

El medio ambiente: más allá de los límites

Ricardo Almenar

**Jornadas sobre Derecho y Medio Ambiente
9-10 de mayo de 2014**

Aula Cavanilles

Real Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia
Acció Ecologista-Agró

Buenas tardes, señoras y señores.

Quisiera primeramente agradecer a las dos entidades organizadoras –la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia y Acció Ecologista-Agró- la oportunidad de hablarles esta tarde, así como respaldar las intervenciones de sus dos representantes en esta Mesa, Vicent Cebolla y Joan Llinares. Resulta particularmente interesante que dos asociaciones como las citadas –una muy antigua, fundada en el siglo XVIII y otra mucho más moderna, surgida en los años 80 del pasado siglo- se unan para organizar un curso como éste sobre el papel del derecho en la defensa del medio ambiente.

Bien, dicho todo lo anterior, me gustaría presentarles mi tesis sobre dicho papel y que no es otra sino que el derecho no puede suplir lo que la actual economía apenas considera, desconsidera o sencillamente ignora. Dicho en otras palabras, que las disposiciones normativas pueden moderar, retardar o suavizar (incluso en algunos casos impedir) las repercusiones sobre el medio ambiente de las decisiones de los agentes económicos, pero por ellas solas no pueden (o solo ocasionalmente) hacer a aquellos cambiar de orientación. Como todo en la vida, esto tiene dos consecuencias, una negativa y otra positiva. La negativa es que si alguien pensaba que el derecho por sí solo es capaz de solucionar la actual crisis entre nuestras sociedades y el medio ambiente conviene que empiece ya a mudar de opinión. La positiva es que los profesionales y estudiantes de derecho pueden sentirse liberados de la responsabilidad de enderezar, ellos solos, semejante crisis. Porque el núcleo de la problemática ambiental está en otra parte. En contra de algún intento cercano en el tiempo, la sostenibilidad no se puede alcanzar por ley.

Por supuesto, lo anterior no significa que el derecho (y la normativa en general) carezca de importancia a la hora de reorientar nuestra relación con el medio ambiente. Tiene un importante papel que jugar, pero no el único, ni siquiera el principal. Para ilustrar esta última afirmación me referiré a dos ejemplos: uno de naturaleza global y otro de carácter local. Ustedes conocen ambos casos. Se trata del actual cambio climático planetario causado por las actividades humanas y del impacto ambiental provocado en la Comunidad Valenciana por la locura constructiva de hace unos pocos años.

Vayamos al primer ejemplo. Las bases científicas para entender el cambio climático global antropogénico que estamos provocando arrancan de trabajos de científicos del siglo XIX, que ignorando la importancia que tal cambio tendría a lo largo del tiempo -o minimizándola en otros casos- fueron estableciéndolas. Así, en los años 60 del siglo XIX, un físico como el británico John Tyndell descubrió la capacidad de interceptar la radiación infrarroja por un gas como el dióxido de carbono atmosférico. Y en el tránsito del siglo XIX al XX, un químico como Svante Arrhenius realizó los primeros cálculos del aumento en la temperatura terrestre que provocaría un incremento de tal gas, en el caso de que se fuera acumulando en la atmósfera como resultado de la quema de combustibles fósiles. Pero no fue hasta el Año Geofísico Internacional de 1957-58 (con la instalación de dos aparatos de medición continua en lugares muy alejados de las ciudades e industrias humanas, como Hawái en el hemisferio norte y el Polo Sur en el hemisferio meridional) cuando se empezó a contar con datos incuestionables de que la concentración atmosférica de CO₂ aumentaba año tras año.

En las décadas de los 60 y los 70 se acumularon más y más indicios de que las temperaturas medias mundiales estaban, en líneas generales, aumentando, pero el cambio climático planetario no saltó a la opinión pública hasta la segunda mitad de los años 80, inmediatamente después de que lo hiciera otra problemática atmosférica global: el adelgazamiento de la capa de ozono estratosférico. Como respuesta a esa creciente preocupación, a finales de década las Naciones Unidas crearon un Panel Intergubernamental de expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) que en años siguientes se encargó de difundir sucesivos informes sobre la evolución del calentamiento planetario.

Por fin y en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 se aprobó una Convención-marco sobre Cambio Climático. Aunque la Convención no estableció cifras vinculantes de estabilización o reducción de los gases antropogénicos causantes del calentamiento global (CO₂, CH₄, N₂O, etc.) sí incluía la posibilidad de hacerlo a través de la aprobación de protocolos adicionales. En la reunión de las Partes firmantes de la Convención, celebrada en 1997 en Kyoto, se firmó el llamado Protocolo de Kyoto que por primera vez fijaba reducciones vinculantes para los países industrializados. Fue firmado (y con el paso de los años ratificado) por la mayoría de ellos (aunque no por todos, con EEUU a la cabeza) comprometiéndose los firmantes a disminuciones -más bien pequeñas, eso sí- para 2010 en relación al año base de 1990- Reducciones que, en líneas generales, se han cumplido, si bien con la ayuda de la desindustrialización de la última década del pasado siglo y de la crisis económica de la primera década del actual.

Y ahí nos hemos quedado, en la Convención de 1992 y en el Protocolo de 1997... hasta hoy, cuatro lustros después. Ni un solo avance desde 1997, pese a las anuales Reuniones de las Partes celebradas, eso sí, puntualmente. Hoy se ponen muchas esperanzas en la Cumbre de París, el año próximo, pero también se pusieron en otras celebradas en años pasados y que acabaron sin ningún resultado práctico. Parece que el barco del derecho internacional encalló hace años y continúa encallado en relación a este tema. La razón no es jurídica, ni siquiera política, o no propiamente política. Es económica. Los combustibles fósiles (estrechamente ligados, no sólo a las emisiones de dióxido de carbono, sino también a las de metano) aportan cerca del 90% de la energía

comercial mundial y es esta quema gigantesca de carbón, petróleo y gas natural lo que mueve la economía mundial. Y quienes controlan esta energía fósil (grupos financieros, empresas multinacionales, Estados productores y consumidores) siguen sin tener particular interés en reducir su extracción, distribución y uso final, al menos con la rapidez suficiente para evitar o siquiera moderar de forma perceptible el cambio climático en marcha.

El creciente empleo de carbón -con China a la cabeza-, el combustible que por unidad de energía más CO₂ desprende a la atmósfera amenaza con convertirlo en la fuente de energía más importante del mundo, algo impensable cuando se firmó la Convención. Y si no lo consigue será por el espectacular aumento -con EEUU a la cabeza- de una técnica como el *fracking*, la fracturación hidráulica de esquistos aprovechados como fuente de petróleo y gas natural no convencionales. Por no hablar de las extracciones de petróleo y gas en áreas hasta ahora no viables, como a grandes profundidades marinas o debajo de las aguas polares, cada vez más libres de hielo a causa justamente del calentamiento planetario. Nadie parece querer la autolimitación de las emisiones: ni los Estados que producen o consumen los combustibles fósiles (y que se nutren, consecuentemente, de sus beneficios o de sus impuestos), ni las multinacionales que los extraen, transportan y procesan, ni las empresas ni las familias que los consumen. La desenergización económica, la descarbonización energética, la sustitución de las energías fósiles por fuentes renovables quedan confinadas a la pía declaración de intenciones, mientras la vida real va por otro lado. Y en época de crisis económica, más todavía.

Hasta destacados expertos vienen a justificar tal posición. Así, muy recientemente, un veterano (y reconocido) analista en cuestiones energéticas y medioambientales como Vaclav Smil ha argumentado, por ejemplo, que «la gran esperanza actual en una transición rápida hacia las renovables no es más que un producto de voluntarismo y de una interpretación errónea de la historia reciente»¹. A comienzos de la actual década el uso de combustibles fósiles era veinte veces mayor que el que se produjo en el tránsito del siglo XIX al XX y en términos porcentuales venía a suponer el 87% de toda la energía comercial utilizada en el mundo. El autor reconoce que «abundan las razones de índole ambiental para reducir la dependencia de los combustibles fósiles», pero sostiene que «las transiciones energéticas constituyen procesos lentos»; la historia reciente del carbón, del petróleo y del gas natural muestra que han precisado «dos o tres generaciones: entre 50 y 75 años» para ello. «Cambiar los combustibles fósiles por energías renovables no será una excepción: requerirá generaciones de perseverancia», añade. Y continúa:

"La principal razón de que las transiciones energéticas se demoren tanto obedece al tremendo coste que implica sustituir una infraestructura gigantesca. Aunque la energía renovable fuera gratis, resultaría impensable que países, empresas y municipios abandonaran las enormes inversiones realizadas en instalaciones para combustibles fósiles: desde minas de carbón, pozos de petróleo, oleoductos y refinerías, hasta millones de gasolineras locales. Se estima que el valor de dicha infraestructura en todo el mundo asciende a no menos de 20 billones de dólares [...]. Ningún Estado tiraría por la borda una inversión así."

¹ Smil, V. (2014): «El lento ascenso de las renovables». *Investigación y Ciencia*, 450. Marzo de 2014, págs. 66-71.

Es verdad que, en su artículo, Smil defiende dos cosas que comparto plenamente. La primera, que «el mejor modo de acelerar la transición gradual hacia las energías renovables es reducir el consumo global» y la segunda, que «el precio de cualquier fuente de energía debería reflejar los costes reales de generación, los cuales comprenden las repercusiones ambientales y sanitarias tanto a corto como a largo plazo». Ahora bien, todo hace pensar que estas dos medidas serán aparcadas por los mismos Estados y empresas que, como Smil señala, pretenden rentabilizar sus infraestructuras actuales y previstas de combustibles fósiles y por la misma razón: la maximización de ingresos y beneficios. Así que de no suceder un cambio drástico y rápido los dos grados de incremento de la temperatura media planetaria -la *línea roja* del último informe del IPCC- se alcanzará y rebasará inexorablemente, con independencia de los acuerdos internacionales que se puedan formalizar.

Llegados a aquí, es muy posible que alguno de ustedes piense: «Bueno, es que el derecho internacional es un derecho de *soft law*, de ley suave, blanda, supeditada a la buena voluntad de los Estados». Bien, no es exactamente así, pero vayamos a un caso de *hard law*, de aplicación de la ley con sus sanciones y penas, de la ley con todo su vigor. Se trata del ejemplo local apuntado al principio de la charla y que voy a tratar con mayor extensión que el global precedente.

Hace ya un cuarto de siglo, en febrero de 1989, se promulgó la Ley Valenciana de Impacto Ambiental. Esta ley partía de la Directiva europea 85/337 que abordaba la incidencia determinados proyectos privados y públicos sobre el medio ambiente y había sido traspuesta al derecho interno español a través de dos disposiciones: un Real Decreto Legislativo en 1986 y un Real Decreto en 1988 por el que se aprobaba el Reglamento de la normativa anterior. Pero la Ley Valenciana (y su posterior Reglamento, promulgado en 1990) iba más lejos de las dos disposiciones estatales e incluía como novedad la obligatoriedad de someter a evaluación de impacto ambiental los diferentes instrumentos de ordenación del territorio (Planes y Programas de Ordenación del Territorio, Planes Generales de Ordenación Urbana y Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento). Con esa ley se pasaba de la *evaluación táctica* de proyectos aislados a la *evaluación estratégica* de planes y programas², un paso en que la Comunidad Valenciana pasaba a ser pionera en el marco del Estado de las Autonomías.

Bien, ciertamente la Ley, aprobada prácticamente por unanimidad por las Cortes Valencianas, podía haber sido ampliada y completada en años sucesivos, adaptándola mejor a la creciente presión de la economía valenciana sobre su territorio. Pero incluso sin esta última adecuación parecía suficiente, si no para minimizar, sí para moderar el impacto ambiental de lo que suele eufemísticamente calificarse de *desarrollo urbanístico*. Pero en modo alguno fue así.

Me explicaré. Primeramente, conviene resaltar que lo que ocurrió en la Comunidad Valenciana tras la salida de la recesión de 1992-93 no fue ningún *desarrollo urbanístico*, sino una pura y simple *expansión constructora*. *Desarrollo* es un término demasiado orgánico, demasiado mesurado (todo desarrollo supone ciertamente crecimiento, pero también límites a dicho

² Véase Aurenheimer, C. y Almenar, R. (1996): *Medio ambiente y Comunidad Valenciana: una experiencia de gestión*. Publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante.

crecimiento) como para calificar lo que realmente sucedió: una expansión irrestricta a modo de la mancha de petróleo que se extiende más y más: algo que se parecía mucho más a una difusión física que a un desarrollo biológico. Se pasó así de una *fiebre* constructora durante la segunda mitad de los años 90, a un *frenesí* en el cambio de siglo, para culminar en un auténtico *furor* constructor a mediados de la pasada década.

¿Consiguió la normativa de impacto ambiental valenciana, avanzada cuando se creó, restringir, moderar, encauzar semejante locura constructiva? Básicamente, no. A lo sumo, convirtió algunas de las mayores barrabasadas previstas en barrabasadas menores. Y retrasó otras, en mayor o menor medida. Poco más. La marea constructora -el motor del crecimiento económico valenciano- era lo suficientemente fuerte como para saltarse todos los diques de la normativa cual tsunami devastador.

Sólo quien interesadamente cerrara los ojos para no ver, dejaba de darse cuenta de la magnitud del fenómeno. Pero las pruebas del alcance del mismo no tardaron en llegar. En 2006 el Observatorio para la Sostenibilidad en España (OSE) publicó³ una serie de datos obtenidos por teledetección sobre la superficie construida en España y sus diferentes comunidades autónomas entre 1987 y 2000. Si en España, tal superficie había crecido un 25%, en la Comunidad Valenciana lo había hecho porcentualmente el doble: más del 50%. En otoño de ese año, como parte de un estudio a punto de concluir sobre la insostenibilidad medioambiental valenciana⁴, intenté estimar cuál había sido el incremento de esa superficie construida en los veinte años de 1985 a 2005, a partir de correlacionar los datos anteriores de teledetección con tres indicadores íntimamente ligados a la actividad constructora: el consumo aparente de cemento, el número de nuevas viviendas iniciadas y el Valor Añadido Bruto del sector de la construcción a lo largo de esos dos decenios. Los resultados fueron altamente concordantes y mostraban que entre 1985 y 2005 la superficie construida valenciana había crecido al menos en un 90%. En una conferencia impartida en Sagunt ese mismo otoño, me permití ir un poco más atrás en el tiempo y concluir que en los 30 años comprendidos entre 1975 y 2005 (aproximadamente una generación humana) se había construido más que en las cien generaciones anteriores, desde los poblados preibéricos hasta el *boom* edificatorio del final del franquismo.

Era una concusión que daba vértigo y que mostraba la formidable (e insostenible, de continuar) expansión constructora valenciana. Pero a pesar de lo incontestable de tal conclusión, los principales actores de semejante desmesura (promotores, constructores, entidades crediticias, administraciones públicas, compradores de inmuebles, etc.) parecían vivir totalmente ajenos a sus consecuencias, a su presión sobre los recursos y a su impacto sobre el territorio. «Aún queda mucho territorio por desarrollar» concluía Juan Eloy⁵, presidente de la Federación de Empresarios de la Construcción en ese octubre de 2006 (obsérvese que considera al territorio como una *tabula rasa*, una página en blanco que solo alcanza a *desarrollarse* gracias a la construcción).

³ Véase O.S.E. (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. Alcalá de Henares, Madrid.

⁴ Véase Almenar, R. et al (2007): *La situació del País Valencià 2007. Indicadors i tendències de desenvolupament social i sostenibilitat mediambiental*. CC.OO. del PV. Germania, Alzira.

⁵ Diario *El País*, 15 de octubre de 2006. Edición de la Comunidad Valenciana, pág. 40.

«Media Europa y España entera quieren venir a la Comunidad Valenciana a comprarse una casa» declaraba un mes después Francisco Murcia⁶, presidente de la Federación de Promotores Inmobiliarios de la Comunidad Valenciana (nótese que no destaca que a media Europa o a España entera les gustara pasar unos días en tierras valencianas, sino que vinieran «a comprarse una casa», pretensión absurda por hiperbólica). Murcia añadía que el modelo inmobiliario valenciano «no está agotado, ni mucho menos». Y para robustecerlo proponía «ampliar nuestra oferta de turismo residencial de playa con la calidad que aportan los campos de golf y los puertos deportivos». Toda una huida hacia adelante.

¿Qué podía hacer, en la práctica, la normativa de impacto ambiental para contener semejante tsunami constructor? No mucho y menos aún si tenía que ser aplicada por un Gobierno como el valenciano que había colocado tal expansión constructora en un territorio tan reducido, tan limitado y tan frágil como el de la Comunidad Valenciana en el altar de los milagros económicos. Les voy a ahorrar -y sin duda me lo agradecerán- las insensateces que de forma reiterada el presidente Camps y distintos de sus *consellers* manifestaron al respecto. Sí, en poco tiempo la Comunidad Valenciana acabaría convertida en la California de Europa y si esto no se había producido ya, era a causa del Gobierno socialista de Madrid «que nos niega el agua del Ebro» y de la Comisión Europea de Bruselas que examinaba con lupa y sin razón «el exitoso desarrollo urbanístico valenciano». Las declaraciones de impacto ambiental debían ser aprobadas por ese gobierno, un gobierno que tenía la expansión constructora como primera de sus prioridades. Naturalmente, hizo todo lo posible para que no se pusiera freno alguno a la misma, tanto por acción como por omisión.

Bien, durante el año siguiente, 2007, se produjo el hundimiento en bolsa de inmobiliarias valencianas como Astroc y Llanera, destacadas *puntas de lanza* de la burbuja constructora, cuyas acciones se desplomaron estrepitosamente. Pese a ello, pocas semanas después de la suspensión de pagos de Llanera, Fernando Martín⁷, presidente de Martinsa-Fadesa y del grupo constituido por las mayores inmobiliarias que cotizaban en bolsa, echó la culpa de la situación a las administraciones públicas competentes por estar detrás de «la demora intolerable» en la disponibilidad de terrenos para construir. «En dos años el precio de las viviendas volverá a subir de forma vertiginosa», auguró, «si no se agilizan los plazos para tramitar los planeamientos urbanísticos». Huída hacia adelante, hasta el final. No ya ninguna autolimitación, sino sólo quejas y veladas amenazas por las limitaciones y demoras -del todo punto tímidas e insuficientes, como pronto se vería- por parte de la normativa en vigor y la actuación de las administraciones públicas competentes, desde local hasta estatal. Y en el mismo acto en que Martín clamaba por *más suelo y más rápido*, una representante de esta última - Carme Chacón⁸, ministra de Vivienda-, pedía a las entidades financieras que no restringieran el crédito a las inmobiliarias. Especialmente a aquellas que «afroitan su actividad con un nivel razonable de riesgo», a fin de que siguieran

⁶ Diario *Levante-El Mercantil Valenciano*, 24 de noviembre de 2006. Pág. 6.

⁷ Diario *El País*, 25 de octubre de 2007. Edición de la Comunidad Valenciana, pág. 26.

⁸ Diario *Levante-El Mercantil Valenciano*, 25 de octubre de 2007. Pág. 44.

«creando empleo y generando riqueza». Y que resultaba todo «un despropósito» el comparar la situación del mercado inmobiliario español con el estadounidense donde se habían concedido hipotecas «sin discriminación» (las famosas *sub prime*, hipotecas subpreferenciales, cuyo estallido había hecho caer las bolsas mundiales un par de meses antes). Evidentemente, *algo así no podía ocurrir aquí...*

Pero ocurrió. Cuando un año después, en septiembre de 2008, las autoridades estadounidenses dejaron caer Lehman Brothers, el sistema crediticio mundial se paró en seco y el grifo de nuevos créditos se secó totalmente. Inmobiliarias, constructoras y familias acumulaban una deuda que superaba con creces el billón de euros y por si esto fuera poco, a finales de año el sector de la construcción acumulaba cerca de un millón de viviendas nuevas sin vender. Consiguientemente, la actividad constructora colapsó. Sus inmuebles e infraestructuras a medio construir salpicaban el paisaje al lado de residencias e instalaciones vacías o apenas ocupadas. Un territorio en gran medida enladrillado, cementado, asfaltizado... y en gran medida también vacío.

Podría pensarse que semejante fracaso –que aunaba el impacto ambiental de la construcción con la inutilidad social de lo construido, amén del espectacular endeudamiento de promotores, constructoras y familias– provocaría un análisis sin concesiones, una amplia reflexión y una profunda crítica en los actores económicos y sociales que lo habían provocado. Pero nada de lo precedente ocurrió. Desde el campo de lo público, a poco de pasar de presidente a expresidente, Rodríguez Zapatero reconoció que no pinchar la burbuja inmobiliaria fue el mayor error de su mandato, pero que no lo hizo «por las consecuencias políticas» que ello hubiera supuesto. Y desde el terreno de lo privado, Benjamín Muñoz⁹ convertido ya en exsecretario general de la Asociación de Promotores de Valencia, afirmaba que respecto a la crisis acontecida «los inmobiliarios no tenemos nada que ver» y que «los problemas inmobiliarios» surgieron «por la crisis financiera». Es verdad «que se debía haber visto que se estaba construyendo demasiado, que íbamos cabalgando un tigre, que aquello era la locura, pero mientras que los bancos financiaran...» «Te servían el crédito que tú querías. ¿Qué empresario se resiste? En definitiva, hubo crisis financiera mundial y al final el sector más perjudicado en España y fuera ha sido el inmobiliario, porque depende mucho de la financiación externa». ¿Alguna referencia en estas declaraciones hechas a finales de 2010 a la sostenibilidad ecológica, a la presión sobre el territorio, al impacto ambiental...? Ninguna. El motor de la construcción sólo se paró cuando se agotó su combustible: el crédito, «porque depende mucho de la financiación externa». ¿Alguna mención al derecho, a la política, a los medios de comunicación, a la participación ciudadana, a la opinión pública? Ninguna. Parafraseando a Bill Clinton: *Lo financiero, estúpidos, lo financiero...*

Y con esta última observación, volvemos a la tesis que en el inicio de la charla les adelanté: la economía como el marco fundamental de la interrelación de las sociedades humanas contemporáneas con su medio ambiente. El calentamiento global no se frena hoy por lo que supondría mundialmente de pérdidas de beneficios de las inversiones realizadas en torno a los combustibles fósiles. El tsunami constructor valenciano no se encauzó ayer por la presión de unos créditos que buscaban, a la vez, seguridad y rentabilidad en

⁹ Diario *Levante-El Mercantil Valenciano*, 11 de octubre de 2010. Pág. 53.

sus intereses. Inversiones, beneficios, créditos, intereses... ¿De verdad estamos hablando de economía...? ¿O en realidad nos referimos a las finanzas? Ha quedado claramente demostrado con la actual crisis, que no es la *realidad económica* sino la *virtualidad financiera* lo que rige el mundo. Un mundo que, como he intentado mostrar en mi último libro *El fin de la expansión*¹⁰, ha dejado de ser un *mundo-océano* cuasi-infinito, ilimitado y apropiable para pasar a convertirse en otro mundo: un *mundo-isla*, acotado, limitado y que sólo puede ya ser compartible. Ese nuevo mundo-isla precisa de una nueva economía porque la prevaleciente hoy en día sigue siendo una economía propia de un mundo oceánico: sin limitaciones y sin restricciones. Y hasta que esa mutación no se produzca me temo que el derecho sólo podrá paliar (lo que no es poco, desde luego) pero no contrarrestar la demencia medioambiental de quienes quieren actuar pensando que lo hacen en un planeta carente de todo límite a sus deseos irrestrictos. Muchas gracias.

¹⁰ Almenar, R. (2012): *El fin de la expansión. Del mundo-océano sin límites al mundo-isla*. Icaria, Barcelona.