

Políticas de la Tierra Panorama en 2012



Antonio Serrano Rodríguez

Dr. Ingeniero de Caminos Canales y Puertos.
Economista
Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Valencia
Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Presidente de FUNDICOT

Se inicia el año 2012 y también una nueva época en la dirección de la Revista de FUNDICOT, para la que escribo este artículo con la intención de convertirlo en una sección fija de la misma. Sección que vaya permitiendo reflexionar sobre donde estamos, cuales han sido los principales hitos en los que haya tenido ocasión de participar y exponer mi visión desde la perspectiva de la temática que nos ocupa, entre la publicación de cada Revista (en este número me referiré a los aspectos más relevantes que, en mi opinión, se han producido a lo largo del año 2011) y, lo que seguramente tenga un mayor interés, sobre qué es posible esperar para este año 2012 que se inicia con muy malos presagios en casi todos los campos y, como no, también en el de Políticas de la Tierra.



Dado que el cambio no ha sido nunca tan rápido ni la situación tan cambiante a nivel global como lo que acontece en la actualidad, donde cada noticia queda obsoleta a los pocos días de producirse y es sustituida en los medios de comunicación por otra noticia peor, creo que es oportuno comenzar por el final: el 6º Foro de Liderazgo Turístico de Exceltur, celebrado el 17 de enero de 2012, con la presencia e intervención del Presidente de Gobierno y de destacados empresarios de los sectores Turístico, Transportes y Construcción.



Empezaríamos así por un sector fundamental para la economía del país y su territorio, y conectaríamos con el artículo sobre similar temática que escribí en agosto de 2011, tras participar, en una Mesa redonda, en el Encuentro internacional sobre Turismo (Santander, 20 de julio de 2011) en el que se presentó el Informe MoniTUR 2010.

Directamente conectado con los temas tratados en el citado 6º Foro hay que situar los contenidos de la Conferencia sobre Crisis y territorio del acto del 28 de noviembre pasado organizado por FUNDICOT y las Conclusiones del 6CIOT, así como mi participación en el 5º CONAMA local, celebrado en Vitoria el 29 de noviembre, tanto como miembro del Comité científico como en mi condición de ponente en dos de sus sesiones (Nuevas formas de intervención sobre las ciudades y el territorio y Ciudades verdes), sobre las que las aportaciones del Presidente del Gobierno y del panel de expertos de economía del citado 6ª Foro de Exceltur conectan muy directamente.

Otro bloque de reflexiones necesariamente conectadas con lo anterior proviene de mi participación en distintos actos y de la publicación de distintos artículos de los que conviene destacar, en este año 2011, el Seminario sobre Áreas protegidas y cambio global, organizado por EUROPARC, y el proyecto CaDEC de ESPON, organizado por el OSE (ambos en el mes de noviembre), el ciclo del Paisaje de Vitoria y el I Congreso internacional sobre Los Caminos de la Sostenibilidad de Bilbao (ambos en junio), o las Jornadas sobre Retos y oportunidades de la Ingeniería Española, celebradas en el Instituto de la Ingeniería de España que acoge a FUNDICOT (mayo).

Congreso Internacional de la Tierra

"LOS CAMINOS DE LA SUSTENTABILIDAD"

RECONOCER BUENAS PRÁCTICAS SUSTENTABLES, BASADAS EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS Y DE LAS DESTREZAS TÉCNICAS

En el marco de los 20 años de florecer y de las propuestas para la sostenibilidad de la universidad del país vasco.

15, 16, y 17 de junio de 2011
Ciudad de Bilbao, España

CONVOCATORIA ABIERTA
Expertos en sobre políticas y proyectos y políticas, bajo la modalidad de Pléyades.

RECEPCIÓN DE RESÚMENES
Hasta el 31 de marzo de 2011

DESTINATARIOS
Docentes, investigadores, estudiantes, miembros de universidades, institutos, organismos públicos y privados interesados en la temática.

PROGRAMA DE ACTIVIDADES
Congreso Bilbao

Día 1	
mañana	- Apertura - Conferencia inaugural Florencio Ruíz - Conferencia inaugural Ramón Feix - Conferencia inaugural Sergio Cuervo - Conclusiones Relator 1
tarde	Visita técnica Bilbao
Día 2	
mañana y tarde	- Mesa 1: Políticas públicas - Ponentes 4 (Ponente 2 Universidad País Vasco) - Conclusiones Relator 2
mañana y tarde	- Mesa 2: Buenas Prácticas Propuestas - Ponentes 4 (Ponente 2 Universidad País Vasco) - Conclusiones Relator 3
Día 3	
mañana	Conclusiones Relatores 1, 2 y 3
tarde	Opcional visita Barrio de Indurain Urbana

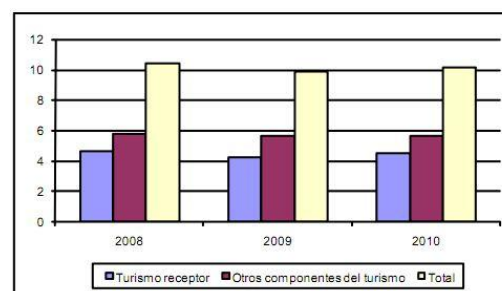
Los contenidos de las intervenciones realizadas se pueden bajar de www.fundicot.org, www.fundacionsistema.es o de las web de los organizadores de las sesiones (CONAMA, EUROPARC, OSE, etc.) siendo el objetivo de este artículo el de sintetizar las principales reflexiones que cabe realizar sobre dichos contenidos, y las previsiones a corto y medio plazo para España, en línea con lo realizado en la investigación efectuada para el MARM: "Transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española e Informe de prospectiva

sobre el Modelo territorial 2015", cuyo Informe ejecutivo de síntesis se puede descargar en la web de FUNDICOT.

Con respecto a las previsiones a corto plazo, he tenido el privilegio de ser uno de los pocos españoles que ha escuchado en vivo y en directo una intervención del actual Presidente del Gobierno sobre lo que van a ser las principales políticas a desarrollar en España, producida tras una intervención del Presidente de Exceltur y Vicepresidente de Meliá Hotels Internacional, que encuadró y prologó la intervención leída de nuestro Presidente con fuerte coincidencia en objetivos y propuestas. A ellas me refiero igualmente en los epígrafes siguientes.

TURISMO

Con respecto a este sector, ambos citaron los últimos datos de las Cuentas Satélite del Turismo para el año 2010, publicadas por el INE el 29 de diciembre de 2011, y en las que se señala que el turismo significó el 10,2% del PIB de España y del orden del 12% del empleo, en 2010, mejorando en 3 décimas su participación en el PIB respecto a 2009, gracias a que la demanda final turística tuvo un crecimiento en términos económicos corrientes del 3,0% frente al 0,3% del conjunto de la economía española. Y ello, fundamentalmente, como consecuencia del crecimiento de la demanda extranjera (la demanda interna continúa disminuyendo y la crisis en los territorios donde ésta predomina sigue siendo muy fuerte) que huye de países con conflictos geopolíticos (norte de África). Aspecto positivo pero que, a su vez, muestra una gran debilidad: el crecimiento no se produce por méritos propios sino por deméritos de los competidores.



FUENTE: INE. Cuenta satélite del turismo en España

En todo caso, España, tras la reducción de visitantes que supuso la crisis global iniciada en 2008, ha vuelto a la senda de incremento cuantitativo de los turistas extranjeros, superándose los 53 millones de visitantes en el año 2010, pero con las mismas debilidades (menor gasto por turista, menor duración de la estancia me-

dia, menor productividad) que cada vez de una manera más clara se han ido perfilando a lo largo de los últimos 15 años. Se mantiene, por lo tanto, la necesidad de mejorar la productividad del sector y de introducir modificaciones en el mismo que permitan asegurar su sostenibilidad económica y empresarial a largo plazo. Y ello, en un marco en el que el creciente peso de la web en la comercialización, y el tener que atender adecuadamente a las motivaciones de una demanda con capacidades de elección crecientes, deberían ser causas suficientes para cambiar la forma de enfocar las políticas turísticas.



En este marco, con respecto a la reunión de hace seis meses, se mantiene la filosofía de que el turismo es un potencial de primer orden de España y uno de los sectores que pueden ayudar a salir de la crisis si se actúa adecuadamente. Pero ha desaparecido de los discursos la reflexión de que no tiene mucho futuro la filosofía de más turistas a cualquier precio, cuando el saldo marginal de un nuevo turista en determinadas áreas y tipologías da lugar a un balance neto negativo para el país.

Desde el punto de vista de la racionalidad del sector y de su productividad sería muy grave olvidar que si el aumento del número de turistas se produce reduciendo precios y servicios, los resultados serán cada vez más insatisfactorios; y que sólo si la política turística es capaz de responder a la generación de nuevos sectores de demanda ambientalmente sostenibles e integrados en nuestra cultura y capacidad de innovación, el turismo podrá tener un futuro alagüeño.

En este sentido hay un acuerdo de todas las partes sobre las ventajas de un Plan Integral Turístico¹⁴ que concrete acciones y presupues-

tos públicos y privados. Se alabó el ejemplo seguido por México en la implicación de todas las administraciones y agentes sociales en el desarrollo del sector, y en el seguimiento mensual de su evolución. Y se destacó la importancia de la concertación y colaboración público-privada, con la potenciación de la Conferencia Interministerial Turística y su ampliación a una Conferencia de Presidentes de Comunidades autónomas.

¿Es posible promover una recreación del sector sobre nuevas bases socioeconómicas, territoriales y ambientales, impulsar la regeneración y recreación de ámbitos maduros y obsoletos para las necesidades de una demanda que interese a los objetivos del país (que es muy distinta a la del turismo de masas iniciada por los "tour operators" en la década de los setenta) y recuperar el atractivo de los recursos ambientales y del paisaje que fueron el núcleo central de la demanda turística de España? Seguramente sí, pero no parecían ir por ahí las principales demandas planteadas por los empresarios del sector, ni las aportaciones realizadas desde la Presidencia del Gobierno, centradas en definir "modificaciones legislativas para mejorar la flexibilidad y adaptabilidad de las leyes y del empleo". Las palabras clave las pronunció Joan Gaspart (Presidente del Grupo Husa y Presidente del Consejo de Turismo de la CEOE) cuando señaló que las medidas deben ir dirigidas a asegurar que los empresarios ganen dinero con sus inversiones, ya que sólo así las realizarán y crearán empleo. Lo cual es evidente, pero si esta ganancia debe competir con las que se derivan de la especulación financiera internacional (o de la simple compra de títulos de deuda pública a largo plazo, por encima del 6%) en un marco esperado de recesión de la economía española (menos PIB a repartir) es evidente que sólo se puede conseguir si los sueldos y salarios tienen una reducción no sólo similar a la del PIB, sino superior a ésta para que las ganancias de los empresarios se puedan incrementar. Y si hay fuertes restricciones en los gastos públicos y se piden ayudas para la necesaria reconversión de los destinos maduros (áreas turísticas degradadas) en lo que tanto empresarios como Gobierno coincidieron¹⁵, es evidente que ello sólo se puede producir a costa de la reducción de recursos para otros sectores. ¿Cuáles?

¹⁴ El Consejo Español de Turismo aprobó en 2011 el compromiso a favor de un nuevo modelo de turismo para el litoral español y su declaración de adhesión al Plan Turismo Litoral Siglo XXI, en el que se pretende que el sector crezca en un 3% de media anual en la década 2010-2020, reducir su carga ambiental, revalorizar y restaurar el litoral y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero ligadas al sector en un 20%, entre otros aspectos. Para ello se considera necesario una política que ofrezca una variedad y diversidad de productos turísticos (definiendo una marca propia para cada uno de ellos) adaptando y diversificando los destinos y asegurando que cada uno de ellos tenga la calidad (urbanística, ambiental, de servicios, confort, etc.) exigible, con pautas de productividad y de satisfacción del turista elevadas, y que esté adaptada a las nuevas necesidades del siglo XXI (sostenibilidad ambiental, adaptación y lucha contra el cambio climático, preservación del patrimonio, productividad, empleo, ...).

¹⁵ No hay que olvidar 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, pasando de la 6ª posición de 2009 a la 8ª en 2010, en gran parte por el empeoramiento de su sostenibilidad ambiental, y de la calidad aportada al sector por sus recursos humanos y naturales.

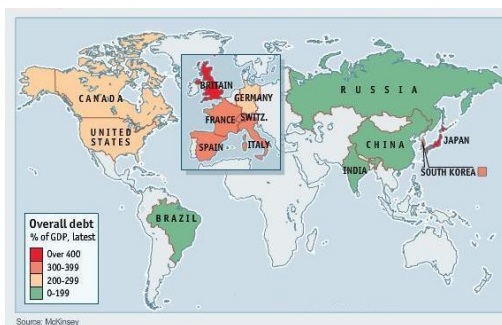
Las previsiones tendenciales de los empresarios son que el sector siga aumentando su participación en el PIB español (del orden del 0,2%) por el mantenimiento del crecimiento de los viajeros exteriores y por la atonía económica del resto de sectores en España, pero con disminución del turismo nacional (por la disminución en el nivel de renta de las clases medias y trabajadores) y el mantenimiento de la situación de crisis en los territorios más asociados a este tipo de demanda (litoral mediterráneo y turismo interior). Mejoras en la situación la asociaban a medidas que animen a los empresarios del sector a nuevas inversiones, entre las que destacaban las señaladas modificaciones legislativas para mejorar la flexibilidad y adaptabilidad de las leyes y del empleo.

TENDENCIAS EN LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SU INFLUENCIA SOBRE ESPAÑA

Necesariamente el tema turístico se encuadra en la evolución seguida por la situación de cambio global que se produce en el conjunto del Planeta y, en este sentido, hemos de referirnos tanto a las propuestas de empresarios y del Presidente de Gobierno, como a los planteamientos de los Directores de los Servicios de Estudios del Banco de España, BBVA y La Caixa que, con la moderación del Presidente de Analistas Financieros Internacionales, plantearon en el mismo 6º Foro sus expectativas para 2012 en España. Y también a las distintas reflexiones y previsiones de distintos enfoques e Informes que a diario tratan de profundizar en esta compleja problemática.

En síntesis, se puede decir que España sigue sufriendo las consecuencias de una crisis global financiero-especulativa en la que el endeudamiento de su sector privado no financiero (cerca del 140% del PIB de deuda) y de las familias y del sector financiero españoles (más del 80% del PIB de deuda cada uno) tiene una importancia mucho más significativa relativamente que la del Estado (del orden del 70% del PIB de deuda). Que estos niveles de endeudamiento en España están muy directamente relacionados con una construcción desproporcionada y con una burbuja inmobiliaria apoyada desde las administraciones públicas, fundamentalmente entre 1996 y 2003. Y que, según The Economist (World debt guide. July-2011) estamos en una situación que, aunque más de cuatro veces mejor que Irlanda, Portugal y Grecia, y cerca de Italia, presenta una tasa de crecimiento esperado de su PIB menos pago de la deuda estimado en el -3,2%. Crecimiento negativo que habla de la importancia de políticas que ayuden, simul-

táneamente, a incrementar el crecimiento y a reducir el nivel de endeudamiento y el coste de la deuda. Pero, con la previsión de la continuación de las tensiones económicas sobre la Unión Europea, España presenta unas previsiones prácticamente unánimes de disminución de su PIB, con una entrada en recesión técnica, incremento del desempleo (ya por encima de los 5,2 millones a inicios del año 2012), disminución de la renta familiar disponible y debilitamiento del acceso a los servicios públicos soportes de la sociedad del bienestar.



Las previsiones de los citados Directores de Servicios de Estudios fueron unánimes al mostrar que 2012 va a ser un mal año económico mundial, peor que 2011, registrándose una desaceleración de la economía mundial cuando todavía no se ha salido de la crisis 2008/9, sobre todo para la Unión Europea y, en particular, para España.

En este marco, el Presidente de Gobierno señaló que su política se centra en tres ámbitos fundamentales (estabilidad presupuestaria de todas las administraciones, equilibrio del sistema financiero y reforma laboral) cuyos objetivos más inmediatos son cumplir con el objetivo del 4,4% de déficit público para 2012 (lo que requiere una corrección del orden de 40.000 millones de euros, mientras que las medidas adoptadas a 31/12/2011 sólo corrigen del orden de 15.000), corregir los balances del sector financiero de la sobrevaloración de sus activos inmobiliarios (lo que puede llegar a implicar hasta otros 40.000 millones¹⁶) facilitando las fusiones bancarias, y flexibilizar el mercado laboral para reducir el coste del factor trabajo

¹⁶ Aunque no va en esta línea el Real Decreto-ley 20/2011 del BOE de 31 de diciembre de 2011, donde se retrasa hasta junio de 2013 la aplicación de la valoración administrativa 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, en los términos establecidos en el texto refundido vigente de la ley del suelo estatal (que permite la aplicación de justiprecios expropiatorios sin incorporar expectativas especulativas para la realización de políticas y obras públicas) manteniendo 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 (lo que permite que bancos y empresas no se vean obligados a modificar la valoración a precios residuales efectuada sobre estos terrenos en sus balances, como ya había hecho el anterior Gobierno con la prórroga efectuada del mismo hasta el 31 de diciembre de 2011).

en la economía y la flexibilidad en su contratación.

También en la línea de la flexibilización se refirió, concretamente, a la flexibilización del sector energético y del resto de los sectores económicos, a evitar duplicaciones administrativas y, como reforma legislativa concreta, a la reforma de la Ley de costas, específicamente demandada por los empresarios "para ayudar a salir de la crisis" ¿Nos imaginamos cómo?

Centrándonos en la energía, de importancia capital para comprender los déficit en la balanza de pagos españolas, el consenso se sitúa en una estabilización de los precios del petróleo para 2012 en los actuales niveles entre 100 y 120\$/barril Brent, aunque con una tendencia creciente a largo plazo y una fuerte incertidumbre sobre su evolución a corto, por los riesgos geopolíticos de Irán y del resto de países productores. Lo malo es que, en todo caso, la previsión de estabilización a corto viene acompañada de unas previsiones de la devaluación del tipo de cambio del euro frente al dólar hacia 1,2 €/\$, que va a implicar un incremento de la factura energética para toda la UE y para España¹⁷.



Por el lado optimista podemos señalar la esperanza manifestada por algunos Institutos de prospectiva sobre que el precio del petróleo se desplome como consecuencia de la reducción de la demanda, situándose a niveles de entre 70 y 80 \$/barril Brent, con una caída cercana al 40% sobre sus precios actuales, lo cuál serviría de acicate a la mejora del consumo y de la economía americana, y sería una tabla de salvación para los desastrosos saldos comerciales de Grecia, Portugal, España e Italia, entre otros países europeos. Sin embargo, las citadas tensiones guerreras en Irán, Siria y países aledaños,

y la creciente inestabilidad de otros productos tradicionales, junto con la continuación del incremento de la demanda en los países en desarrollo y la reducción creciente del petróleo barato y su sustitución por petróleo a mayor profundidad y de peor calidad, no auguran mucho éxito a este vaticinio. Aunque es cierto que en EEUU el petróleo WTI ha registrado importantes reducciones en su precio y ello está influyendo muy positivamente, junto con las medidas de incentivación de la economía adoptadas por el Gobierno de EEUU, en lo que parece ser la mejora actual de la situación económica de ese país. En todo caso, serán las decisiones que adopte la OPEC al respecto (y en particular Arabia Saudí, con capacidad para influir en los precios con sus variaciones en la producción) y el posicionamiento de los mercados financiero-especulativos sobre los mercados de futuro del petróleo (que, por ahora, para 2012 están optando por su estabilidad) los que marquen, en última instancia, la evolución e intensidad de estos cambios en los precios, con lo que, nuevamente agentes externos y la globalización de los mercados especulativos condicionarán radicalmente la evolución económica de España, que no ha sabido avanzar de forma significativa en la disminución de la dependencia energética, racionalizando consumos (ordenación del territorio, urbanismo, transporte, edificación, intensidad energética de los sectores productivos) potenciando las energías renovables (incomprensiblemente las políticas de apoyo al carbón del último Gobierno han llevado a que la producción de electricidad de renovables haya disminuido del orden del 10%, en 2011, mientras que el carbón ha subido su participación en un 95%), la economía verde y el desarrollo endógeno.

SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y COHESIÓN TERRITORIAL

La celebración, en octubre de 2010, del 6º Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (6CIOT) ha permitido que FUNDICOT potencie la reiterada reivindicación de que la Ordenación del Territorio es una disciplina científica y práctica administrativa que tiene una utilidad insustituible en el avance hacia la sostenibilidad ambiental, la cohesión socioeconómica y el equilibrio territorial, ya que, a su través, se modula el paisaje y los efectos (normalmente de gran perdurabilidad) de las actuaciones sobre el suelo, públicas y privadas, al margen de los beneficios o perjuicios que produzcan a la población y a los propios ecosistemas o recursos naturales. Su carácter horizontal y multisectorial posibilita que sea un instrumento fundamental para la coordinación, concertación y coopera-

¹⁷ Las repercusiones sobre la economía española y sobre el propio Modelo territorial de esta evolución ya fueron consideradas en el trabajo realizado "Informe Transportes", elaborado dentro del Programa de Cambio Global España 2020, de FUNDICOT y CCEIM (Fundación de la Universidad Complutense de Madrid) presentado públicamente en distintos foros (de la propia CCEIM, de FUNDICOT, de CCOO, de la Casa Encendida-Caja de Madrid, y base de la realización de un Curso de Verano en El Escorial realizado por FUNDICOT con la Universidad Complutense en junio de 2010 y que se puede descargar en www.fundicot.org) y en el antes citado trabajo para el MARM (también descargable en www.fundicot.org).

ción en la definición del modelo de desarrollo y en la defensa y enriquecimiento del patrimonio territorial, porque dos de sus principales virtudes son: en primer lugar, la de conseguir sinergias entre las distintas actuaciones de las administraciones públicas (infraestructuras, servicios, políticas agrarias, ambientales, etc.) y las del sector privado, atendiendo al hecho de que todas las actividades necesitan un espacio para localizarse y desarrollarse; y, en segundo lugar, la de evitar actuaciones 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) o efectos externos negativos para la sociedad (burbujas especulativas, deterioro de la oferta turística por deterioro del entorno,...) con unos costes desproporcionados para la mayoría de la población.



La búsqueda generalizada de beneficios especulativos en la revalorización del suelo, asociada a determinadas políticas urbanísticas y de ordenación del territorio, han generado procesos de transformación territorial absolutamente desaconsejables con grave deterioro de áreas y ecosistemas de gran valor, fuerte deterioro del paisaje, negativas consecuencias sobre el turismo y generalización de un modelo de ocupación del espacio (ciudad dispersa, con urbanizaciones de gran extensión y muy baja densidad de edificación) 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 -los ingresos municipales se habían multiplicado, como media, por ocho en lo alto del ciclo- abocándoles la actual crisis a situaciones de quiebra económica). Además, esta importante merma de ingresos se produce en todas las administraciones y está llevando a un sensible deterioro de las urbanizaciones, mobiliario urbano y servicios públicos en muchas zonas del territorio español, incre-

mentando la degradación del patrimonio y del paisaje de las mismas.

También este 6CIOT ha permitido constatar cómo el modelo de desarrollo seguido en España ha conducido a unas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) fuertemente crecientes en el período 1996-2007 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 centrada en el negocio inmobiliario que 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; de manera que del orden de dos terceras partes de las emisiones de GEI están directamente ligadas al modelo de desarrollo territorial, urbano y edificatorio seguido, no cabiendo ninguna duda de que los necesarios cambios en estas emisiones exigen actuaciones urgentes sobre estos modelos.



Pero no es de esperar que se evolucione hacia este cambio cuando, como se temía, la Cumbre del Clima de Durban (COP 17) ha terminado en una de las peores situaciones imaginables, volviendo en muchos de sus aspectos a lo ya establecido en la COP 14 de Bali que condujo a una COP 15, en 2009 en Copenhague, de resultados frustrantes. No se ha producido el acuerdo que prologara el Protocolo de Kioto, que expira en 2012, con la imprescindible adhesión de EEUU, China, India y Brasil, lo que hubiera sido el mejor y más razonable escenario desde la perspectiva de la sostenibilidad del planeta. Pero, desde el inicio de la COP se conocían propuestas por parte de países como EEUU, Brasil, India y China de que el acuerdo se aplazara hasta después del 2020, dejando ocho años de ausencia de regulación/compromiso internacional en el tema; o posiciones como la de Canadá, Rusia o Japón de no prorrogar sus compromisos tras la extinción del Protocolo de Kioto en 2012, con lo que las emisiones reguladas por el compromiso finalmente asumido -de

prorrogar el mismo hasta 2017 ó 2010- pasará de regular alrededor del 25% del total actual a menos del 15% de las emisiones mundiales, con Suiza, Noruega, Australia y Nueva Zelanda manteniendo sus compromisos, junto a la UE¹⁸.

Pero, según el último informe del IPCC (Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX). 18 November 2011) "puede afirmarse con un alto grado de certeza que las temperaturas máximas y mínimas aumentan debido al incremento de los gases invernadero". Y este Informe augura que el cambio climático disparará la fuerza de las tormentas, e intensificará el efecto de las sequías y de otros fenómenos naturales como tornados o inundaciones. Ya con la situación actual de concentración de gases estima que la temperatura media global aumentará entre uno y tres grados centígrados a mediados de siglo, y de dos a cinco grados a finales del mismo, lo que generará pérdidas de miles de millones de euros y afectará gravemente a sectores económicos como el turismo y la agricultura. Y, especialmente en países como España, cuya vulnerabilidad económica y del modelo territorial al aumento de las temperaturas es especialmente grave, afectando de forma severa a nuestros balances hídricos, a nuestra agricultura, sistema forestal, ecosistemas y, de manera directa e indirecta, a la conservación de la biodiversidad; pero también al turismo y al confort climático de nuestras ciudades, a través de su incidencia en sus consumos y dependencia energética; y, desde otra perspectiva, a través del incremento del riesgo en nuestros ya muy frágiles litorales, como consecuencia del incremento esperado en la intensidad y gravedad de los temporales y en el progresivo incremento del nivel de nuestros mares.



¹⁸ Ésta, que por sí sola representa el 12% de las emisiones tiene una Directiva aprobada por la que se compromete a reducir para el 2020 en un 20% sus emisiones de 1990, estando ya en la actualidad en más del 15% de reducción, como consecuencia de la crisis y de las políticas desarrolladas hasta la actualidad en eficiencia y energías renovables.

En esta dirección, en el 6CIOT el objetivo principal fue abrir un debate en torno a la problemática derivada de la crisis mundial sobre el territorio, y en torno a la necesidad de encontrar nuevas vías de actuación para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras y el paisaje, a las consecuencias y nuevas exigencias derivadas de la crisis global actual y de las perspectivas de cambio en una sociedad crecientemente mundializada, y en la que la capacidad de intervención para su transformación se encuentra cada vez más condicionada por circunstancias externas. Trece meses después (28 de noviembre de 2011) en la Jornada "Crisis y Territorio" organizada por FUNDICOT con la colaboración del MARM y del Ministerio de Fomento, se reiteraban los factores que han conducido a la situación actual y se destacaba que una de las causas fundamentales del proceso era el marco legal que se inicia con el cambio de gobierno de 1996, con una ley del suelo incentivadora de la especulación inmobiliaria (ley del suelo de 1998) y con una incomprensible sentencia del Tribunal Constitucional que excluye a la Administración General del Estado (AGE) del imprescindible proceso coordinador en la materia (sentencia del TC61/1997, de 20 de marzo). Si a esto se une una demasiado frecuente ausencia de políticas de ordenación del territorio adecuadas, y unos planes generales o de desarrollo continuamente modificados y adaptados al negocio inmobiliario¹⁹, tenemos definido el marco que ha propiciado e impulsado las burbujas especulativas en el país, culpables en gran parte de la actual crisis del modelo.

No podemos ser muy optimistas con la evolución hacia los citados objetivos de sostenibilidad ambiental, equilibrio territorial y cohesión socioeconómica a la vista de las citadas intervenciones del pasado 17 de enero de 2012 en lo que se refiere a la regulación ambiental y, en particular, a los nuevos contenidos previsibles para la Ley de costas. Previsión pesimista que también sobrevuela sobre otras competencias propias del actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, como son las del agua, biodiversidad y paisaje, elementos fundamentales del patrimonio territorial español, sobre los que el riesgo de cambios en las políticas (ya muy devaluadas en la segunda legislatura de Gobierno del PSOE) o en las propias normativas con retroceso para la sostenibilidad ambiental del desarrollo son muy elevados. Y lo mismo sucede con las previsiones de

¹⁹ 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.

modificación sobre la Ley del suelo por parte del Ministerio de Fomento y sobre las tendencias que se están produciendo en urbanismo, ordenación del territorio y políticas de suelo y vivienda, donde no sólo aparece la amenaza de actuaciones que vuelvan a incentivar la creación de burbujas inmobiliarias en un futuro²⁰), sino que la aprobada recuperación de la desgravación fiscal en el IRPF para la adquisición de vivienda (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) muestra un primer paso en esta línea pesimista, donde todavía es más incomprensible el carácter retroactivo de la misma al año 2011, haciendo desaparecer la lógica, que podría darle algún sentido, ligada a pretender incentivar la venta del fuerte stock actual existente de viviendas.

LOS BENEFICIOS ESPECULATIVOS Y EL INCUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD VIGENTE

Si la insostenibilidad ambiental del modelo basado en la especulación inmobiliaria no presenta dudas, tampoco la tiene su insostenibilidad ética, ya que la especulación urbanística ha llevado a frecuentes casos de corrupción posibilitados por las fuertes revalorizaciones y rentabilidades obtenidas para las inversiones efectuadas; ha favorecido y favorece el blanqueo de dinero negro; e implica procesos de transferencia de renta desde el conjunto de la sociedad (sobre todo de los jóvenes y personas sin patrimonio inmobiliario) a los especuladores que, frecuentemente, la localizan en los denominados paraísos fiscales. Además, esta situación ha colaborado a una grave pérdida de imagen de España, tanto en los índices de corrupción de los indicadores internacionales como por la pérdida de confianza en la política urbanística y territorial, o en la administración y en la justicia española. El 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 de la Directiva sobre contratos públicos.



En este sentido, en febrero de 2011 se concluyeron los trabajos de FUNDICOT respecto a la colaboración con el Cabildo de Lanzarote para la distribución del documento de las II Jornadas de Legalidad Ambiental, (el documento se puede descargar desde www.fundicot.org) realizadas con nuestra colaboración, de indudable interés desde la perspectiva de uno de los problemas más graves que ha presentado los procesos de transformación territorial en España, como es la numerosa presencia de actuaciones al margen de la normativa vigente, y la reducida capacidad de nuestro ejecutivo y legislativo para corregir la situación.



²⁰ La actual coyuntura del sector es una garantía de que la burbuja no se reproduzca a medio plazo, ya que éste presenta un exceso de suelo urbanizable hipotecado a precios muy por encima de su valor, fuertísimo endeudamiento privado y morosidad ligados al sector, y el parque de viviendas ha alcanzado una dimensión desproporcionada (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) y el número de viviendas en venta (del orden de dos millones entre nuevas y de segunda mano) y las dificultades para acceder a los créditos hipotecarios por la situación del sistema financiero español, hacen esperar una continuación de la caída de los precios a corto y un mantenimiento de los mismos a medio. En este sentido son también reveladores los datos que recoge el OSE en su Informe sobre Sostenibilidad del año 2010, en base a los cuales, 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.

Porque, precisamente los fuertes beneficios y costes que se derivan de las actuaciones con incidencia territorial son otras de las características más singulares y problemáticas de la planificación y gestión urbanística y territorial. Éstas 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 repetirse 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), como en los treinta y tres años de democracia, con una gestión autonómica derivada de la consideración como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (CCAA) del urbanismo, de la ordenación del territorio y de la gestión ambiental. Las políticas y actuaciones urbanísticas y territoriales desarrolladas han tenido efectos muy importantes sobre el conjunto de la economía del país y han colaborado muy directamente a la generación de la actual crisis socioeconómica, significando un altísimo coste para el conjunto de la sociedad, tanto por su participación en los cíclicos procesos especulativos en el suelo y la vivienda con la creación de sucesivas burbujas inmobiliarias que terminan con graves crisis en la economía española, como colaborando de forma destacada al nivel de endeudamiento del sector privado en España que está condicionando una de las fases de mayor inestabilidad, paro y malestar social del país.

CONCLUSIONES

Como principal conclusión a fecha de 20 de enero de 2012 habría que destacar que la continuación en la presión de los mercados financiero-especulativos, la incidencia del problema del paro en España, la inevitable recesión económica de este año con las políticas de ajuste fiscal como único tipo de política estatal, y los graves problemas de las administraciones territoriales para cubrir sus gastos sin los ingresos que la burbuja inmobiliaria les había venido proporcionando a lo largo del período 1997-2007, están llevando en una dirección muy preocupante para la sociedad española.



Las administraciones públicas están olvidando que es en la aplicación de soluciones centradas en la sostenibilidad económica y ambiental a largo plazo, promoviendo cambios estructurales que incentiven las economías verde y del conocimiento, la movilidad social (potenciación del alquiler) la regeneración urbana con la mejora de la eficiencia energética y ambiental de edificios y ciudades, el transporte sostenible y el desarrollo endógeno, siguiendo las buenas prácticas presentes en los países del norte de Europa, el camino que podría significar una alternativa eficaz para el avance en la consecución de los objetivos establecidos en la Constitución Española. Y que no son soluciones lógicas restringir la inversión pública en áreas como en la I+D+i y la educación, que son elementos básicos para una sociedad sostenible y viable, o seguir reduciendo las inversiones en capital territorial productivo sin discriminar entre inversiones que son incomprensibles (aeropuertos sin aviones, puertos sin barcos, autovías sin coches, AVEs sin viajeros, embalses para regadíos sin regantes o urbanizaciones sin viviendas, pero que se continúan realizándose) olvidando que sí existen inversiones en capital productivo e infraestructuras cuya tasa de retorno (rentabilidad) supera con mucho el coste de la deuda pública y donde, por lo tanto, está económica y socialmente justificado la realización de la inversión (¿o es que cualquier ciuda-

dano o empresa no invertiría en un activo así?). En este sentido EEUU ha vuelto a la senda de crecimiento con políticas activas públicas de inversión e intervención, compaginándolas con la contención del endeudamiento, pero sin renunciar a éste como forma transitoria de cambio en el ciclo económico, como ya hiciera en su momento el "new deal" de Roosevelt, sacando a su país de la recesión de 1929.

Cambios como la elección de un nuevo Presidente de Gobierno en España o la imposición de Gobiernos de tecnócratas en Grecia e Italia poco han incidido en la mecánica de funcionamiento de los mercados financiero-especulativos globales, que siguen rigiéndose por la obtención de beneficios a muy corto plazo, con base en las expectativas de variaciones en los tipos de cambio y en las fluctuaciones de precios de activos y materias primas generados por sus propias actuaciones. La crisis del sistema financiero la estamos pagando entre todos los ciudadanos ante la lenta y clara insuficiencia del goteo de medidas de la Unión Europea y del área euro, la consiguiente degradación de la situación económica europea (en contraste con el señalado cambio de evolución de EEUU ante la adopción de medidas de reactivación de la economía) que poco a poco va expandiéndose a nivel mundial, o la continuación de medidas de trasvases de renta vía el diferencial entre los tipos de préstamos del Banco Central Europeo a los bancos y el tipo que estos cobran por la deuda pública de los países como España, que benefician fundamentalmente –a costa del conjunto de los ciudadanos- al sector financiero que ha sido el origen de la crisis actual.

En el aspecto de la sostenibilidad tampoco hay demasiadas buenas noticias ni podeos tener muy buenas expectativas ante el hecho de que en junio de este año se celebre la Cumbre Rio+20. Y ello pese a que la Presidencia del Consejo Europeo, en el primer semestre del 2012, corresponde a Dinamarca, con unas intenciones manifestadas de avanzar en la competitividad de Europa y en su crecimiento económico sin incrementar el consumo de recursos y de energía, y que dicho Gobierno haya manifestado su intención de trabajar por un cambio en el modelo económico europeo hacia la economía verde global, la aprobación y aplicación de la Directiva de Eficiencia Energética y el avance hacia el mercado integrado energético europeo, con un incremento significativo del peso de las energías renovables, siguiendo el

comportamiento ejemplar que mantiene al respecto en su propio territorio²¹.



En todo caso, el necesario equilibrio en el balance productivista-ambientalista en España es de esperar que siga decantándose a favor del productivismo y de sus riesgos para España a largo plazo, tras una segunda legislatura de Gobierno del PSOE que significó ya una ruptura en esta dirección del relativo equilibrio logrado en la primera. El propio cambio de denominación del Ministerio, donde el Medio Ambiente pasa a un tercer lugar, el nombramiento como Ministro del que en su momento lo fue de Agricultura (como ya sucedió en la segunda legislatura del PSOE) y el propio origen y trayectoria política del mismo, junto a la ausencia de contenidos ambientalistas del propio Programa con el que el partido popular ganó las elecciones, avalan esta pesimista previsión.

Previsión pesimista que se concreta también en uno de los cambios legislativos confirmados por el Ministro y el Presidente de Gobierno, como es el de la Ley de costas. En la actualidad tenemos la suerte de disponer de un texto -La ley de costas de 1988- cuyas virtudes en cuanto a la utilidad para la consecución de una mejora en la sostenibilidad de nuestro litoral y en cuanto su adelanto en la previsión de los problemas que se avecinan (elevación del nivel del mar, mayor frecuencia e intensidad de temporales marítimos, incremento de los riesgos sobre la interface marítimo-terrestre, etc.) han sido reiteradamente destacadas a nivel internacional.



²¹ El Plan de Adaptación Climática de Copenhague, que pretende convertir a esta ciudad en una ciudad de balance de carbono nulo para 2025, o su Informe Nuestra Energía Futura, que pretende que en 2020 la mitad de la energía eléctrica consumida en ese país provenga de la energía eólica, y que, en 2050 se hayan abandonado la utilización de combustibles fósiles; así como los indicadores de bienestar y modelo de desarrollo del país, que son ejemplares a nivel mundial, son elementos que avalan la consideración de este país como ejemplo de modelo de desarrollo.

Pero se han generalizado, incomprensiblemente, injustamente y sin razón (como demuestran la inmensa mayoría de sentencias al respecto) los ataques a esta ley de costas en aras del beneficio de un número muy reducido de particulares²² y de algunas administraciones territoriales que pretenden recuperar el tipo de actuación litoral que tanto ha incidido en la destrucción de nuestro patrimonio (destrucción de la gallina de los huevos de oro, como se señalaba en Exceltur) y que es uno de las principales responsables de la crisis actual en España. Se olvidan los riesgos que habrá que afrontar de forma creciente (que exigen el freno radical de nueva urbanización en ámbitos saturados desde hace muchos años y una política de retirada de la urbanización del litoral en las cada vez más amplias áreas de riesgo por los temporales) y se vuelven a subordinar los objetivos generales a largo plazo a los intereses particulares a corto plazo de unos pocos.



una situación en la que el crédito bancario se va a seguir reduciendo- si no es con la colaboración económica de las administraciones públicas que, con la política anterior, va a ser prácticamente inexistente. El resultado es el señalado consenso de los analistas en un recesión económica significativa para 2012 y 2013 en España.

En este marco, la sostenibilidad ambiental, el cambio climático o los aspectos más directamente relacionados con estos (territorio, desarrollo rural, urbanismo, vivienda, energía, transporte, biodiversidad, eficiencia en el uso de recursos, agua) presentan objetivos y líneas de actuación excesivamente que han pasado a un absoluto segundo lugar en las prioridades. Y vuelven a aparecer los riesgos de que vuelva a intentar utilizarse el urbanismo y la construcción como fuente de financiación municipal allí donde le sea factible al ayuntamiento, se continúe con la expansión de la ciudad dispersa, no se enfoque la problemática de las áreas supra-municipales en expansión que corrija la insostenibilidad de las mismas, y se agrave el deterioro del patrimonio territorial por el aprovechamiento, en una situación de crisis, de los espacios de más valor y atractivo para la urbanización. Ojala nos equivoquemos y en la próxima revista podamos hablar de otras líneas de acción, otra situación y otras expectativas.

El camino que cabe esperar en la política gubernamental de los próximos meses se centra en la austeridad, en la reducción del gasto público para reducir el déficit y el endeudamiento público, y en pretender la reactivación de la actividad económica por la vía exclusiva de la intervención privada. Pero ésta no está dispuesta a invertir sus recursos propios -en

²² La información interesada de "asociaciones de propietarios" que, con el apoyo de ciertos medios de comunicación hacen prevalecer sus intereses sobre los generales de todos los ciudadanos, con argumentos que son en su inmensa mayoría desautorizados por los tribunales, les ha llevado a propugnar y presionar directamente por cambios en la ley de costas vigente con, desgraciadamente, un eco creciente entre los distintos partidos políticos, también presionados por unos ayuntamientos y comunidades autónomas que, en muchos casos, siguen anteponiendo el negocio inmobiliario a un desarrollo sostenible asociado a una industria y servicios turísticos profesionalizados y de calidad, que valoren el patrimonio territorial como potencial de desarrollo a mantener.