado las capacidades económicas de la mayoría de los municipios que han dejado de percibir los ingresos asociados a la expansión urbanística, por la crisis, abocándoles a situaciones de quiebra económica).

⁴ Como se muestra en el último trabajo del Foro Económico Mundial (http://www3.weforum.org/docs/WEF_TravelTourismCompetitiveness_Report_2011.pdf) en el que se recoge una pérdida relativa de competitividad del sector en España frente a Reino Unido y Suecia. Según este Informe, y al margen de las matizaciones y reservas que exige su metodología de elaboración, la razón de esta pérdida de competitividad se basa, en gran parte, en el empeoramiento de su sostenibilidad ambiental, y de sus recursos humanos y naturales.

Tabla 1. Variación en la superficie (ha) ocupada por tejido urbano continuo y discontinuo, en España, entre 1987 y 2006.

TEJIDO URBANO	1987	2000	2006	% incremento 2000/06
CONTINUO	253.620	272.066	293.452	15,7
DISCONTINUO	230.640	284.837	338.989	47,0
Total	484.260	556.903	632.441	30,6
Relación cont./discont.	1,10	0,96	0,87	-21,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Geográfico Nacional –IGN-, CLC2006.

En esta burbuja especulativa inmobiliaria se ha generado una grave dependencia de la sostenibilidad económica de las administraciones públicas, y muy en particular de las municipales, de los ingresos asociados a la expansión urbanística. Estimaciones de distintas fuentes señalan que, en lo alto del ciclo –año 2006- los ingresos municipales habían multiplicado, como media, por ocho los ingresos urbanísticos y por obras de lo que sería la dinámica edificatoria normal asociada a las necesidades de un país como España, llegando a cifras por encima de los 16.000 millones al año que, unidas a los ingresos de compra-venta inmobiliaria también de CCAA y AGE, se acercaban a los 75.000 millones/año como ingresos totales. La crisis ha reducido para los ayuntamientos sus ingresos a valores más normales, pero en un marco en el que los presupuestos municipales habían asumido los ingresos urbanísticos de la etapa especulativa no con su carácter atípico, sino como ingresos consolidados, cuya desaparición, con la crisis, les ha llevado, en muchos casos, a una situación insostenible (en muchos municipios los atípicos urbanísticos representaban más del 50% de los ingresos presupuestarios).

Un problema adicional es el fuerte incremento que los costes del mantenimiento de la creciente urbanización difusa (en urbanizaciones de segunda residencia y de ciudad jardín, en nuevos polígonos industriales, o en equipamientos periféricos) significa para las administraciones públicas y, en particular para los municipios, que está llevando a un sensible deterioro de las urbanizaciones, mobiliario urbano y servicios públicos en muchas zonas del territorio español, incrementando la degradación del patrimonio y del paisaje de las mismas, con sus correspondientes efectos negativos sobre una de las pocas actividades económicas que está actuando como dinamizadora de la economía y que representa en la actualidad más del 10% del PIB español, como es el turismo.

Un tercer aspecto a destacar asociado al proceso especulativo se centra en que el modelo seguido ha llevado a frecuentes casos de corrupción o de actuaciones irregulares posibilitadas por las fuertes revalorizaciones y rentabilidades obtenidas para las inversiones efectuadas. También es frecuente el blanqueo de dinero negro e ilegal en la generación de la burbuja y la utilización de sociedades interpuestas para la colocación de capitales en el exterior y, con mucha frecuencia, en paraísos fiscales⁵.

⁵ A este respecto puede obtenerse información complementaria en Cabildo de Lanzarote *et al.* (2010) y en las siguientes direcciones: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcatart=2&lang=1 y <http://wiki.nolesvotes.org/wiki/Corrupt%C3%B3dromo>

Y también este modelo ha conducido a unas emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) fuertemente crecientes en el período 1996-2007, tal y como se aprecia en la Figura 3, como consecuencia del incremento de la movilidad obligada (el transporte representa más de un tercio de las emisiones de GEI) y de la promoción de una edificación que, centrada en el negocio inmobiliario, ha olvidado principios básicos bioclimáticos o de eficiencia energética y ambiental, llevando a que el sector represente del orden de otro tercio de las emisiones de GEI. Como conclusión podemos señalar que del orden de dos terceras partes de las emisiones de GEI están directamente ligadas al modelo de desarrollo territorial, urbano y edificatorio seguido; y que la reducción exigida por la Unión Europea para cumplir los compromisos de Kioto para el año 2012 y, más adelante, los asumidos por la propia UE para el año 2020, exigen cambios en estas emisiones con actuaciones urgentes sobre estos modelos territoriales. Su insostenibilidad ética y ambiental es histórica y se seguirá reproduciendo mientras no se cambie estructuralmente la situación.

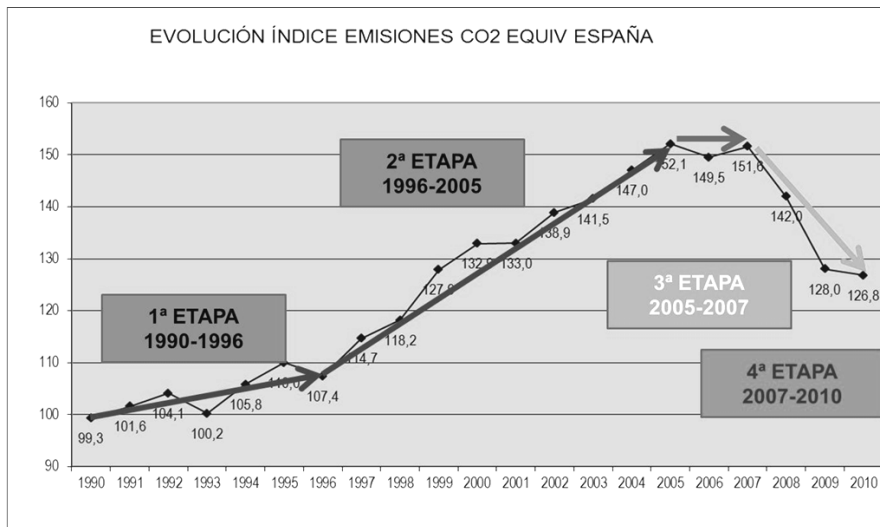


Fig. 3. Evolución de las emisiones de CO2 equivalente en España, entre 1990 y 2010.
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Fomento (www.mfomento.es)

Un cuarto aspecto a destacar es el efecto cultural y social desastroso que ha tenido identificar el acceso a la vivienda con el acceso a su propiedad, al margen de la edad y condiciones económicas de los ciudadanos⁶. Esta justificación,

⁶ Según datos para el año 2010 de EUROSTAT, 2012 (<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do>) el 29,3% de la población europea vive en casas de alquiler, cifra que asciende al 33,3% para el Eurogrupo, destacando la importancia del mismo en países como Alemania, Francia, Dinamarca o Austria, mientras que, en España, dicho porcentaje comparable era del 17% en dicho año 2010, si bien el Ministerio de Fomento proporciona un porcentaje de viviendas principales en alquiler del 7,7% (<http://www.fomento.gob.es/BE2/?nivel=2&orden=38000000>) cifra

directamente asociada a la potenciación de las burbujas especulativas, viene cultural y mediáticamente ligada a tres principios falsos: 1º- que una mayor oferta de viviendas, sin más (y olvidando que el mercado de la vivienda dista de ser de competencia perfecta por estar tanto la oferta como la demanda segmentada y compartimentada) implica una reducción de su precio y facilita el acceso a la compra de la misma (nunca se ha incrementado en mayor medida la oferta de viviendas que entre 1997 y 2007, ni su visado, tal y como se aprecia en la Fig. 4, a la vez que los precios crecían de manera desmesurada –crecimiento por encima del 11% anual entre 1997 y 2007- y la accesibilidad a la misma se reducía fuertemente⁷); 2º- que la compra de la vivienda con la hipoteca correspondiente cuesta lo mismo que el alquiler, lo que no es cierto de forma integrada ni en cuanto a riesgos ni en cuanto a dependencia y a movilidad potencial del residente (aspectos que no se citan ni valoran para el adquiriente); y 3º- que las viviendas nunca bajan de precio y son la forma más rentable de canalizar los ahorros para el futuro, lo que no es históricamente cierto, ya que los ciclos bajistas, en España, han llevado a pérdidas reales de valor superiores al 40% (1979-1986) y existen productos de inversión de rentabilidad mucho más segura y estable (empezando por la propia deuda pública) que no tienen el riesgo de pérdida del patrimonio por impago de las correspondientes hipotecas, riesgo que desgraciadamente se está materializando en un creciente número de hipotecados en España.

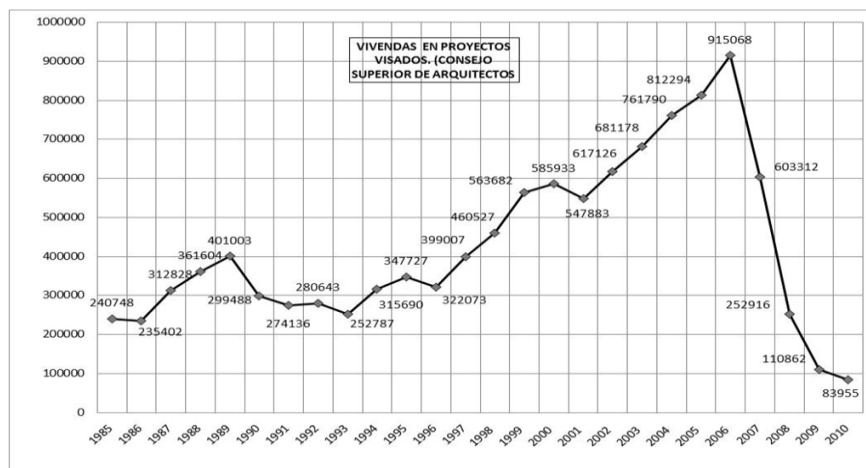


Fig. 4. Evolución del número de viviendas incluidas en proyectos visados por el Colegio de Arquitectos. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Superior de Arquitectos de España, http://www.csaec.com/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=221

mucho más cercana a la utilizada por otras fuentes, como es el caso del INE (<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>) que proporciona la cifra del 11,8% para 2010.

⁷ Una evolución detallada de los procesos puede apreciarse en los trabajos de Julio Rodríguez en la revista «Ciudad y Territorio», dentro de la sección de todos sus números, denominada Observatorio Inmobiliario. En ella se aprecia que la relación precio de la vivienda a salario anual pasa de un valor del orden de 4,5, en 1997, a cerca de 9, en 2007; y que el indicador de esfuerzo medio de acceso para la adquisición de la vivienda pasa del orden del 25%, en 1999, a más del 50%, en 2007.

Un quinto aspecto asociado al proceso es la grave pérdida de imagen de España a nivel internacional, tanto por el incremento de los índices de corrupción en los indicadores internacionales como por la pérdida de confianza en la política urbanística y territorial, o en la administración y en la justicia española⁸. De hecho, se ha generado una fuerte pérdida de confianza en la seguridad jurídica de los compradores (sobre todo extranjeros) ante una situación en la que la inadecuada regulación y funcionamiento administrativo han tenido una responsabilidad innegable. El Informe de la Ponente Margrete Aunken (normalmente conocido como Informe Auken) al Parlamento Europeo, de 20 de febrero de 2009, aunque sin ninguna trascendencia jurídica por ahora, enmarca nítidamente esa grave pérdida de imagen que se ha visto completada con la tramitación ante los tribunales europeos de Luxemburgo de las quejas contra leyes urbanísticas concretas (legislación urbanística valenciana) y sobre la aplicación en España de la Directiva europea sobre contratos públicos. Así, en el citado Informe se hace referencia a

“un sistema de urbanización masiva que en muchas ocasiones ha ignorado los derechos legítimos de los propietarios, al tiempo que ha destruido el medio ambiente costero mediterráneo y los frágiles ecosistemas de muchas zonas del litoral y el interior de España”.

Además, el Informe señala la incidencia negativa del modelo seguido sobre la aplicación de la Directiva Habitat y de la Directiva Marco del Agua (DMA), y los perniciosos efectos de una Ley de Costas que, entre 1996 y 2004 permaneció ignorada y tras los cambios políticos de 2004 ha afectado injustamente, en su opinión, a propietarios extranjeros que actuaron de buena fe; sin embargo, opinan que no ha afectado prácticamente a los responsables de su incumplimiento, que vendieron esas viviendas a extranjeros, con la correspondiente corresponsabilidad de las administraciones que permitieron los mismos y la traslación a terceros de sus efectos. También destaca que, pese a que los adquirientes extranjeros se han asesorado y actuado conjuntamente con abogados locales, urbanistas y arquitectos, han podido descubrir posteriormente

“que han sido víctimas de abusos urbanísticos cometidos por autoridades locales poco escrupulosas y que, en consecuencia, sus propiedades se enfrentan a demolición porque se ha descubierto que han sido edificadas ilegalmente y, por lo tanto, no tienen valor y no pueden venderse”.

Como resultado, entre otras consideraciones, en el Informe se pide la revisión de la legislación urbanística estatal y autonómica favorecedora de la especulación; la suspensión y revisión del planeamiento urbanístico ambientalmente insostenible y de consecuencias negativas sociales desproporcionadas; que se inste a la terminación de la urbanización y viviendas de ciudadanos afectados por la quiebra de empresas por la crisis; que se evite la

⁸ Véase la nota a pie de página 4 y los trabajos sobre competitividad del World Economic Forum: «The Global Competitiveness Report 2010-2011».

retroactividad de las leyes; que se incremente la información, transparencia y participación pública en el urbanismo, así como que se aplique correctamente la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas; que se corrija la situación que ha llevado a una “falta de confianza generalizada que los peticionarios parecen mostrar frente al sistema judicial español como un medio eficaz para obtener reparación y justicia”; y que se aplique correctamente la política comunitaria contra el blanqueo de dinero en el urbanismo. Aspectos, todos ellos, que vuelven a mostrar la gravedad de la situación en el sector.

3. Tendencias previsibles

Cara a los próximos años, la problemática recogida en el apartado anterior es de esperar que se encuadre en un marco de relativa estabilidad en lo que se refiere al mantenimiento de la fase bajista del ciclo inmobiliario, tanto por la dimensión alcanzada en el parque de viviendas (del orden de 27 millones con menos de 17 millones de hogares o, lo que es lo mismo, más de 10 millones de viviendas en segunda residencia, inversión especulativa o ruina/abandono rural) como por el número de viviendas en venta (del orden de dos millones entre nuevas y de segunda mano) el fuerte endeudamiento privado, y las dificultades para acceder a los créditos hipotecarios por la situación del sistema financiero español⁹.

Las presiones del sector y el actual predominio de los Gobiernos conservadores (históricamente más proclives a políticas más expansivas de la especulación, pero no los únicos) en las tres administraciones hacen muy probable que persistan el resto de problemas citados: utilización del urbanismo y la construcción como fuente de financiación municipal y autonómica allí donde les sea factible; mantenimiento de la insostenibilidad ambiental del modelo con la expansión de la ciudad dispersa; ausencia de un adecuado planeamiento, gestión y disciplina territorial en las principales áreas supramunicipales en expansión que

⁹ En esta misma línea van las reflexiones y conclusiones de la conferencia anual de la Asociación de Promotores y Constructores de España –APCE– del 17 de octubre de 2011:

- Reconocimiento del problema de los activos inmobiliarios en stock, sobre todo del suelo, hipotecados o que han terminado en manos del sistema financiero, cuya magnitud en el caso del suelo hace difícil una solución incluso a largo plazo;
- Asunción de que las restricciones crediticias y las expectativas de mayores bajadas en los precios de las viviendas están reduciendo muy sensiblemente la demanda inmobiliaria;
- Advertencia de la necesidad de una política en el sector de los alquileres coherente y consistente a largo plazo;
- Reconocimiento de los problemas financieros de las administraciones públicas para ejecutar los objetivos del Plan de Vivienda 2009-2012, constatando que las viviendas iniciadas, terminadas, protegidas o las rehabilitaciones han descendido en el segundo trimestre de 2011 respecto al mismo período de 2010.

Ante este marco, sus conclusiones siguen asociándose a la defensa de sus intereses por la vía de mostrar lo positivo del sector (relación empleo/inversión del orden de un empleo asociado a cada 56.000 € euros invertidos en el sector inmobiliario, y efecto multiplicador sobre el crecimiento de la economía estimado en 0,33 puntos del PIB por cada 100.000 viviendas) y asociar estos efectos a la necesidad de establecer medidas financieras, fiscales y administrativas que incentiven el sector.

corrija la insostenibilidad de las mismas; inadecuada estructura municipal en la mayoría del territorio español; deterioro del patrimonio territorial por aprovechamiento, en una situación de crisis, de los espacios de más valor y atractivo para la urbanización; continuación en el deterioro de la imagen turística de España, etc.

No se puede olvidar en este sentido, tal y como señalaba el Observatorio de la Sostenibilidad en España –OSE- en su Informe sobre Sostenibilidad del año 2010, que según el planeamiento urbanístico vigente en las áreas urbanas supramunicipales, que son las que presentan un mayor potencial de expansión, sigue clasificada una cantidad de suelo para el potencial desarrollo urbano que casi duplica la ciudad existente en las mismas. Complementariamente, el trabajo de la Secretaría de Estado de Vivienda (2011) «Capitales&Ciudades+100», en el que se recoge información sobre 79 capitales provinciales y ciudades mayores de 100.000 habitantes¹⁰, señala que, atendiendo al planeamiento urbanístico vigente en los mismos, el suelo urbanizable más el suelo urbano no consolidado implican una superficie del orden del 82% del suelo urbano consolidado, lo que da lugar a una edificabilidad total para las áreas a desarrollar de cerca de 390 millones de metros cuadrados, con una potencialidad de cerca de 1,9 millones de viviendas, de las que se han materializado un 22% y quedarían por edificar cerca de 1,5 millones.

Tampoco se puede olvidar que la incidencia del problema del paro en España y los graves problemas de las administraciones (fundamentalmente de las territoriales) para cubrir sus gastos corrientes sin los ingresos que la burbuja inmobiliaria les había venido proporcionando a lo largo del período 1997-2007 están llevando, de una forma creciente, a que muchos ayuntamientos, CCAA y el propio Gobierno, con una mayoría absoluta parlamentaria del Partido Popular, estén considerando la idea de promover nuevamente una liberalización de la regulación urbanística que promueva la construcción, recuperando sus políticas de los años 1996 a 2003, como una de las vías de salida a la actual crisis¹¹.

¹⁰ Estas 79 capitales de provincias y ciudades mayores de 100.000 habitantes cubren del orden del 4% de la superficie de España, acogen del orden del 42% de la población española y, entre 1987 y 2006, incrementaron su superficie “artificializada” en un 44%, frente a un incremento de población del orden del 15%. Con los datos del CORINE de 2006, en estos 79 municipios la media del territorio ocupado por infraestructuras o urbanización no llegaba al 16% (aunque con fuertes variaciones entre ellos: desde el 5 al 100%) y de este 16% urbanizable o urbanizado, del orden de tres puntos (19% del 16%) estaba no edificado o, lo que es lo mismo, constituía una reserva de suelo para la edificación a la que había que unir un punto más que estaba en proceso de construcción.

¹¹ En el seno de la citada conferencia anual de la Asociación de Promotores y Constructores de España –APCE- del 17 de octubre de 2011, se destacó que el texto refundido de la ley del suelo estatal en vigor –con origen en una ley del suelo aprobada hace más de cuatro años- no se está aplicando ni ha sido incorporado a la legislación autonómica, y se demandaron modificaciones en la legislación urbanística para que, entre otros aspectos: 1.- ésta regule el número de personas que pueden residir en un cierto desarrollo urbanístico pero no el número de viviendas a edificar; 2.- se incremente la agilidad de la gestión urbanística adaptando las garantías de legalidad y participación pública existentes -y tan frecuentemente incumplidas-, y 3.- se reduzca la complejidad de la promoción actual derivada de la maraña de normas y planes existentes.

De hecho, la ya aprobada recuperación de la desgravación fiscal en el IRPF para la adquisición de vivienda¹² es un primer paso en esta línea, que se completaría con el prometido cambio de la legislación urbanística realizado por el Partido Popular. De producirse, se reiterarían situaciones de inseguridad jurídica en un sector que precisamente lo que necesita es seguridad y estabilidad a largo plazo, ya que las transformaciones urbanísticas y territoriales, y las inversiones necesarias, necesitan largos periodos de maduración; sin embargo, esta nueva modificación se uniría a las seis normas estatales y a las dos sentencias constitucionales sobre suelo que han modificado la legislación básica del sector en los últimos veinte años, dando cualquier cosa menos estabilidad al marco normativo urbanístico y territorial de España.

Además, queda claro que en materia urbanística las diferencias de concepción de los distintos partidos hacen difícil llegar a lo que sería un imprescindible consenso estatal en la legislación básica sobre suelo. Estas concepciones son tan diferentes, al menos en los programas generales estatales de los partidos, como lo son los distintos intereses que hay detrás del desarrollo inmobiliario y territorial; lo que nos obliga a recordar que a través de la planificación y gestión urbanística y territorial se producen cambios muy importantes en el valor del suelo que inciden de manera muy desigual sobre los ciudadanos y sobre los propietarios o promotores del desarrollo de los mismos. La magnitud de los beneficios asociados posibilita, entre otros aspectos, acuerdos muy ventajosos para algunos privados (la historia de las permutas y acuerdos recientes entre el Real Madrid y el Ayuntamiento de Madrid son un buen ejemplo) cuando no –como ya se ha señalado– la existencia de corrupciones de diverso tipo que afectan, con demasiada frecuencia, a políticos, técnicos y administrativos ligados a los procesos de transformación urbanística y territorial, en los que los efectos sobre el bienestar general o los ambientales y territoriales son olvidados.

Pero, al margen de sus problemáticos efectos ambientales y territoriales, estas políticas que parecen entreverse para el futuro más próximo olvidan aspectos fundamentales que hacen que la situación actual no sea comparable estructural ni funcionalmente con la de 1996, lo que puede llevar a considerables errores en las previsiones de los resultados de las mismas. En primer lugar, porque las políticas de “todo urbanizable” de la ley 6/1998 ya fueron declaradas inconstitucionales. En segundo lugar, porque aunque el “todo urbanizable” tiene un fuerte efecto especulador e inflacionario al generar expectativas urbanísticas sobre cualquier suelo no protegido, lo que automáticamente implica un incremento de su precio, en la actual situación española ya hemos señalado que el suelo urbanizable está en exceso en prácticamente todo el territorio nacional. En tercer lugar, una parte significativa de la exposición del sistema financiero, promotores e inversores especulativos está ligada a los suelos urbanizables o urbanos no consolidados, cuya edificación no se ha materializado (con, como se ha señalado, del orden de 1,5 millones de viviendas potenciales sólo en los 72 municipios antes citados) y

¹² Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. BOE de 31 de diciembre de 2011.

cuya tasación para los créditos hipotecarios que mantienen se ha realizado a un valor muy superior al actual valor de mercado¹³. Ello ha sido el resultado de utilizar la técnica del valor residual para su tasación, con unas hipótesis de precios continuamente crecientes de la vivienda, siguiendo las pautas del período 2000-2007, lo que lleva al resultado de la inviabilidad de desarrollar la inmensa mayoría de estos suelos a los precios actuales de la vivienda; salvo si los promotores o inversores especulativos que continúan en el negocio renuncian a los beneficios esperados en la operación -en gran parte ya apropiados y distribuidos- o si los bancos, que se han quedado con muchos de estos suelos ante la salida-expulsión de promotores del negocio en España, no asumen su desarrollo, como mal menor, confiando en una recuperación pausada de los precios de la vivienda¹⁴.

En todo caso hay un fuerte exceso de suelo urbanizable ocioso sobrevalorado con pocas posibilidades de ser desarrollado en la mayoría de las áreas de posible expansión urbanística, aunque la problemática es muy diferente, y mucho menos grave, en el litoral cantábrico y en las áreas metropolitanas interiores que en el Mediterráneo, Andalucía, archipiélagos o en Madrid y su área de influencia. Y, desde una perspectiva más general, hay que ser conscientes de las dificultades del actual modelo y políticas territoriales para mejorar la eficiencia energética y ambiental global, a la vez que se mejoran la situación financiera¹⁵ y las cifras del

¹³ De hecho esta situación ha llevado a que el Gobierno anterior del Partido Socialista Obrero Español -PSOE- y el ulterior Gobierno del Partido Popular -PP- (en el citado Real Decreto-ley 20/2011, Boletín Oficial del Estado de 31 de diciembre de 2011) hayan retrasado la aplicación de la valoración administrativa de estos suelos en los términos establecidos en el texto refundido vigente de la ley del suelo estatal, señalando que “se modifica el apartado 2 de la disposición transitoria tercera del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, con la finalidad de ampliar hasta cinco años, a contar desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, el plazo transitorio para que las valoraciones de los terrenos que formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se efectúen conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo.” El plazo transitorio inicial fue ampliado hasta el 31 de diciembre de 2011 por el Real Decreto Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

¹⁴ Estos precios distan de haberse situado en niveles acordes con las nuevas circunstancias socioeconómicas del país, estimándose que su bajada, artificialmente retenida en lo que se refiere a las nuevas viviendas en posesión de promotores, inversores especuladores y sistema financiero con capacidad de resistencia tienen todavía un recorrido a la baja que duplica la producida desde los máximos históricos (respecto a la media del 2007, en el tercer trimestre del 2011 los precios de vivienda nueva habían bajado del orden del 12,6%, frente al 25,5% del de segunda mano, con una media del 18,2%, según el INE, aunque, según la sociedad Tinsa, en noviembre de 2011 los precios habían bajado un 24% respecto a diciembre de 2007). La bajada potencial de precios es muy superior en las áreas en las que el desequilibrio oferta-demanda es mayor a los precios registrados (arco mediterráneo, periferia de las regiones funcionales urbanas, áreas de segunda residencia).

¹⁵ Situación financiera que, según «The Economist» (World debt guide. July-2011), aunque es más de cuatro veces mejor que la de Irlanda, Portugal o Grecia, y cercana a la de Italia, presenta una tasa de crecimiento esperado de su PIB menos tasa por pago de la deuda que se estima en -3,2%. Crecimiento negativo que habla de la urgencia de incrementar el crecimiento económico y de lograr reducir el coste de la deuda, aspectos para los que no parecen muy “exitosas” las políticas del actual Gobierno.

paro, de la productividad y del bienestar de los ciudadanos, si no se establecen cambios y transformaciones en estructuras, regulaciones y comportamientos.

Pero el imprescindible cambio de modelo para España exige una modificación sustancial en la intervención territorial que favorezca la colaboración, concertación y coordinación para aprovechar las sinergias y evitar los efectos contradictorios de las actuaciones de las administraciones públicas sobre el territorio, coadyuvando a un mayor empleo y productividad económica, a una mayor sostenibilidad ambiental y a la defensa y mejora de nuestro patrimonio territorial (natural, cultural y productivo). Sólo con estos cambios estructurales se podrá asegurar un cambio real en la evolución futura de España, cumpliendo los compromisos existentes internacionales y con la UE en materia socioeconómica, ambiental o de lucha contra el cambio climático, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero –GEI- un 20% para el 2020, lo que exige cambios en el mix eléctrico (con un mínimo del 20% de participación de las energías renovables), mejoras en la eficiencia energética de los sectores productivos, y sustanciales mejoras en el transporte y en la eficiencia energética de los edificios que no son compatibles con el modelo desarrollado en el período 1997-2007. Es necesario ser conscientes de que si se reitera este modelo se volverán a disparar las emisiones por incremento de la movilidad obligada derivada de la expansión de una urbanización dispersa que, adicionalmente, es insostenible por su ineficiencia energética, ambiental, económica y territorial, y por la dilapidación de recursos (suelo, materiales...) que comporta.

4. Consideraciones previas a la búsqueda de soluciones: las causas de los problemas

España es uno de los países de la Unión Europea con una mayor y más larga tradición en materia de regulación urbanística y territorial. Desde su primera Ley del suelo, de 1956, hasta su última elaboración recopiladora -Texto Refundido aprobado por Real Decreto Ley 2/2008, de 20 de junio, en adelante TRLS08- ha ido manteniendo una tradición, más o menos homogénea, que ha sufrido importantes cambios cualitativos, tanto desde el punto de vista doctrinal, fundamentalmente con la sentencia del Tribunal Constitucional STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997, como político, con la posterior Ley del suelo de 1998 (RDL 6/1998, de 13 de abril). Sin embargo, no todos los cambios han tenido la misma repercusión ni aplicación. Mientras que aquellos que beneficiaban a los promotores y urbanizadores han sido objeto de rápida asunción y aplicación, leyes más garantistas de los derechos y deberes de los ciudadanos, como el vigente TRLS08, se encuentran ante el hecho incomprensible de que una parte muy sustancial de su contenido, aprobado por el Parlamento español hace más de cuatro años, pueda ser incumplido sin que exista reacción de la sociedad o de la propia Administración General del Estado; o, lo que es peor, que las posibilidades de reacción sean tan lentas e inoperantes que permitan que contenidos de leyes de indudable beneficio para el interés general se queden como adorno en los estantes de las administraciones competentes y gestoras del planeamiento, gestión y disciplina urbanística y territorial.

En todo caso, pese a esta larga tradición legislativa, ya hemos visto que las actuaciones desarrolladas no han conseguido avanzar en los principales objetivos que reiteradamente se han marcado estas leyes y, muy en particular, en impedir la especulación urbanística (objetivo también señalado para los poderes públicos en el artículo 47 de la Constitución Española, en adelante CE), evitar las burbujas especulativas generadoras de las gravísimas consecuencias que ahora padece la sociedad española, frenar la degradación y destrucción de suelo de gran valor ambiental y paisajístico (como exige el artículo 45 CE) en los litorales y en las áreas de segunda residencia cercanas a las grandes aglomeraciones urbanas, o evitar el deterioro de las condiciones ambientales asociadas a un modelo de desarrollo territorial claramente insostenible desde dicho punto de vista ambiental.

La búsqueda de soluciones a esta situación exige centrarnos en las principales causas que la originan e investigar las posibles vías de intervención sobre ellas. Con respecto a las causas, las fundamentales se encontrarían en los siguientes aspectos:

El primero y más importante por sus consecuencias, se encuentra en la capacidad legal de reclasificación de terrenos y del incremento del aprovechamiento urbanístico que poseen con competencia exclusiva -art. 25.2 d) de la Ley de Bases del Régimen Local y jurisprudencia del TC- los ayuntamientos por distintas vías, salvo en lo que se refiere a la localización de actividades de interés general regional, para las que las CCAA se han atribuido, en la práctica, capacidad de reclasificación.

Sobre los procesos municipales de reclasificación o de incremento del aprovechamiento urbanístico, el Estado no tiene ninguna capacidad competencial de control en la actualidad, ni tampoco las CCAA, salvo a través del establecimiento de su propia normativa urbanística o planeamiento territorial y del control de legalidad del planeamiento que tiene que aprobar definitivamente, aspecto en el que también es competente el Ministerio de Fomento para el caso de Ceuta y Melilla (según la sentencia del Tribunal Constitucional STC de 20 de julio de 2006 que corrigió el incomprensible olvido de la sentencia STC 61/1997 de la existencia de estas ciudades autónomas, que le habría tenido que llevar a otros resultados en los contenidos de esa sentencia). Salvo en el citado caso de Ceuta y Melilla, el Estado no interviene en el posible control de legalidad de reclasificaciones o modificaciones lucrativas de aprovechamiento urbanístico con efectos (beneficios y costes) muy fuertes y desiguales sobre la población local, pero que ya hemos visto que tienen una trascendencia muy grave a nivel nacional cuando el proceso es simultáneo en muchos territorios. Sólo la evaluación ambiental estratégica de planes y programas abre una cierta vía de intervención supramunicipal (de las CCAA, en general, y de la AGE para las ciudades autónomas) para el control de estos procesos, cuando pueda estar en cuestión la sostenibilidad ambiental derivada de los mismos. Lo que es claramente insuficiente y exigiría una modificación sustancial de las competencias al respecto.

La segunda causa se encuentra en el amplio bloque de actuaciones ilegales y, muy en particular, las que se realizan con licencias urbanísticas ilegalmente concedidas. Estas actuaciones constituyen la causa más importante que, junto a la anterior, han colaborado a la alarma social, a la inseguridad jurídica de ciudadanos que actúan de buena fe, al desprestigio internacional de España y al descrédito y baja valoración de los políticos españoles (reiteradamente considerados como tercer

motivo de preocupación de los españoles en las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas –CIS–, normalmente tras el paro y la situación económica del país). El problema es fundamentalmente municipal, aunque la reacción de las Comunidades Autónomas, fiscalía y judicatura ni es ágil ni es adecuada para resolver satisfactoria y ejemplarmente el problema, como se ha señalado anteriormente. Se necesitan modificaciones legislativas y de control social que ayuden a atajar el mismo.

La tercera está muy directamente ligada al modelo elegido para la expansión urbanística y territorial, en el que generalmente prima la plusvalía inmobiliaria que se ve acompañada de una realización sobredimensionada de infraestructuras públicas que la posibiliten. Este modelo, que conduce a la dispersión de la urbanización por el territorio, ha logrado que CCAA como Madrid estén urbanizadas en el 20% de su superficie, con unos efectos desastrosos sobre la sostenibilidad por su consumo de suelo (recurso no renovable), consumo energético, contaminación, emisión de GEI, o afección a ecosistemas o áreas frágiles, entre otros aspectos. Aunque la legislación comunitaria (y la estatal y autonómica, por trasposición de la misma) obliga a la realización de Evaluaciones ambientales del planeamiento o de las transformaciones urbanísticas singulares, y a un seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre el medio ambiente, lo cierto es que los resultados de estas evaluaciones han venido dejando históricamente mucho que desear; y así sucede también en la actualidad y, si no se actúa enérgicamente al respecto, así seguirá sucediendo en el futuro (puede verse a este respecto las Conclusiones del epígrafe 4.2. del Libro Blanco sobre la sostenibilidad del planeamiento urbanístico del Ministerio de Vivienda- 2010). Nuevamente son imprescindibles modificaciones que mejoren las posibilidades de control social de estos procesos y la exigencia de responsabilidades públicas para los comportamientos inadecuados, irregulares o ilegales.

La cuarta causa está asociada con las insuficientes garantías de información, transparencia y participación pública, y también con la falta de garantía de que la información contenida en el Registro de la Propiedad y en las bases catastrales y administrativas sobre el suelo de todas las administraciones públicas, recoja de forma verídica y actualizada la situación y todas las posibles cargas, limitaciones o derechos que corresponden a cada terreno, parcela o edificio. Es incomprensible que en una situación en que los Sistemas de Información Territorial permitirían con relativa facilidad que dicha información homogénea estuviera a disposición de todas las personas a través de la web, esto no sea así y que ciudadanos extranjeros se sientan engañados porque la información registral, catastral, autonómica o municipal no recoja la situación de ilegalidad o de fuera de ordenación para las edificaciones, o el hecho de que determinados terrenos se encuentran incluidos en áreas inundables o en algún dominio público de distinto tipo. La responsabilidad de las tres administraciones es clara y la subsanación de este hecho debería ser una de las actuaciones exigibles con mayor premura por el conjunto de la sociedad.

La quinta causa de muchas de las graves agresiones producidas en el territorio y sobre su sostenibilidad ambiental está ligada a las ineficiencias de una estructura municipal española y de distribución de competencias urbanísticas que permite que éstas radiquen en muchos municipios sin medios para una ordenación, gestión y

disciplina territorial adecuada¹⁶. En más del 80% del territorio español los municipios existentes tienen una población reducida, que va ligada a unas capacidades de gestión y disciplina territorial muy reducidas, pero en los que muchos promotores han iniciado o propiciado fuertes procesos de desarrollo urbanístico, cuya bondad, consecuencias, control de legalidad y gestión acorde con los intereses del municipio, difícilmente han podido ser evaluadas y desarrolladas adecuadamente por la administración municipal. Problemas que se ven agravados por el hecho de no existir en muchas áreas frágiles y sometidas a fuerte tensión especulativa, instrumentos de ordenación del territorio adecuados que garanticen una cierta racionalidad en las tomas de decisiones municipales. Y, puesto que tanto en la estructura municipal como en la ordenación territorial la competencia ha sido asumida de forma exclusiva por las CCAA, es en éstas donde radica la necesidad de prever y poner solución en la actualidad a una estructuración municipal obsoleta, al menos en lo que se refiere a la distribución de funciones y competencias territoriales y ambientales, para lo que son las necesidades del siglo XXI. Demanda no adecuadamente considerada ni resuelta por nuestros poderes públicos, sin que haya motivos que permitan suponer que esta situación vaya a tener algún tipo de cambio a medio plazo, si bien debería ser uno de los aspectos que se corrigieran con urgencia por las administraciones competentes. En este apartado solo la presión de los científicos, y con mayor probabilidad la crisis económica y los ajustes fiscales necesarios, es de esperar que ayuden a una mayor racionalización en la gestión del territorio.

La sexta causa de muchos de los problemas ambientales, socioeconómicos y de pérdida de bienestar de la población radica en la falta de ordenación territorial de ámbitos urbanos supramunicipales¹⁷. El fenómeno supramunicipal y los graves problemas que plantea (dispersión urbana, accesibilidad, movilidad, servicios públicos, ineficiencia energética y ambiental, gestión de la oferta de viviendas, regeneración urbana, etc.) no es considerado como tal, careciendo de un adecuado

¹⁶ Uno de los elementos estructurales más negativos del gobierno y gestión del territorio español se encuentra en la continuidad de unas delimitaciones municipales provenientes del siglo XIX, mantenidas prácticamente inalterables (en torno a los 9.200 municipios) hasta el año 1960, a partir del cual se produce un descenso espectacular en el número de municipios, con fusiones municipales ligadas al progresivo despoblamiento del mundo rural, hasta el censo de 1981, tras el cual las competencias sobre fusión, absorción o creación de nuevos municipios pasan a las Comunidades Autónomas, invirtiéndose la citada tendencia decreciente. En el censo de 1981 se identifican 8.020 municipios; en el padrón continuo de habitantes del INE para el uno de enero de 2011, el número de municipios ha pasado a ser de 8.114, lo que implica un crecimiento de 94 municipios (1,2%) en el período, por procesos de desagregación municipal. El alto número de municipios con reducida población y en despoblamiento (tanto por su envejecimiento demográfico como por la emigración de su población joven) define una situación insostenible que se refleja en el hecho de que 1.058 municipios (13% del total) tengan menos de 100 habitantes y 4.862 (60% del total) tengan menos de mil habitantes a uno de enero de 2010 según datos del INE.

¹⁷ Según se constata en Serrano *et al.* (2010), el conjunto de ámbitos supramunicipales (regiones funcionales urbanas -RFU- áreas metropolitanas -AM- y áreas urbanas -AU) concentran la población, actividad, poder y gobierno territorial y están integrados por el 9% del total de municipios existentes, pero concentrarán en 2015 más del 70% de la población previsible, creciendo a una media del 7% frente al 3% del correspondiente total de España.

planeamiento territorial, salvo en contadas excepciones. Ni estas áreas ni las zonas litorales, también caracterizadas por continuos urbanísticos dispersos supramunicipales, han tenido –salvo las citadas contadas excepciones– adecuados instrumentos de ordenación del territorio que racionalizaran los procesos de expansión urbanística en términos de eficacia y eficiencia económica, energética, territorial y ambiental. El conflicto autonómico-municipal que implica el planeamiento territorial supramunicipal hace que en muy pocas CCAA se aborde de forma adecuada, si bien experiencias como las del País Vasco o Barcelona podrían servir de referentes positivos (y necesarios y exigibles por motivos de interés general del estado) al respecto.

En séptimo lugar hay que situar una política de inversión en infraestructuras, y en particular en las de transporte, disociada de criterios de eficacia o eficiencia socioeconómica y territorial. El objetivo de estas políticas se centraba en la propia realización de obra pública¹⁸ y en alcanzar unos niveles de dotación de infraestructuras asociados a una continuación indefinida de los procesos urbanizadores, residenciales y supuestamente de demanda industrial potencial, dispersos, al margen de la demanda previsible, muy alejados de criterios de sostenibilidad y muy centrados en objetivos políticos, de supuesta cohesión territorial mal entendida. El resultado ha sido infraestructuras sin demanda tanto en el campo del transporte como en el de los regadíos o en el de la urbanización de terrenos. Ello ha llevado a un elevado despilfarro de recursos que tiende a agravar la situación socioeconómica del país y que exige planes de regeneración territorial y urbana urgentes para evitar que el deterioro de estos activos pueda perjudicar al territorio y a actividades como el turismo.

5. La necesaria concertación y coordinación estatal en materia territorial, urbanística y ambiental para la defensa del bienestar general y de la sostenibilidad ambiental del modelo de desarrollo

Las posibles soluciones para la corrección de las causas señaladas debe partir del hecho de que, tras la Constitución de 1978 –CE–, la ordenación del territorio y al urbanismo son asumidas por los respectivos Estatutos de Autonomía de las distintas CCAA como materias pertenecientes al ámbito de competencia exclusiva autonómica (art. 148.1.3a CE) al igual que sucede con "la gestión en materia de protección del medio ambiente" (art. 148.1.9ª CE), aunque en este caso con la

¹⁸ La obra pública no se prioriza por lo que deberían ser criterios de demanda o de eficiencia. La inercia presupuestaria y el volumen de contratación son los criterios principales a los que se suman criterios marginales de supuesta sostenibilidad y racionalidad territorial. Así, por ejemplo, la preocupación por el cambio climático priorizaría actuaciones en energías renovables, redes distribuidas de energía o, en el campo del transporte, se priorizaría el transporte público metropolitano, la mejora de los servicios públicos en autobús o el transporte de mercancías, junto a mejora de la eficiencia de los vehículos en su reducción de emisiones, o la reducción de las necesidades de transporte por un adecuado urbanismo y ordenación del territorio. Sin embargo se han priorizado aeropuertos sin aviones, autovías y autopistas sin coches y la alta velocidad ferroviaria sin viajeros en muchos itinerarios.

importante salvedad de que el artículo 149.1 23a CE reconoce como competencia exclusiva del Estado "la legislación básica sobre protección del medio ambiente", en la que indudablemente tiene cabida el objetivo internacional y de la UE de la sostenibilidad, ya que el mismo tiene referentes fundamentales en la emisión de gases de efecto invernadero –GEI-, en la contaminación, en el agua y las costas, en los ecosistemas naturales y en la preservación de la biodiversidad, pero también, a su través, en el sector de la energía, del transporte, del urbanismo, de la ordenación del territorio y de la edificación, en la agricultura y en la industria, tal y como se recoge, por ejemplo, en la Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento, CES y Comité de las Regiones Europeos respecto a “La Hoja de Ruta para lograr una Economía Baja en Carbono para el 2050”.

Con respecto a la indudable necesidad que en temas de sostenibilidad territorial tiene la coordinación y a los instrumentos para conseguirla, hay que señalar que el Texto Refundido de la Ley del suelo de 1992 -TRLS92-, al refundir los textos legales de 1976 y de 1990, y atendiendo a la imprescindible necesidad de coordinación en materia de ordenación del territorio, recogió la figura de un Plan Nacional de Ordenación en su artículo 66, señalando que: "El Plan Nacional de Ordenación establecerá las grandes directrices territoriales, fijará los fines y objetivos y determinará las prioridades de la acción pública a escala del territorio nacional, de forma que permita la adopción coordinada de las decisiones estratégicas referentes a la compatibilidad del espacio económico con la calidad de vida y el bienestar social, así como la integración del espacio nacional en el europeo, en el marco de las competencias que, constitucionalmente corresponden al Estado".

Sin embargo, este artículo fue declarado inconstitucional por el TC en su sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997 -STC 61/1997- al determinar la incompetencia del Estado en materia de ordenación territorial, si bien reconoció, que "El Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio", y que no cabe negar legitimación al Estado para que "planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que considere idóneos (como, por ejemplo, un Plan Director de Infraestructuras); así como que igualmente pueda establecer las adecuadas fórmulas de coordinación con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial condicionen la estrategia territorial que las CCAA puedan llevar a cabo". Precisamente esos aspectos eran los que pretendía cubrir el Plan Nacional de Ordenación, pero con la sentencia desaparecía la posibilidad de establecer una visión e integración horizontal de las políticas de las administraciones públicas que plasmara la necesaria concertación, colaboración y coordinación precisa entre las mismas que este tipo de plan podría haber encuadrado. Con ello se hubieran evitado los numerosos conflictos competenciales producidos desde entonces hasta ahora entre las normas y acciones sectoriales estatales y las territoriales de las CCAA.

En todo caso, la citada sentencia STC 61/1997 abre una nueva etapa en la regulación urbanística y territorial española, indudablemente marcada por una nueva concepción de las competencias exclusivas de las CCAA al respecto, en un marco en el que las sentencias del Tribunal Constitucional en materia de competencias relacionadas con el territorio y el urbanismo presentaban una notable diversidad, que no era ajena a la composición de sus miembros¹⁹ ni a la concepción que los mismos tenían sobre los propios conceptos de desarrollo territorial versus ordenación del territorio, o de ciudad versus urbanismo.

De hecho, tras esta discutible y discutida sentencia, se ha ido consolidando una línea que tiende a corregir planteamientos poco comprensibles de la misma, subsanado sus errores –como el olvido de la situación de Ceuta y Melilla– y dibujando un posicionamiento dotado de una cierta coherencia y continuidad. Así, la necesidad de la función de coordinación aparece como referencia reiterada en las sentencias del TC, entendiéndose éste que la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones”, de manera que a su través se establezcan relaciones que “hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias [...] en el ejercicio de sus respectivas competencias” (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8, con remisión a la STC 32/1983, FJ 2).

En síntesis, como contenido básico doctrinal de esta consolidación podemos decir que el TC rechaza la intromisión del Estado en materia urbanística o de ordenación del territorio salvo por competencias que se deriven de otros títulos constitucionales propios, pero siempre que ello no ponga en cuestión las capacidades de CCAA y Administraciones Locales para desarrollar la autonomía en sus competencias más allá de unas limitaciones coherentes con la necesaria subordinación a la consecución de los objetivos asociados a las competencias del Estado. Pero reitera y valora de forma creciente la necesidad de coordinación para evitar contradicciones en los procesos²⁰. Y, si tiene que haber coordinación, es

¹⁹ En los años 1995 y 1996 se produce un cambio radical en los Gobiernos territoriales y del Estado, respectivamente, que implica modificaciones sustanciales en las políticas urbanísticas, fundamentalmente, y también un cambio en el posicionamiento del TC, con una sentencia –la citada STC 61/1997– que va a alterar radicalmente la situación del urbanismo y la ordenación del territorio en España y que, junto con la nueva política urbanística estatal, van a condicionar el inicio de una nueva burbuja inmobiliaria cuyos catastróficos resultados estamos padeciendo.

²⁰ Así se reconoce en las sentencias STC 38/2002, de 14 de febrero y en las anteriores a que ésta se remite (fundamento jurídico 3 de la STC 15/1998, de 22 de enero) o a la que hace referencia a que “frecuentemente, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas implicadas” (STC 110/1998, de 21 de mayo, FJ 2). La consecuencia es una llamada al establecimiento de fórmulas de cooperación (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1988 y 36/1994) señalando que se pueden elegir distintas vías para conseguirla, entre los que se citan el que aquí se defiende de creación de órganos de composición mixta (STC 40/1988, FJ 30). También se señala que si estos cauces o fórmulas de cooperación resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma (STC 56/1986, FJ 3)” (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 4)”.

evidente que tiene que existir un coordinador del proceso y unos mecanismos para la coordinación que permitan la prevalencia del interés general, tal y como se señala en los anteriores fundamentos jurídicos, en procesos como el de la especulación inmobiliaria, que tan costosos están resultando a la sociedad española, o en el de la imprescindible sostenibilidad ambiental exigida de forma creciente a nivel internacional y en el seno de la Unión Europea. La incidencia que sobre esta sostenibilidad presentan los modelos económicos, urbanísticos o territoriales es evidente, y es la razón que justifica que se produzca la necesaria coordinación estatal que, en palabras del propio TC (sentencia del TC, de 20 de julio de 2011), “persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema y que, por lo mismo, debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias (STC 32/1983, de 28 de abril, y en el mismo sentido, SSTC 42/1983, de 20 de mayo; 11/1984, de 2 de febrero; 144/1985, de 25 de octubre, entre otras).²¹

El contenido de la citada sentencia del TC, de 20 de julio de 2011 con respecto a la competencia del Estado para la exigencia y coordinación de la estabilidad presupuestaria de las CCAA. se entiende presumiblemente extensible a nuestros efectos a la cada vez más clara exigencia de sostenibilidad que todas las instituciones internacionales (Naciones Unidas, OCDE, o la propia Unión Europea, según se recoge en su artículo 3.3 del Tratado Consolidado de la UE) exigen como uno de los principios directores de la política y acción pública para los próximos años. Y que el propio TRLS08, vigente también, recoge en su artículo segundo, destacando la indudable necesidad de aplicación del principio de coordinación, al que ya hemos dicho que hace referencia en reiteradas sentencias el TC (STC 62/2001, FJ4, de forma destacada, entre otras).

La solución para la necesaria coordinación estatal en materia de sostenibilidad la da el TC por la vía de incorporar lo que denomina competencia restringida al establecimiento de límites que no cuestionen la aplicación de la autonomía en el desarrollo de las competencias propias. Así, reconoce la constitucionalidad del Consejo de Política Fiscal y Financiera para controlar y exigir modificar los

²¹ Véase al respecto la sentencia que establece la constitucionalidad de que el Estado apruebe la planificación hidrográfica de las Cuencas internas catalanas (STC 227/1988, FJ 20 b) y lo que el TC señala en la sentencia del 20 de julio de 2011 respecto al hecho de que, al afectar los planes hidrológicos de cuenca a la prioridad y compatibilidad de usos, medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura y montes, infraestructura, aprovechamientos energéticos, protección civil, etc., que inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas “se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas”. Y reitera que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 149.1.13^a de la Constitución en materia de planificación de la actividad económica, la coordinación es competencia del Estado, lo que permite entender, siguiendo la doctrina sentada en la STC 144/1985, de 25 de octubre, que en este caso el acto de aprobación estatal es materialmente una actividad de coordinación.

presupuestos de las administraciones territoriales e, incluso, para obligar a presentar planes de adecuación a los objetivos de estabilidad, lo que constituye un importante referente que puede ser de aplicación al enfoque y organización de las políticas de sostenibilidad y, en su marco, aunque no de forma exclusiva, a las de ordenación del territorio y urbanismo desde la perspectiva de la resolución de los graves problemas económicos y ambientales que el marco actual ha planteado al conjunto del país, según ha quedado referido en epígrafes anteriores²².

Numerosas sentencias del TC han reiterado la necesidad de coordinación²³, pero el hecho de que la planificación de un amplísimo número de infraestructuras y sectores sea competencia tanto estatal como autonómica en sus respectivos ámbitos, ha llevado a que la legislación española haya terminado configurando un modelo descoordinado, no concertado y claramente sectorializado, con frecuentes conflictos competenciales, que el TC ha reafirmado en la línea de confirmar la primacía de los intereses sectoriales frente a los horizontales (de modelo territorial y ambiental) en los supuestos en los que ambos entran en conflicto. Una importante parte de los problemas existentes no son independientes de esta inadecuada y fragmentaria concepción del territorio que no sólo incide sobre la economía general de país, como desgraciadamente muestra la influencia de la especulación urbanística/burbuja inmobiliaria sobre la crisis actual (o se comprobó en la crisis de 1979-1986 o, en menor medida en la de 1992-1995) sino que también incide de manera desproporcionada sobre la sostenibilidad ambiental y sobre el patrimonio territorial (natural, productivo y cultural) español.

6. Conclusiones

La sostenibilidad ambiental y el mantenimiento de los mayores niveles de bienestar posible para los ciudadanos son objetivos claros de la Constitución Española y de la Unión Europea en su conjunto, como se señala en el propio

²² En concreto, la citada sentencia del 20 de julio de 2011 señala que no es constitucional el establecimiento de controles rigurosos para asegurar aspectos como la coordinación económica (STC 201/1988, FJ4), si bien sí lo es el establecimiento de límites (como el de endeudamiento) que tengan una relación directa para asegurar los objetivos de política económica (STC 62/2001, FJ 4).

²³ La STC 149/1998, de 2 de julio, sobre la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, se establece la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, “dado que la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación” pero sin que ello implique la invasión de las competencias autonómicas exclusivas en ordenación territorial y sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado que afecten al territorio. Pero el grave problema es que estas competencias y sus consecuencias sobre la ordenación del territorio son muy elevadas (Defensa y Seguridad Pública - protección civil, Administración de Justicia; Planificación general de la actividad económica; Carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles de interés general o que afecten a más de una comunidad autónoma; Costas, Transportes terrestres y aguas que afecten a más de una Comunidad Autónoma, Instalaciones eléctricas y transporte de energía; Bases del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; Obras Públicas de interés general, Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental de interés nacional o Bases del régimen minero y energético), se reproducen para las CCAA. en sus ámbitos autonómicos e interfieren con las competencias propias de las Administraciones Locales en los mismos.

artículo tercero de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea²⁴, en la Estrategia UE-2020 o en documentos sectoriales de la UE más o menos específicos. Y también el desarrollo sostenible aparece como objetivo de numerosas leyes españolas y, en particular, en el artículo segundo del propio Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 (RDL 2/2008, de 20 de junio). Pero, por otro lado, no hay que olvidar que el planeamiento urbanístico vigente se ha aprobado, en su inmensa mayoría, antes de la Ley del suelo de 2007; y, dada la ausencia de incorporación de la misma en la correspondiente legislación autonómica, previsiblemente con la misma filosofía que ha ayudado a la generación de los problemas actuales, donde los cíclicos procesos especulativos en el suelo y la vivienda, con la creación de sucesivas burbujas inmobiliarias, siempre han terminado con graves crisis en la economía española; y que el último de ellos ha llevado en la actualidad a una de las fases de mayor inestabilidad, paro y malestar social del país.

La situación en España exige soluciones centradas en la sostenibilidad económica y ambiental a largo plazo, promoviendo un urbanismo y una ordenación del territorio que, ante la situación de crisis global, planteen salidas que exigen importantes cambios estructurales, con la promoción de la movilidad social (potenciación del alquiler) y de la regeneración urbana con la mejora de la eficiencia energética y ambiental de edificios y ciudades, y la preminencia del bienestar ciudadano sobre el negocio inmobiliario. No se puede olvidar, en este sentido, que los procesos de planificación –y las decisiones políticas que implican– tienen efectos muy sustanciales sobre el territorio, la economía, los ecosistemas y recursos naturales que constituyen uno de los principales valores patrimoniales de este país, y el paisaje, que tienen una gran perdurabilidad en el tiempo, porque son muy difíciles y costosos de modificar o corregir en la mayoría de las ocasiones.

Nadie en el mundo científico discute en la actualidad que la situación de crisis iniciada en 2007 en EEUU ha sido fundamentalmente el resultado, en las dos décadas transcurridas, desde la caída del muro de Berlín y la disolución de la URSS, de la implantación generalizada de una filosofía basada en ese beneficio individual que los conservadores defienden como paradigma de acción social, y en la subordinación del interés general al mismo a través de la desregulación y de la desprotección de los más débiles frente a los agentes con mayor capacidad de intervención productiva y especulativa. Las ganancias especulativas rápidas en mercados globales que iba permitiendo una creciente expansión segura de las comunicaciones y de Internet, han generado un creciente predominio de una sociedad especulativa en el mundo de la OCDE respecto a una actividad productiva de bienes y servicios que iba progresivamente deslocalizándose y trasladándose a países en desarrollo. El peso de la especulación y la creación de burbujas sucesivas (punto.com, vivienda, petróleo, alimentos básicos, oro...) ha alcanzado tal magnitud que ha acabado por condicionar y regir la política de los países, insertándolos en una espiral diabólica de protección del sistema financiero local, a través de un endeudamiento público que vuelve en su contra los procesos

²⁴ Diario Oficial de la UE de 30/03/2010. C 83/13.

especulativos del sistema financiero global. Como se dice en el lenguaje políticamente correcto, los mercados (financiero-especulativos, habría que añadir) dominan hoy, y condicionan de forma determinante la política y el nivel de bienestar de los países occidentales. En España, en particular, el papel de la especulación inmobiliaria ha sido un factor fundamental en la comprensión de la crisis en que nos encontramos. Evitar su reiteración debe ser un objetivo de primer orden de las administraciones públicas.

Para ello, como se ha señalado, un paso fundamental es incrementar fuertemente los procesos y los mecanismos de coordinación en materia de sostenibilidad ambiental, ordenación del territorio y urbanismo. La ordenación del territorio es un mecanismo idóneo para establecer estrategias estatales de crecimiento que den prioridad a la creación de empleos en actividades ambientalmente sostenibles (economía verde), en I+D+i (conocimiento) y en aprovechamiento de los recursos propios (desarrollo endógeno), que corrijan la práctica puesta en segundo plano de la lucha contra el cambio climático, y que se acompañen con políticas en cada Comunidad Autónoma y Administración Local que incidan en esas mismas líneas de intervención. Y, como se ha señalado, se considera plenamente justificado un papel mucho más activo de la AGE en los procesos de transformación territorial, tanto por las consecuencias históricas y reiteradas de dichos procesos sobre las crisis económicas y sus desproporcionados efectos sobre el conjunto de la población, como por sus efectos sobre el patrimonio territorial y sobre la sostenibilidad ambiental, sobre la seguridad jurídica y la garantía de igualdad de derechos de todos los españoles, y, sobre todo, sobre la necesidad de armonizar los desarrollos en aras de una mayor sostenibilidad, y de cumplir los compromisos a futuro que la creciente mundialización y los compromisos internacionales asumidos implican sobre dicha sostenibilidad.

Para viabilizar estos objetivos es imprescindible un acuerdo entre los dos principales partidos políticos, porque la solución exige, dada la inercia y tiempo de materialización de los procesos territoriales, una estabilidad que sólo se puede conseguir en un marco de acuerdo estructural en el que participen también los gobiernos de las administraciones territoriales. Dicha solución se centraría en el establecimiento de un paralelismo entre los objetivos económicos que se derivan de la Ley Orgánica 5/2001 y de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, con los de unas leyes paralelas que centraran en la sostenibilidad la justificación de la creación de una ley Orgánica que estableciera un Consejo de Políticas para la Sostenibilidad con las Comunidades Autónomas, y una Ley específica de Sostenibilidad, integrando las disposiciones pertinentes en materia de infraestructuras, energía, cambio climático, contaminación, transporte, residuos, economía verde, patrimonio territorial, urbanismo, ordenación del territorio, vivienda, desarrollo rural y recursos naturales como el agua.

El Consejo de Políticas para la Sostenibilidad tendría la función –a través de la consideración de los informes realizados al respecto por la AGE- de asegurar la concertación, colaboración y coordinación de las distintas administraciones en los planes, directrices o estrategias de ordenación del territorio para la sostenibilidad, que las distintas Comunidades Autónomas tendrían la obligación de elaborar, con

la capacidad de limitar y condicionar los planes, políticas y proyectos de transformación territorial de las distintas administraciones y, muy en particular, la expansión urbanística de determinados ámbitos frágiles (zonas costeras, o áreas con posibilidad de afectar a la Red Natura 2000 o a los Parques Nacionales) o de determinado tamaño (municipios mayores de 20.000 habitantes) o de ámbitos urbanos de carácter supramunicipal. Igualmente correspondería al Consejo la supervisión de la disciplina y de la ejecución de las sentencias en materia urbanística, territorial o contra el medio ambiente, con capacidad para asignar la ejecución de dicha disciplina, o ejecución de sentencias, a la AGE o a la Comunidad Autónoma que corresponda, y la garantía de una adecuada transparencia pública en todos los procesos de modificación o recalificación urbanística o territorial. También dependería del Consejo el Organismo o Agencia que se debería encargar del mantenimiento de un Sistema de Información Territorial en la web, donde se recogiera la situación y las limitaciones de uso, derechos y deberes de los propietarios asociados a cada parcela rústica o urbana, así como del seguimiento del cumplimiento de la normativa urbanística y territorial, y de la reacción ante el incumplimiento de la misma a través de los mecanismos administrativos o judiciales existentes al respecto.

En todo caso, y complementariamente, sería necesario una modificación legislativa que permitiera un acercamiento mucho más exigente en el equilibrio entre los daños asociados a la corrupción urbanística, territorial o ambiental y los beneficios particulares obtenidos por los infractores, asegurándose que ninguno de los condenados obtenga beneficios económicos por su delito, evitando la desaparición de la responsabilidad personal por la desaparición de promotoras o empresas intervinientes, y asegurando que los delincuentes compensan a terceros implicados en sus actuaciones a la vez que el resultado de éstas (edificios ilegales, áreas ambientales destruidas, etc.) es regenerado a la situación inicial a costa del patrimonio de los infractores, dondequiera que éste radique. También sería conveniente una revisión ejemplarizante de las penas en el Código Penal, la inhabilitación a perpetuidad de los condenados para la función pública y la persecución tanto de los corruptos como de los corruptores, con penas semejantes, en la prevaricación, el cohecho o el tráfico de influencias. Y, por último, asegurar la ejecución en el menor plazo posible de las sentencias firmes que tienen que ver con el derribo o restauración de la situación al estado anterior al delito.

Obviamente las medidas que se recogen inciden, fundamentalmente, en la prevención de la aparición de nuevas burbujas inmobiliarias –de tan nefastas consecuencias para la sociedad española- y en la racionalización y coordinación de políticas de las administraciones para evitar el despilfarro y contradicciones producidas entre muchas de ellas y su grave afección al territorio. Pero no hay que olvidar que el problema del siglo XXI es mucho más amplio, de cambio global en el modelo de desarrollo, donde, como muy bien señala W. Streeck (2011) en el párrafo final de su estupendo artículo:

“Hoy, más que nunca, el poder económico parece haberse convertido en poder político, mientras los ciudadanos se ven casi totalmente privados de sus defensas democráticas y de su capacidad de exigir a la economía

política intereses y demandas incompatibles con las de los propietarios del capital. De hecho, mirando retrospectivamente la sucesión de crisis del capitalismo democrático desde la década de 1970, parece dibujarse una resolución de los conflictos sociales del capitalismo avanzado, por temporal que sea, totalmente favorable a las clases propietarias, ahora firmemente atrincheradas en su fortaleza políticamente inexpugnable de las finanzas internacionales.”

Y la salida a esta situación requiere que una población, que en España va a verse progresivamente empobrecida en sus capas medias y bajas en la próxima década –si no se cambia radicalmente el modelo- tome conciencia de la necesidad de forzar los cambios que ayuden a llegar a otro modelo de formación social, donde el desarrollo sostenible sea la guía, se produzca una subordinación del poder financiero especulativo y económico al poder democrático, y el bienestar social y su sostenibilidad sean los objetivos prioritarios. Ello exige también propugnar otro modelo territorial y urbano y otro modelo de consumo, pero esta es otra cuestión que, desgraciadamente, no puede tener cabida en este artículo.

Bibliografía

- CABILDO DE LANZAROTE et al. (2010): *Memoria de las II Jornadas de Legalidad Territorial y Ambiental*. Disponible en: <http://issuu.com/fundicot/docs/2legalidad>
- COMISIÓN EUROPEA (2011): *Hoja de Ruta para lograr una Economía Baja en Carbono para el 2050*. Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento, CES y Comité de las Regiones Europeas, Bruselas.
- DOCE (2011): *Directiva 2009/28/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:ES:PDF>
- DOCE (2011): *Directiva 2010/31/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010 relativa a la eficiencia energética de los edificios*. Diario Oficial de la UE. 18/06/2010. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:ES:PDF>
- FINANCIAL CRISIS INQUIRY COMMISSION (2011): *Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States*. Official Government Edition. Washington DC.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2011): *Perspectivas Económicas Mundiales*. Septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/texts.pdf>
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2011): *Travel Tourism Competitiveness Report 2011*. Disponible en:

- http://www3.weforum.org/docs/WEF_TravelTourismCompetitiveness_Report_2011.pdf
- LÓPEZ, Isidro y RODRÍGUEZ, Emmanuel (2010): *Fin de ciclo*. Ed. Traficantes de Sueños, Madrid.
- MINISTERIO DE LA VIVIENDA (2010): *Libro Blanco sobre la sostenibilidad del planeamiento urbanístico*. Ministerio de Vivienda, Madrid.
- NAREDO, Juan Manuel; CARPINTERO, Óscar y MARCOS, Carlos (2008): *Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española 1995-2007*. FUNCAS. Madrid.
- NAVARRO, Vicent; TORRES, José y GARZÓN, Antonio (2011): *Hay alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*. Ed. Sequitur. ATTAC España, Madrid.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD DE ESPAÑA (2010): *Sostenibilidad en España 2010*. Ed. Mundi-Prensa, Madrid.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD DE ESPAÑA (2011): *Sostenibilidad en España 2011*. Mundi-Prensa, Madrid.
- RAJAN, Racghuram G. (2011): *Grietas del sistema. Por qué la economía mundial sigue amenazada*. Ed. Deusto, Barcelona (ed. orig., New Jersey 2010).
- ROCHE, Marc (2011): *El Banco. Como Goldman Sachs dirige el mundo*. Ed. Deusto, Barcelona (ed. orig., París 2010).
- RODRÍGUEZ, Julio (2011): “El mercado de la vivienda tras la recaída de la crisis. Observatorio Inmobiliario” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 169-170 otoño-invierno 2011, Madrid, pp. 701-716.
- SERRANO, Antonio (1999): “Regiones funcionales urbanas, ¿lugares para vivir?”, en *La Ciutat Sostenible*. Col. Urbanitats. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona, pp. 115-133.
- SERRANO, Antonio (2000): “La problemática de las áreas urbanas supranacionales. Aplicación a la región funcional urbana de Valencia” en *Cartas Urbana* nº 6, junio 2000. DACT, Las Palmas, pp. 169-206.
- SERRANO, Antonio (2002): “El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español” en *Revista URBAN* nº 8. Verano/otoño 2003, Madrid, pp. 35-54.
- SERRANO, Antonio (2009): *Cambio Global España 2020. Programa Transporte*. CCEIM, FUNDICOT y Caja Madrid Fundación, Madrid. Disponible en www.fundicot.org
- SERRANO, Antonio et al. (2010): *Transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española e Informe de prospectiva sobre el Modelo territorial 2015*. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM) Madrid 2010. Disponible en www.fundicot.org
- SERRANO, Antonio (2011): “Transformaciones territoriales en España 1978-2008 y perspectivas 2015”, en *Crisis y Territorio*. FUNDICOT, Madrid, pp. 55-89. Disponible en www.fundicot.org
- SECRETARÍA DE ESTADO DE LA ENERGÍA (2011): *Planificación energética indicativa, según lo dispuesto en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible*. Disponible en: http://www.mityc.es/energia/es-ES/Novedades/Documents/Planificacion_indicativa_2012-2020.pdf

- SECRETARÍA DE ESTADO DE LA ENERGÍA (2011): *La Energía en España 2010*. Disponible en:
http://www.mityc.es/energia/balances/Balances/LibrosEnergia/Energia_Espana_2010_2ed.pdf
- SECRETARÍA DE ESTADO DE VIVIENDA (2011): *Capitales&Ciudades+100*. Disponible en:
http://siu.vivienda.es/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=98&Itemid=152&lang=es
- THE ECONOMIST (2011): *The Economist House Price Indicator*. Disponible en:
http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2011/03/global_house_prices&fsrc=nwl
- WORLD ECONOMIC FORUM (2011): *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Disponible en: <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>