

Cambio climático, ordenación del territorio y sostenibilidad urbana en España*

Ana YÁBAR STERLING

Instituto Universitario de Ciencias Ambientales
ayabar@der.ucm.es

Recibido: 13 de octubre de 2006

Aceptado: 22 de enero de 2007

RESUMEN

La gestión ambiental adecuada del territorio urbano y, por tanto, la sostenibilidad de la ciudad guardan estrecha relación con los modelos de ordenación del territorio y los demás instrumentos de planificación existentes, de dimensión municipal, subregional, regional o nacional y con su articulación. Las políticas municipales de protección del medio ambiente urbano, de mitigación de las emisiones de GEI dentro del área del municipio y, en suma, a favor de la sostenibilidad de la ciudad están fuertemente correlacionadas. La Estrategia de la UE sobre el medio ambiente urbano lo confirma y considera el transporte y la construcción como los sectores principales para las políticas locales de mitigación del cambio climático y éstos sumados al urbanismo y la gestión, los ámbitos principales sobre los que incidir coordinadamente desde el sector público, con competencias sobre el territorio urbano, para hacer sostenibles las ciudades.

La administración local tiene legalmente asignadas funciones de protección ambiental en los municipios españoles mayores de 50.000 habitantes. Algunas CCLL, por encima y debajo de este umbral, han suscrito los *Compromisos de Aalborg* por la sostenibilidad local y otras forman parte de la *Red Española de Ciudades por el Clima*. Se aportan datos sobre estos aspectos, absolutos y relativos, respecto al número de municipios y volumen de población residente, para España y por CCAA, con el fin de evaluar el grado de implicación formal de las ciudades españolas en favor de la sostenibilidad y la mitigación de GEI procedentes de fuentes urbanas. Al respecto, se considera también la integración de los municipios en redes regionales o comarcales por la sostenibilidad local y la generación o participación municipal en programas o planes sobre determinados sectores o recursos naturales y ambientales, con incidencia en su área territorial.

Palabras Clave: Sostenibilidad urbana. Cambio climático. Ordenación territorial.

ABSTRACT

Urban environmental management and urban sustainability are highly related to spatial planning models and several other long term and strategic action plans at the local, metropolitan, regional or national levels depending also on their coordination. Local policies for urban environmental protection, GHG mitigation policies focused within city's area and therefore, urban sustainability policies undertaken by local authorities are also strongly correlated. The EU Thematic Strategy for Urban Environment sets that out and considers urban transport and construction the main sectors for climate

* El presente artículo se deriva y enmarca en el Proyecto de Investigación REN2002-02557 (MITE-MES), del Plan Nacional I+D+i financiado por la CICYT-Ministerio de Educación y Ciencia de España.

mitigation local policies; those and also, sustainable urban design and management are the big issues considered in the EU Strategy to enhance policy cooperation at the different administrative levels in order to reach urban sustainability.

Spanish local authorities (CCLL) over 50.000 people are legally dealing with environmental urban matters. Some CCLL —over and under that threshold— signed the *Aalborg Commitments* in favour of local sustainability; besides, some belongs to *Spanish Cities for Climate Network* (RECC). The paper shows absolute and relative data on those respects —in relation to the amount of municipalities and population figures, in aggregated and regional terms— in order to asses on the formal involvement degree for CCLL with local sustainability and climate GHG mitigation for urban sources. Finally, additional information is considered on the CCLL integration on Spanish regional or departmental networks for local sustainability as well as other information on local planning initiatives or cross cutting environmental issues related to urban areas.

Key Words: Urban sustainability. Climate change. Spatial planning.

1. INTRODUCCIÓN

La ordenación territorial, instrumentada tradicionalmente a través de planes de dimensión regional, subregional¹ o municipal se orienta al objetivo de establecer los elementos básicos de la organización de los recursos y los parámetros definitorios de la estructura de usos y destinos del territorio, en el área geográfica objeto de ordenación.

La planificación aplicada a definir esta estructura y a determinar los usos del suelo y los diferentes espacios, el diseño de las infraestructuras viarias y de comunicación, etc., está íntimamente relacionada con el medio ambiente de las zonas contempladas. De hecho, el estado y la evolución de los bienes y recursos ambientales de esos ámbitos territoriales y, por tanto, la política ambiental que se desarrolle en los mismos estará en gran medida condicionada por aquella ordenación e influirá también sobre ella, alterándola en orden a la consecución de los objetivos ambientales de la colectividad instalada en dichos espacios y sus adyacentes. Sin planificación previa no es posible una gestión ambiental adecuada del territorio urbano, aunque puedan producirse aciertos ocasionales en la adopción de políticas o medidas concretas sobre sus recursos naturales y ambientales.

Ahora bien, aquellos procesos son generalmente lentos y no siempre se han llevado a cabo con acierto desde las perspectivas ecológica, social y económica. Por ello, en la actualidad, los entornos urbanos desarrollados de la UE tienen numerosos problemas ambientales que resolver, en muchos casos relativamente similares entre sí, lo que podría indicar que también existen numerosos elementos comunes en sus correspondientes modelos de ordenación territorial urbana².

¹ Las áreas metropolitanas, las zonas de montaña, etc., por las características singulares de estos entornos territoriales y su problemática territorial específica.

² Monclús, F. J. y Guardia, M. *Modelos Urbanísticos y Cultura de las Ciudades*. Revista de Geografía, 2003, Mendoza Arroyo, C. *Entre la Regulación y la Desregulación Urbanística. Dos experiencias para*

Como es bien conocido, las ciudades originan crecientes tensiones ambientales como consecuencia de la presión que ejercen sus habitantes sobre los recursos naturales (agua, suelo, materias primas, aire o energía) que les sirven de sustento; por la contaminación derivada de los vertidos al medio natural (suelo, agua, atmósfera) y los residuos (gases, residuos sólidos y líquidos urbanos, industriales, etc.), o por la propia expansión de las infraestructuras y edificaciones que originan la ocupación casi irreversible del suelo. Asimismo, una cierta dotación y alta calidad de dichos recursos naturales es imprescindible para el bienestar colectivo, cada vez mejor informado y más exigente en estas materias, por razones sociales, económicas, de salud, etc.

Este punto de partida y el convencimiento de que era posible abordar la resolución de tales problemas de manera sistemática y coherente sirvieron como bases para la adopción, el 11 de enero de 2006, de una estrategia europea sobre el medio ambiente urbano. De dicha estrategia europea da noticia la Comunicación de la Comisión, de 11 de febrero de 2004, titulada: «Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano»³. Por otro lado, las ciudades, en cuanto espacios que concentran buena parte de las actividades productivas y casi el 80% de la población residente en la UE, ejercen efectos no despreciables sobre problemas ambientales globales como el de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), causantes del cambio climático. A este tema, como es natural, hace referencia también la estrategia comunitaria sobre el medio ambiente urbano.

Una estrategia de medio ambiente urbano no es más que un paso adelante respecto al tradicional contenido material de la *planificación* o, quizás, solamente el formato actual de un «producto» similar. A través de la estrategia se pretenden identificar y evaluar los problemas ambientales que pueden surgir en un determinado ámbito ciudadano para tratar de anticiparse a estos sucesos, previsibles o no, estimando sus niveles correspondientes de riesgo, con el objeto de minimizar los impactos negativos de los mismos sobre el hombre y los ecosistemas del entorno urbano.

Desde esta óptica, en el artículo se analiza si los municipios, en España, han jugado algún papel significativo en la generación de marcos de actuación, reglas o políticas a favor de esquemas de desarrollo territorial más sostenibles, en el ámbito de sus propias demarcaciones. Al mismo tiempo, si puede o no establecerse algún paralelismo entre sus compromisos materiales y formales con la sostenibilidad local y frente a una de sus principales amenazas en la actualidad: el cambio climático.

lelas de planeamiento urbano: Londres y Barcelona, 1980-1999. Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Cataluña, año 2000. RUEDA, Salvador: *P5 Modelos de ordenación del territorio más sostenibles*. Barcelona (España), enero 2003, y Boletín CF+S 32/33. Instituto Juan de Herrera, ETSAM, Madrid, marzo 2006.

³ COM (2004) 60, Diario Oficial C 98, de 23 de abril de 2004. Asimismo, COM (2005) 0718 final y SEC (2006) 16.

2. CONTEXTO Y PRINCIPALES TEMAS DE LA ESTRATEGIA AMBIENTAL URBANA DE LA UE

Pueden citarse numerosos precedentes que ayudan a explicar la aparición de la estrategia europea sobre el medio ambiente urbano, a comienzos del siglo XXI. En primer lugar el concepto de *desarrollo sostenible en la ciudad*, impulsor de la mejora de la gestión ambiental en el ámbito local y de la conciencia de las instituciones y gobiernos locales, al respecto. Como es sabido, este concepto⁴ sobrepasa al de *mejora ambiental* y exige que las autoridades locales desempeñen un papel esencial en la transición hacia formas de vida urbanas más amigables, responsables, socialmente justas, ambientalmente atractivas, económicamente viables y culturalmente estimulantes para las futuras generaciones⁵; es decir hacia el logro de ciudades más sostenibles desde la triple perspectiva, ambiental, económica y social.

La Agenda 21 que emana de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992) es el punto de partida generalmente reconocido como inicio del proceso de reorientación de las ciudades hacia su desarrollo sostenible. Posteriormente (1993), se inició el *Proyecto Ciudades Sostenibles Europeas* que se centró en el desarrollo urbano sostenible y en la integración de objetivos ambientales en las estrategias de planificación y gestión municipales⁶ y dio lugar a la Carta de Ciudades y de Pueblos Europeos hacia la Sostenibilidad —*Carta de Aalborg*—, de 1994⁷. En este contexto y cuatro años después (1998), la Unión Europea estableció un *marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*, como un ámbito de cooperación destinado a fomentar la concepción, el intercambio y la aplicación de buenas prácticas en el sector del desarrollo urbano sostenible y de la Agenda 21.

La estrategia europea sobre el medio ambiente urbano, por otra parte, es una de las siete estrategias temáticas contemplada en el Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente⁸, aprobado en el año 2002. El Sexto Programa, al hablar de este tema en particular, marcaba el acento en un enfoque integrado y hori-

⁴ Yabar Sterling, A. *El principio de atención al desarrollo sostenible en la Constitución Europea*, en Álvarez Conde, E. Comentarios a la Constitución Europea. Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2005, pp. 41-70. Yabar Sterling, A. *El desarrollo sostenible, principio y objetivo común de la sociedad y el mercado, en la UE de nuestros días*. Rev. FORO, Nueva época, nº 0, Universidad Complutense de Madrid, 2004, pp. 93-124.

⁵ Estas características de las ciudades sostenibles son destacadas por Allende Landa, José, autor de numerosos estudios sobre el tema, como: *Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad*. Serie Economía y Empresa nº 6. Servicio Editorial. Universidad del País Vasco, 2001.

⁶ La principal aportación del proyecto es el Informe sobre las *Ciudades Europeas Sostenibles*, el cual se centra tanto en aspectos institucionales como ambientales y se plantean las posibilidades de que disponen las Administraciones Locales para garantizar la sostenibilidad.

⁷ En 2004, se celebró la Conferencia Aalborg + 10. Los diez temas que articulan el programa de acción aprobado en la misma, llamados «Compromisos de Aalborg», están orientados a reforzar los esfuerzos locales en curso en materia de sostenibilidad y a revitalizar la Agenda Local 21 local.

⁸ Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (DO nº L 242 de 10.9.2002), p. 1.

zontal de las políticas comunitarias para mejorar la calidad del medio ambiente urbano y citaba al respecto, expresamente, como puntos del máximo interés:

- *el fomento del Programa 21 Local,*
- *la disminución de los vínculos entre el crecimiento económico y la demanda de transporte de pasajeros,*
- *la necesidad de un mayor peso del transporte público, del ferrocarril, de la navegación interior, y de los modos de desplazamiento a pie y en bicicleta,*
- *la necesidad de hacer frente a un volumen de tráfico en aumento y de disociar de manera significativa el crecimiento del transporte y el crecimiento del PIB,*
- *la necesidad de fomentar el uso de vehículos con bajos niveles de emisiones en el transporte público,*
- *la toma en consideración de indicadores medioambientales urbanos.*

La escala objetivo de la estrategia europea sobre el medio ambiente urbano son las ciudades o zonas cuya población supera los 100.000 habitantes y se concentra en el servicio de la política ambiental al desarrollo sostenible de estas áreas. Por otro lado, según obra en la Comunicación de la Comisión europea preparatoria de la misma —del año 2004—, la citada estrategia incluye cuatro temas transversales esenciales para una ordenación sostenible del territorio urbano: la gestión, el transporte, la construcción y el urbanismo. Ahora bien, en esta diversa temática predomina la atención a los aspectos ambientales, por encima de los económicos o sociales, como puede apreciarse a continuación.

A. La gestión urbana: Cuando se trata este aspecto, el documento de la Comisión hace recaer la responsabilidad de la gestión urbana sostenible en las administraciones locales. Asimismo, la estrategia urbana europea trata de estimular la adopción de planes de gestión del medio ambiente para el conjunto de las capitales y las ciudades comunitarias de más de 100.000 habitantes que expresen objetivos vinculados a las principales incidencias ambientales, así como la puesta en práctica de sistemas de gestión medioambiental, por parte de las autoridades locales de aquellas, con el fin de administrar adecuadamente su aplicación y alcanzar los objetivos establecidos, respetando los cinco principios tradicionales de una «gestión urbana sostenible»⁹.

Según el documento de la Estrategia europea, estos planes de gestión permitirían:

- *combinar la gestión de las actuaciones que obligatoriamente deben realizar los municipios en aplicación de la legislación europea (directivas sobre calidad del aire y ruido ambiental),*
- *aumentar la cooperación entre diferentes niveles de gobierno (local, regional y nacional) y entre diferentes departamentos de las administraciones locales,*

⁹ Los conocidos cinco principios para una gestión urbana sostenible, incluidos en el Informe «Ciudades Europeas Sostenibles» del año 1996, son: Precaución, Gestión de la demanda, Eficacia ambiental, Eficacia social y Equidad. Estos cinco principios han sido objeto de mayor concreción, en la UE, unos años más tarde.

- conferir al quehacer municipal la necesaria continuidad entre administraciones sucesivas,
- ofrecer a las 500 ciudades europeas de mayor tamaño un grado más elevado de comparabilidad en relación con sus iniciativas y obligaciones medioambientales.

B. El Transporte urbano requeriría, a juicio de la Comisión, la elaboración, adopción, aplicación y revisión periódica de un plan de transporte urbano sostenible que contemplase objetivos a corto, medio y largo plazos. También deberían impulsarse otras medidas como, por ejemplo, las destinadas a fomentar la adquisición de vehículos de bajo nivel de emisiones y consumo y las dirigidas a promover el uso de combustibles alternativos.

Detrás de estas recomendaciones se encuentra la evidencia de que el tráfico tiene un impacto significativo en el medio ambiente y en la salud de los habitantes de las ciudades y, también, el ser una de las principales fuentes de emisión de gases — como el CO₂, o los NOx — y representar cerca del 40% de las emisiones de CO₂ vinculadas al transporte¹⁰. Por otro lado, según consta en el documento que se comenta, las dos terceras partes de los accidentes de tráfico con resultado de lesiones que se produjeron en la Unión Europea (UE) en 2000, se registraron en zonas urbanas. El ruido en las zonas urbanas es también un problema grave y con tendencia al alza; un 80% del mismo se estima que procede del tráfico.

C. La Construcción, tercero de los objetivos citados, es un tema para el que la Comisión propone desarrollar una metodología común que permita evaluar la sostenibilidad global de los edificios y del entorno construido, incluyendo indicadores de costes durante el ciclo de vida útil de las edificaciones. Asimismo, la Comisión estimula a todos los Estados miembros a que desarrollen y apliquen un programa nacional de construcción sostenible.

Además, la Comisión prevé medidas complementarias como las posibilidades de renovación de edificios más pequeños, el establecimiento de nuevas exigencias de eficacia ambiental no vinculadas a la energía, el etiquetado ambiental de los materiales de construcción, etc., así como la aplicación de una estrategia temática para la «prevención y el reciclado de residuos». A justificar estas recomendaciones se orientan los datos incluidos en el documento de la Comisión acerca de que *los europeos permanecen un 90% de su tiempo en espacios cerrados; que el consumo de energía para calefacción y alumbrado produce un 35% de las emisiones de gases de efecto invernadero, o que cada año se generan 450 millones de toneladas de residuos de construcción y demolición*.

¹⁰ En España, según datos del Inventario de Emisiones del Ministerio de Medio Ambiente, en el año 2004, la llamada «pauta urbana» representa un tercio de las emisiones de CO₂ del sector transporte por carretera (sector 07 de la nomenclatura de los sectores de emisión propia de EMEP/CORINAIR) y, en conjunto, las emisiones de CO₂ del sector 07 son un 25,5% del CO₂ total emitido por España.

D. El Urbanismo. Con este término la Comisión se refiere a las pautas y tipos de usos del suelo imperantes en las zonas urbanas. Pues bien, para ser sostenible, el urbanismo:

- *ha de velar por que sus sistemas de planificación urbanística tengan en cuenta los riesgos medioambientales,*
- *debe crear incentivos para fomentar el aprovechamiento de los terrenos abandonados y, en particular, de las instalaciones industriales abandonadas y las propiedades vacías,*
- *tiene que fijar densidades mínimas para las zonas residenciales, que permitan fomentar una mayor densificación y frenar la expansión urbana,*
- *requiere integrar en el proceso de ordenación del territorio las consecuencias del cambio climático para las ciudades.*

Tras estas cuatro metas, la estrategia europea sobre el medio ambiente urbano expone los que considera como *riesgos principales para la sostenibilidad urbana*: el crecimiento de las ciudades hacia las zonas rurales limítrofes y la progresiva y rápida reducción de dichas áreas rurales, con la creación de viviendas de baja densidad y el aumento de los problemas de transporte; el elevado número de terrenos abandonados en la ciudad y de propiedades vacías; la deficiente dotación y mala localización de las infraestructuras económicas y de transporte, y la necesidad de multiplicar y proteger los espacios verdes.

Estos riesgos principales están íntimamente relacionados con los retos ambientales principales a los que se enfrentan las ciudades superiores a 100.000 habitantes que, a juicio de la Comisión, son:

- *la deficiente calidad del aire,*
- *los niveles elevados de circulación y congestión y ruido ambiental,*
- *un entorno construido de mala calidad,*
- *las emisiones de gases de efecto invernadero,*
- *el crecimiento urbano desordenado y*
- *una amplia generación de residuos y de aguas residuales.*

La búsqueda de la sostenibilidad en el ámbito local y en tres de estas áreas: el urbanismo, el transporte y la construcción, se considera imprescindible hoy en día —también en España—, habida cuenta de las formas de vida y movilidad de los residentes en las ciudades, así como por la notable incidencia que estos tres temas tienen sobre el problema ambiental global de las emisiones de GEI.

Así pues, estos aspectos urbanos, sus modelos, evolución y tendencias guardan amplia relación con las estrategias de cambio climático europeas, cualquiera que sea el nivel competencial de la organización pública desde el que esta temática se aborde —la UE o cualquiera de los tres niveles de las AAPP, en España—. La importancia del ámbito urbano para el éxito de la lucha contra el cambio climático resulta confirmada por las conclusiones primera, séptima y octava del Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la UE, de 27 de Junio de 2006, donde se destaca la notable contribución a las emisiones de GEI de las ciudades y áreas urbanas y su interrelación, sobre todo, con el transporte y el consumo de energía en dichos entornos.

Por todo ello, cuando el objetivo es la sostenibilidad, la planificación y la ordenación del territorio en las ciudades están plenamente ligadas a la política ambiental. Por otra parte, el éxito de las decisiones tomadas para fomentar un desarrollo urbano sostenible y mejorar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos que en ellas habitan, guarda cada vez más estrecha relación con la eficacia de las políticas y medidas horizontales o transversales de mitigación del cambio climático, específicamente dirigidas a reducir la demanda de petróleo y sus derivados con origen en dichas ciudades y áreas metropolitanas.

3. PRINCIPALES RETOS AMBIENTALES DE LAS ZONAS URBANAS DE ESPAÑA Y LAS COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Los municipios españoles ejercen competencias en materias de clara connotación ambiental, como se deriva de las funciones a las que se refiere el artículo 25. 2 de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local (LRBRL). A partir de la aprobación de la citada Ley, los municipios están obligados a prestar, como mínimo de forma individual o asociándose con otros, servicios como los siguientes (artículo 26 de la misma):

- a) Alumbrado público, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas. Estos servicios han de prestarse en todos los municipios.
- b) Tratamiento de residuos, en los municipios con población superior a 5.000 habitantes.
- c) Prevención y extinción de incendios, en el caso de municipios con población superior a 20.000 habitantes.
- d) Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente, si se trata de municipios con población superior a 50.000 habitantes.

A pesar de estar configurados dichos servicios como obligaciones del municipio a favor del ciudadano, en la práctica, el referido artículo 26 de la LRBRL —aún vigente— ha definido el ámbito de las competencias locales que son, fundamentalmente, de gestión puesto que los municipios no poseen potestad verdadera de intervención ni de regulación sectorial. En este contexto, la obligación de ejercer la función protectora del medio ambiente, estrictamente considerada, se restringe a los municipios españoles de mayor dimensión en términos de población: los mayores de 50.000 habitantes, tal como se desprende del apartado d) del citado artículo.

Está muy extendida entre los expertos en derecho administrativo y los gestores municipales la tesis de que la citada Ley no ofrece una lista determinada y formal de las competencias locales, por lo que el municipio se convierte en un «descubridor de competencias» entre las que se encuentran, con particular potencia en la actualidad, las competencias ambientales. El Anteproyecto de Ley de Reforma del

Gobierno y la Administración Local que tiende a resolver, entre otros problemas, los que se derivan de la ausencia de un marco competencial de los entes locales suficiente y acorde con la autonomía que reconoce la Constitución a dichas entidades, cita el medio ambiente y el desarrollo sostenible en el elenco de materias en las que el Estado y las CCAA han de garantizar la intervención municipal, tanto para la planificación y desarrollo normativo, como en la gestión. Asimismo, el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local¹¹, entre las «materias en que debe atribuirse competencia a los entes locales», hace también referencia expresa a ambos temas.

Tabla 1. Municipios de España con población superior a 50.000 habitantes.

CCAA	Población Total	Número de municipios	Número de Municipios >50000 habitantes	Población en Municipios >50000 habitantes	Porcentajes	
					% de Municipios >50.000 h.	% de Poblac. en municipios >50.000 h.
Andalucía	7.849.799	769	27	3.928.351	3,5	50,0
Aragón	1.269.027	729	2	695.903	0,3	54,8
Asturias	1.076.635	78	3	569.960	3,8	52,9
Baleares	983.131	67	1	375.773	1,5	38,2
Canarias	1.968.280	87	7	1.014.107	8,0	51,5
Cantabria	562.309	102	1	183.955	1,0	32,7
Castilla-León	2.510.849	2147	9	1.112.267	0,4	44,3
Castilla La Mancha	1.894.667	919	6	510.890	0,7	27,0
Cataluña	6.995.206	969	23	3.913.072	2,4	55,9
Comunidad Valenciana	4.692.449	543	13	2.102.344	2,4	44,8
Extremadura	1.083.879	383	3	185.137	1,8	17,1
Galicia	2.762.198	316	7	987.149	2,2	35,7
Madrid	5.964.105	185	16	4.970.496	8,6	83,3
Murcia	1.335.792	45	4	755.581	8,9	56,6
Navarra	593.472	272	1	193.328	0,4	32,6
País Vasco	2.124.846	250	6	1.000.048	2,4	47,1
Rioja (la)	301.184	182	1	144.935	0,5	48,1
Ceuta	75.276	1	0	0	0,0	0,0
Melilla	65.488	1	0	0	0,0	0,0
España	44.108.592	8.045	130	22.643.296	1,7	51,3

Fuente: INE. Datos de población a 1 de enero de 2005.

¹¹ Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, en: www.map.es, p. 62.

Ahora bien, en España, el número de municipios que supera dicho umbral de 50.000 habitantes es muy escaso. Según se desprende de la Tabla 1, sólo el 1,7% de las ciudades (130, en total) superan ese valor frontera. Además, cerca de un 90% de los municipios españoles son menores de 5.000 habitantes (el 85,4%, concretamente). Así pues, si se cumpliera estrictamente con las obligaciones impuestas por la citada norma jurídica, en la actualidad solamente dichas 130 ciudades habrían de prestar obligatoriamente servicios de protección ambiental. La exigua proporción que dichos ayuntamientos representan en el total de los 8.045 existentes en nuestro país¹², contrasta con la alta participación de la población que reside en ellos.

Tal como la Tabla 1 pone de manifiesto, en las ciudades españolas superiores a 50.000 habitantes se concentra el 51,3% de la población total (es decir, a más de 22,6 millones de personas, con referencia al 1 de enero de 2005). La media de residentes en estas 130 ciudades españolas se encuentra cerca de 175.000 personas. Estos valores, de carácter meramente indicativo, no son totalmente representativos de las características de la distribución de la población española en el territorio. Los coeficientes de la última columna de la Tabla 1 permiten apreciar que, al respecto, hay notables diferencias entre CCAA. La concentración más elevada de población en municipios superiores a 50.000 habitantes se produce en la CA de Madrid (el 83,3% de la población reside en los 16 municipios que superan dicho umbral), pero también sobrepasan la media nacional las CCAA de Cataluña, Aragón, Asturias, Murcia, País Vasco y La Rioja. En el extremo opuesto, con la menor concentración de la población en ciudades de tamaño medio, se hallan Extremadura, Castilla La Mancha, Navarra y Cantabria.

Por otra parte, las administraciones locales de las grandes ciudades españolas, teniendo las responsabilidades «ex lege» en una gestión urbana ambientalmente sostenible, carecen de competencias plenas sobre estos temas; la mayoría no posee suficiente infraestructura de información, ni cuadros técnicamente bien formados, ni estructura organizativa para desarrollar sus competencias ambientales, dada la gran envergadura de dicha temática. Sin embargo, las Diputaciones y los gobiernos autonómicos tienen amplia capacidad de coordinación para la planificación en temas de ordenación del territorio dentro de sus respectivos ámbitos supramunicipales y subregionales.

Dentro del ámbito del derecho administrativo, es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre –modificada por la Ley 4/1999 de 13 de enero– la que regula las relaciones entre las Administraciones Públicas. En virtud de la misma, existe la posibilidad de crear *Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación*, en aquellas materias en que exista interrelación competencial entre las distintas Administraciones públicas, así como de firmar *Convenios de colaboración* en el ámbito de sus respectivas competencias y de acordar la realización de *Planes y programas con-*

¹² El número de 8.045 municipios se ha extraído del banco de datos de población por municipios, del INE. La FEMP, por su parte, y el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local se refieren a la existencia en España de «más de 8.100 municipios».

juntos de actuación para el logro de objetivos comunes, en materias en las que ostenten competencias concurrentes. Desde esa fecha, se observa que en algunas CCAA existen Consejos de Medio Ambiente u otros órganos de esta naturaleza, destinados al estímulo y coordinación de las iniciativas con incidencia ambiental procedentes de diversas Consejerías, entes municipales y agencias de ámbito autonómico o local (de energía, medioambiente, etc.).

El gobierno central, asimismo, ha puesto en marcha mecanismos de coordinación y cooperación, de carácter intersectorial y ambiental especialmente adecuados para estas finalidades, en los que participan las CCAA y otras organizaciones e interesados en la temática del desarrollo sostenible. Entre ellos, destaca el Consejo Asesor de Medio Ambiente, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el Consejo Nacional del Agua, el Consejo Nacional del Clima, o la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático.

Sin embargo, los procesos de reforma y mejora institucional que tienen lugar en España —y en toda la UE— son lentos y la coordinación con otras administraciones públicas es escasa todavía en nuestro país, lo que entorpece adicionalmente la gestión de la sostenibilidad en el ámbito urbano y la toma de decisiones municipales adecuadas y oportunas, así como su ejecución eficaz.

Ello se añade a la problemática tradicional de los conflictos entre objetivos en el propio ámbito municipal (municipio o área supramunicipal —metropolitana, etc.—). En efecto, resolver un problema puede ocasionar otros en el medio ambiente local o en otros campos y algunas medidas pueden ser opuestas a otras políticas a nivel nacional o regional. Por ejemplo, la política de mitigación de emisiones de GEI en la ciudad, abordada mediante la adquisición de autobuses «limpios» puede verse neutralizada por el crecimiento del transporte privado favorecido por decisiones de ordenación del suelo o por las de estimular la construcción de aparcamientos en el centro urbano, etc.

4. CIUDADES ESPAÑOLAS Y COMPROMISOS DE SOSTENIBILIDAD LOCAL

4.1. PRINCIPALES ANTECEDENTES

A lo largo de los últimos años, numerosas CCLL de España han manifestado interés en realizar una gestión sostenible en su ámbito territorial y, también, han acometido funciones a favor del medio ambiente y otras de fomento del desarrollo económico y social, independientemente del carácter vinculante de las disposiciones de la LRBRL sobre el particular.

La preocupación por el desarrollo sostenible, con su triple perspectiva: ambiental, económica y social, ha penetrado en el ámbito local y en este sentido se interpreta la incorporación de un nuevo apartado d) al artículo 36 de la citada LRBRL por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Los numerosos municipios españoles que rubricaron la Carta de

Aalborg (1994) y el inicio de procesos hacia la elaboración y aplicación de la Agenda 21 local, desde hace más de una década, así lo corroboran.

La aplicación de la Agenda 21 Local requiere la realización y ejecución de un plan estratégico de acción a largo plazo para orientar a los entes locales hacia el desarrollo sostenible en su respectivo ámbito territorial. Según datos de la Agencia Española de Cooperación, en torno a 600 municipios españoles habían firmado la Carta de Aalborg en el año 2003 y de ellos, 359 habían iniciado las acciones pertinentes para la puesta en marcha de la Agenda 21 Local. La mayor de estas cifras equivale casi al 7,5% de todos los municipios existentes en España.

Asimismo, datos aportados por la Campaña Europea de Ciudades Sostenibles revelaban que, en mayo de 2004, la lista de firmantes de España ascendía a 864 entidades locales o bien, a 882 si se incluían otras 36 que estaban en proceso de firma de dicho documento (casi el 11% del número total de aquellos, en el caso de optar por esta última cifra). Informaciones adicionales al respecto pueden extraerse de los gobiernos locales, diputaciones provinciales o, incluso, consejerías de medio ambiente de algunas CCAA; estos datos, sin embargo, por su dispersión y heterogeneidad dificultan un análisis riguroso y exhaustivo del tema, si bien algunos grupos de investigación han abordado la cuestión con anterioridad.

El trabajo de Brunet¹³, por ejemplo, revela que «a mediados del año 2004» un número de 771 municipios españoles estaban adheridos a la Carta de Aalborg y ofrece datos de los mismos, distribuidos por CCAA. Estas cifras significan en torno a un 87% de los municipios de Murcia; un 50% de los existentes en Baleares y en Canarias; porcentajes superiores al 20% para los de Cataluña, Comunidad Valencia y Madrid; cerca de un 10% de los de Navarra y País Vasco y participaciones inferiores en los demás casos, siendo Aragón, Extremadura y Castilla y León las CCAA que ofrecen coeficientes ligeramente por debajo del 1%, en la citada fecha. Según estos datos, en términos agregados, cerca de un 10% de entidades locales españolas habían aprobado documentos de intenciones sobre la sostenibilidad local, *a mediados de 2004*.

Ahora bien, no es sencillo conocer cuáles de estos municipios han actuado eficazmente a la hora de concretar y ejecutar los citados documentos de programación ni llegar a determinar los casos en que las Agendas 21 Locales, aún siendo una gran oportunidad para la planificación estratégica y participativa hacia la sostenibilidad del municipio, van más allá de ser documentos de adhesión formal sin verdadera voluntad política de ejecución ni capacidad efectiva de aplicación¹⁴. Así las cosas, resulta una tarea aún más ardua acometer la evaluación de sus resultados en términos de sostenibilidad, lo que ni las propias CCLL han abordado. En algunas regio-

¹³ Brunet Estarellas, P. J. y otros: *Agenda 21: Subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible*, Boletín de la A.G.E., nº 39, 2005, pp. 423-446, en concreto, en la p. 436.

¹⁴ Esta inquietud se comparte por Aguado, I. y Echebarría, C. (2003). *Medio ambiente y desarrollo sostenible en España*. Boletín Económico de INE nº 2786, 2003 pags. 21-30. Asimismo, Font, N. y Subirats, J. eds. (2000). *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Barcelona. Icaria. Brunet Estarellas, P. J. y otros: op cit.

nes como la andaluza, por ejemplo, ha comenzado recientemente el proceso de definición y construcción de indicadores ambientales para la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad ambiental urbana en el ámbito local, con el fin de realizar con rigor estas tareas¹⁵.

A partir de Aalborg + 10 (año 2004), las metas a alcanzar se matizan hasta convertirse, para cada ciudad de más de 100.000 habitantes, en la adopción de un plan de gestión ambiental –con acciones y medidas concretas para cada localidad— acompañado del establecimiento de sistemas de gestión ambiental en el respectivo ámbito urbano. Aceptando los compromisos de Aalborg, los firmantes se obligan a concretar, en el plazo de 24 meses tras la firma, los objetivos locales particulares para los años venideros.

Los Compromisos de Aalborg tienen dos objetivos principales: resaltar la necesidad de que los gobiernos locales de toda Europa actúen de forma integrada para hacer frente a los retos crecientes que plantea la sostenibilidad y, en segundo lugar, favorecer el diálogo entre autoridades locales e interlocutores sociales para reforzar el proceso iniciado con la Agenda 21 local, en particular en los aspectos relacionados en los siguientes 10 temas:

- Formas de gobierno
- Gestión municipal hacia la sostenibilidad
- Bienes naturales comunes
- Consumo y formas de vida responsables
- Planificación y diseño urbanístico
- Mejor movilidad y reducción del tráfico
- Acción local para la salud
- Economía local viva y sostenible
- Igualdad y justicia social
- De lo local a lo global

El escaso tiempo transcurrido no permite efectuar una evaluación adecuada de la potencia del proceso iniciado a partir de Aalborg + 10 si bien, al parecer, la reducción del apoyo financiero de la UE a algunas de las organizaciones y asociaciones internacionales más involucradas con estas iniciativas va en detrimento de su ritmo de implantación.

¹⁵ El Gobierno de Andalucía dispone en la actualidad de un documento titulado. *Estrategia andaluza de sostenibilidad urbana* y con un Plan de Ordenación Territorial (Decreto 129/2006 de 27 de Junio, de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo de la Junta de Andalucía) que enmarca el desarrollo urbano en los principios básicos de la sostenibilidad, el respecto al medio ambiente y el equilibrio territorial.

4.2. LAS ESTRATEGIAS URBANAS DE SOSTENIBILIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO EN LAS GRANDES CIUDADES DE ESPAÑA

Si se adoptara el valor empleado por la Estrategia Europea de medio ambiente urbano y también, por los Compromisos de Aalborg, para determinar la cifra de municipios españoles que habrían de abordar una gestión integrada de su territorio, transporte, urbanismo, construcción etc., con criterios de sostenibilidad, ésta se reduciría a 60 ciudades. En dichos 60 municipios residen casi 17,5 millones de personas (cerca de un 40% de la población total), situándose en 291.082 personas el valor medio de los residentes en las «grandes» ciudades españolas. Superan este valor medio las 13 ciudades que figuran en la Tabla 2, en las cuales se concentra más de 9,5 millones de residentes, es decir, el 21,6% de la población española actual.

De estas grandes ciudades españolas, sólo Barcelona, Málaga y Palma de Mallorca se encuentran entre la lista de firmantes de los Compromisos de Aalborg, último eslabón internacional de la cadena de hitos institucionales en pro de la sostenibilidad local, según la lista que ICLEI¹⁶ aporta sobre España. La población residente en estas tres ciudades representa en torno al 27 % de los más de 9,5 millones de personas referidos en la Tabla 2, y el 5,7 % de la total residente en España.

En total, hay 15 ciudades españolas superiores a 100.000 habitantes que, en la actualidad, hayan firmado los compromisos de Aalborg; en ellas se concentra el 27,6% de la población residente en los municipios grandes de España (4.820.017 personas) y el 12,5 % de la española. Las 12 ciudades restantes que superan dicho umbral de población y con las cuales se completa la lista de 15 grandes municipios españoles firmantes de los compromisos de Aalborg, son: Albacete, Alcobendas, Badalona, Coruña (A), Getafe, Gijón, Mataró, Pamplona, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Tarrasa y Vitoria.

Adicionalmente, hay otros 94 municipios españoles con población inferior a 100.000 habitantes —algunos de ellos, de dimensión muy reducida— firmantes de los citados compromisos de Aalborg. En total, los 109 municipios firmantes, de dimensiones bien diferenciadas, representan el 1,4% de los existentes en total y reúnen poco más del 15% de la población residente en España a principios del año 2005 (residen en ellos casi 6,7 millones de personas, de un total de 44,1 millones). Datos de su distribución por CCAA se hallan en la Tabla 3.

Como puede deducirse de la Tabla 3, Baleares, Cantabria, Cataluña y Navarra son las CCAA con mayores porcentajes de población residente en municipios firmantes de los *compromisos de Aalborg*, si bien en Cantabria y, en cierta medida también, en Baleares y Navarra ello se debe a que la capital de la provincia respec-

¹⁶ ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) es, según su página web (www.iclei.org), una asociación democrática e internacional de gobiernos locales y asociaciones de gobiernos locales nacionales y regionales que han asumido un compromiso con el desarrollo sostenible. ICLEI fue creado en 1990 contando con el patrocinio del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y de la Unión Internacional de las Autoridades Locales (IULA).

tiva ha asumido dichos compromisos. Si bien ser o no firmante de los compromisos de Aalborg es un indicador que puede resultar de ayuda para identificar los municipios españoles más comprometidos con la sostenibilidad local en la actualidad, éste no puede adoptarse como inequívoco ni, tampoco, como concluyente sobre el particular.

Tabla 2. Grandes municipios españoles con población superior a la media*.

Madrid	3.155.359
Barcelona	1.593.075
Valencia	796.549
Sevilla	704.154
Zaragoza	647.373
Málaga	558.287
Palmas de Gran Canaria (Las)	378.628
Palma de Mallorca	375.773
Bilbao	353.173
Córdoba	321.164
Valladolid	321.001
Alicante	319.380
Vigo	293.725
TOTAL	9.523.916

* La media de personas en municipios superiores a 100.000 habitantes es de 291.082.

Fuente: elaboración propia sobre datos anteriores.

En general, los municipios firmantes de los *compromisos de Aalborg* son de tamaño medio o grande; en la lista de firmantes, hay 24 municipios mayores de 50.000 habitantes y en ellos reside el 84% de los casi 6,7 millones de habitantes contemplados y reflejados en la Tabla 3 (es decir, 5.507.013 personas). En este grupo se encuentran nueve capitales de provincia (Albacete, Barcelona, La Coruña, Málaga, Palma de Mallorca, Pamplona, Santa Cruz de Tenerife, Santander y Vitoria) y municipios de notable volumen de actividad como Alcoy, Badalona, Getafe, Getxo, Gijón, Granollers, Manresa, Parla, Ponferrada, Santiago de Compostela y otros.

Ahora bien, en la Comunidad Foral de Navarra, donde la mayoría del colectivo está formado por municipios pequeños, y también en la Comunidad Valenciana o en Aragón, el documento de compromiso ha sido suscrito por ayuntamientos de población inferior a 10.000 e incluso a 1.000 habitantes, como Castejón de Sos, Alcalalí o Burguete. Así pues, no puede deducirse de estos datos la existencia de un patrón claro de comportamiento al respecto, ligado a la dimensión municipal.

Tabla 3. Municipios firmantes de los compromisos de Aalborg.

	Población total	Número de municipios	Municipios				Población residente en los municipios		
			Número de municipios			Estructura porcentual	Total	% sobre Población Total	
			total	>50 mil hab.	entre 10.000 y 50.000 hab.				
Andalucía	7.849.799	769	1	1	0	0	0,1	558.287	7,1
Aragón	1.269.027	729	7	0	3	4	1,0	48.784	3,8
Asturias	1.076.635	78	1	1	0	0	1,3	273.931	25,4
Baleares	983.131	67	3	1	1	1	4,5	423.869	43,1
Canarias	1.968.280	87	5	1	3	1	5,7	311.321	15,8
Cantabria	562.309	102	1	1	0	0	1,0	183.955	32,7
Castilla-León	2.510.849	2147	3	1	1	1	0,1	84.306	3,4
Castilla La Mancha	1.894.667	919	3	1	1	1	0,3	194.045	10,2
Cataluña	6.995.206	969	13	8	5	0	1,3	2.554.714	36,5
C. Valenciana	4.692.449	543	44	2	10	32	8,1	741.143	15,8
Extremadura	1.083.879	383	0	-	-	-	-	-	-
Galicia	2.762.198	316	3	2	1	0	0,9	361.918	13,1
Madrid	5.964.105	185	7	3	2	2	3,8	429.736	7,2
Murcia	1.335.792	45	0	-	-	-	-	-	-
Navarra	593.472	272	11	1	0	10	4,0	203.047	34,2
País Vasco	2.124.846	250	7	2	0	5	2,8	322.570	15,2
Rioja (la)	301.184	182	0	-	-	-	-	-	-
Ceuta	75.276	1	0	-	-	-	-	-	-
Melilla	65.488	1	0	-	-	-	-	-	-
TOTAL	44.108.592	8045	109	25	27	57		6.691.626	15,2
Significación (%)				(1,3)	(19,2)	(4,8)	(0,8)		

Fuente: elaboración propia sobre datos de ICLEI e INE.

Como se ha comprobado, resulta difícil establecer una correlación entre el tamaño del municipio y la adhesión al compromiso con la sostenibilidad *homologado* internacionalmente –actualmente, los *Compromisos de Aalborg*—. Pues bien, ocurre algo similar cuando pretenden extraerse conclusiones de esta naturaleza sobre del tipo de municipios que declaran formalmente su voluntad de realizar actuaciones y tomar medidas para contribuir a la mitigación del cambio climático, uno de los problemas ambientales más acuciantes que amenazan la sostenibilidad global y, por tanto, la local. Conviene resaltar ahora que, según la Estrategia de medio ambiente urbano de la UE, en los planes de gestión urbana integrada se deberían incorporar medidas para limitar el riesgo medioambiental que permitan a las zonas urbanas afrontar mejor el cambio climático.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) propició la constitución, en junio de 2005, de la Red Española de Ciudades por el Clima (REEC) y estableció los requisitos para formar parte de dicha red, de acuerdo con los criterios

fijados en el convenio de colaboración vigente entre la FEMP y el Ministerio de Medio Ambiente sobre sostenibilidad urbana. Pertener a la RECC implica para el municipio la obligación de aprobar un Plan de Actuación participativo con medidas de mitigación de GEI que afectan a tres ámbitos de actuación: energía, transportes y edificación y planeamiento urbano¹⁷.

Cuando se analiza la distribución por CCAA y el tamaño de los municipios españoles que se han adherido a la Red española de Ciudades por el Clima (RECC) —ver Tabla 4— se aprecia, entre otros extremos, que:

- el número de municipios de la RECC asciende a 112, lo que representa una porción muy exigua del total existente en España (el 1,4% de los 8.045 municipios españoles). Este valor es muy similar al de 109 a que ascienden los firmantes de los compromisos de Aalborg y, en algunos casos, existe identidad entre municipios, en ambos conjuntos; este es el caso de Albacete, Barcelona, Gijón, Málaga, Ponferrada, Vitoria, Zaragoza, etc.
- La población residente en los *municipios RECC* es casi el 34% de la población total española. En este caso, la RECC integra mayor volumen de población adherida que la residente en los municipios firmantes de los *compromisos de Aalborg*, cuyo ratio sobre la total residente en España se situaba en el 15,1 % de la española.
- El vínculo de la ciudadanía con el problema del cambio climático se muestra mayor en las ciudades grandes que en los municipios medianos o pequeños. En efecto, en la RECC hay 49 municipios superiores a 50.000 habitantes, mientras que son sólo 24 de esta dimensión mínima los que han firmado los *compromisos de Aalborg*. Aquellos valores representan respectivamente el 38% y el 18,5% del total de ciudades españolas que superan dicho valor frontera.
- Entre CCAA se registra una notable disparidad de respuestas ante el problema del cambio climático y de la sostenibilidad local. De hecho, la comparación entre los datos que obran en las Tablas 3 y 4 permiten extraer algunas conclusiones sobre este particular:
 - Así, por ejemplo, en un extremo, se encuentra el caso de Aragón donde los municipios que forman parte de la RECC son solamente 2: Zaragoza y Huesca, que representan el 0,3% de todos los existentes en la región y en los que se concentra prácticamente el 55% de la población de la CA y, por otro lado, hay 7 municipios firmantes de los *compromisos de Aalborg*, pero estos concentra menos del 4% de la población de la región. Así pues, las CCLL de Aragón podrían calificarse de más activas en la lucha contra el cambio climático que en la búsqueda de la sos-

¹⁷ El diseño del Plan de Actuación municipal integra dos fases y nueve rúbricas en cada fase. La mayoría de estas 18 líneas actuación están orientadas a la mejora de la eficiencia energética y a la reducción del consumo de combustibles fósiles en el área urbana, incluyéndose la obligación expresa de preparar el respectivo plan de movilidad sostenible.

tenibilidad local. Andalucía se manifiesta de modo similar con sólo 1 municipio firmante de los compromisos de Aalborg (la ciudad de Málaga, que representa el 7,1% de la población andaluza) y 45, incluidos en la RECC (grandes y medianos, principalmente, cuya población equivale a más del 32% de la total regional).

Tabla 4. Municipios en la red de ciudades por el clima (RECC).

	Población total	Número de municipios	Municipios españoles en la RECC				Población en los municipios RECC			
			Número de municipios			Estructura porcentual	Total	% sobre Población Total		
			total	>50 mil hab.	entre 10.000 y 50.000 hab.					
Andalucía	7.849.799	769	45	9	30	6	5,9	2.537.695	32,3	
Aragón	1.269.027	729	2	1	1	0	0,3	695.903	54,8	
Asturias	1.076.635	78	2	2	0	0	2,6	486.105	45,2	
Baleares	983.131	67	1	1	0	0	1,5	375.773	38,2	
Canarias	1.968.280	87	3	2	1	0	3,4	625.736	31,8	
Cantabria	562.309	102	1	1	0	0	1,0	183.955	32,7	
Castilla-León	2.510.849	2147	5	3	1	1	0,2	564.114	22,5	
Castilla La Mancha	1.894.667	919	4	2	0	2	0,4	267.877	14,1	
Cataluña	6.995.206	969	13	11	2	0	1,3	2.834.664	40,5	
C. Valenciana	4.692.449	543	13	3	9	1	2,4	697.515	14,9	
Extremadura	1.083.879	383	2	0	0	2	0,5	49.703	4,6	
Galicia	2.762.198	316	2	1	0	1	0,6	269.452	9,8	
Madrid	5.964.105	185	13	9	4	0	7,0	4.411.237	74,0	
Murcia	1.335.792	45	4	2	2	0	8,9	540.954	40,5	
Navarra	593.472	272	0	0	0	0	0,0	0	0,0	
País Vasco	2.124.846	250	2	2	0	0	0,8	409.420	19,3	
Rioja (la)	301.184	182	0	0	0	0	0,0	0	0,0	
Ceuta	75.276	1	0	0	0	0	0,0	0	0,0	
Melilla	65.488	1	0	0	0	0	0,0	0	0,0	
TOTAL	44.108.592	8045	112	49	49	14	1,4	14.950.103	33,9	
Significación (%)				(1,4)	(37,7)	(8,7)	(0,2)			

Fuente: FEMP y elaboración propia.

- En el extremo opuesto se encuentra, por ejemplo, la Comunidad Foral de Navarra. En este caso, sus municipios se muestran muy poco partidarios de luchar contra el cambio climático —a juzgar por su nula pertenencia a la RECC— y, por el contrario, numerosas CCLL navarras de toda dimensión suscribieron los *compromisos de Aalborg*, manifestando un fuerte compromiso con la sostenibilidad local casi el 35% de la población regional.

— Otras veces, las CCLL de algunas CCAA son consistentes en relación con ambas problemáticas, como es el caso de La Rioja, con ningún municipio firmando de los compromisos de Aalborg ni dentro de la RECC o el caso de Cataluña que concentra las mayores tasas de participación de sus municipios en las listas de implicados en la doble problemática.

Sin embargo, de estos datos no pueden extraerse conclusiones definitivas por contener sólo parte de la información relevante respecto a la doble temática a la que este trabajo hace referencia. Sería preciso para ello, completar la información acudiendo a otras fuentes, dispersas y de más difícil localización, como la que procede de las redes de municipios en pro de la sostenibilidad local o de iniciativas regionales, como el *Programa Ciudad 21* de Andalucía. Algunas ciudades en particular, como la de Sevilla, han generado documentos que definen la estrategia municipal ante el cambio climático y otros grandes municipios disponen de documentos de planificación que expresan objetivos de mitigación y otros a favor de pautas y modelos sostenibles en sectores o ámbitos concretos, como el transporte urbano o el medio atmosférico¹⁸. Datos procedentes de estas fuentes complementarias son imprescindibles si se pretende realizar un más acertado balance de situación, al menos, sobre la implicación de los municipios españoles con la sostenibilidad en su propia demarcación.

También es preciso hacer referencia a que algunos gobiernos regionales, como los del País Vasco, Cataluña, Navarra o Andalucía, a través de los departamentos competentes —consejerías con funciones ambientales o de apoyo a la administración local—, tomaron hace algunos años iniciativas tendentes a estimular la elaboración y puesta en práctica de Agendas 21 locales; en la actualidad, en algunas de estas CCAA existen potentes redes de municipios para la sostenibilidad como *Udal-sarea 21* (la red del País Vasco), la *Xarxa de Ciutats y Pobles cap la Sostenibilitat* de Cataluña —primera iniciativa de estas características implantada en España, constituida en julio de 1997 y nutrida por entidades locales de la provincia de Barcelona, fundamentalmente—, o la *Red NELS (Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad)*, constituida en 2002 y coetánea con la red vasca. En Andalucía, hay 111 municipios (el 14,5% de los existentes en la CA) adheridos al *Programa Ciudad 21* que está impulsado desde la Consejería de Medio Ambiente, según el cual en torno al 50% de estos han elaborado o están en proceso de redacción del correspondiente plan de acción previsto en la Agenda 21 local.

Las citadas redes regionales e incluso algunas comarcales, como *Udataalde 21* en el País Vasco, se crearon para facilitar en los municipios la implantación de dichas

¹⁸ Ver al respecto, Yabar Sterling, A. *Mitigación de Emisiones de CO2 y Planes de Movilidad Urbana de las ciudades españolas: Los casos de Sevilla y Madrid*. Ponencia. Primer Congreso Internacional: «Los Ciudadanos y la Gestión de la Movilidad.» Madrid, Septiembre, 2006. SESIÓN 5: Gestión Sostenible de la Movilidad Urbana. Yabar Sterling, A. *Mercado de Emisiones y Políticas de Mitigación del Cambio Climático. El caso de Andalucía*. Revista del Instituto de Estudios Económicos, número monográfico: *Mitos y Realidades del Cambio Climático*, Madrid 2007.

Agendas 21 locales —elaboración del diagnóstico, redacción del plan de acción, puesta en marcha de procesos de participación ciudadana, etc.—. Al mismo tiempo, en las CCAA pueden existir documentos programáticos regionales de compromiso con la sostenibilidad local cuya firma por parte de cada municipio puede ser o no un requisito a cumplir para llegar formar parte de la correspondiente red regional. Finalmente, algunas CCAA como la de País Vasco o Navarra apoyan con recursos significativos la constitución y funcionamiento de estas redes.

Con el fin de aportar algunos detalles acerca de las implicaciones municipales de la pertenencia a una red en pro de la sostenibilidad local, se incluyen a continuación algunos datos al respecto, relativos a *Udalsarea 21*. En esta red existe un conjunto de requisitos que los municipios han de cumplir para formar parte de la misma; estos son los siguientes:

- Haber ratificado el *Compromiso por la Sostenibilidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco* y/o la *Carta de Aalborg*.
- Disponer de un diagnóstico económico, ambiental y social del municipio.
- Tener diseñada la Agenda 21 local: contar con un Plan de Acción Ambiental ordenado al desarrollo sostenible de su municipio y con unos indicadores para el seguimiento de dicho plan de acción.
- Tener establecidos canales para organizar la participación ciudadana en todo el proceso de la Agenda 21 local.

Así pues, dado que en la actualidad existen más de 140 municipios vascos en *Udalsarea 21*, podría deducirse que en ellos, al menos, se está ejecutando la Agenda 21 local dentro de su correspondiente Comunidad Autónoma; asimismo, en los municipios que la forman podrían estar funcionando adecuadamente algunos mecanismos comunes para el seguimiento y evaluación de su ejecución (como el conocido con las siglas MUGI 21) puesto que la red ha creado algunas herramientas a tal efecto, y también un sistema de indicadores de sostenibilidad local.

Udalsarea 21 firmó los compromisos de Aalborg en 2004¹⁹. Podría inferirse de este dato que todos los municipios que forman dicha red han quedado comprometidos, por ello, al logro de aquellos objetivos internacionales aunque sólo formalmente 7 de aquellos hayan suscrito los compromisos de forma individualizada, tal como se deduce de la Tabla 3.

También pueden encontrarse, después de rastrear la información en las páginas WEB de CCAA y ayuntamientos, informaciones complementarias de interés para evaluar la actividad de los municipios españoles en la lucha contra el cambio climático. Así, en la actualidad y sin cambiar la CCAA seleccionada a título de ejemplo en materia de sostenibilidad local, se dispone de otras informaciones que amplían desde 2 hasta 18 el número de corporaciones locales vascas implicadas directamente en la lucha contra el cambio climático, ya que este último es el núme-

¹⁹ A fines de 2004, 66 municipios vascos formaban parte de la citada Red para la sostenibilidad municipal.

ro de proyectos municipales subvencionados, en 2006, desde la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco para la mitigación de GEI.

Evidencias complementarias de esta misma naturaleza y sentido podrían matizar las conclusiones obtenidas de los datos incluidos en las tablas 3 y 4 anteriores, respecto a los municipios de otras CCAA. Así pues, parece preciso extraer información adicional respecto a esta doble temática desde el mismo ámbito local, si se pretende llegar a conclusiones rigurosas al respecto. Esta labor se facilita notablemente en relación con la sostenibilidad local cuando existen redes constituidas y en funcionamiento como las que a título de ejemplo han sido mencionadas anteriormente.

Conviene destacar al respecto, que hay síntomas de mayor actividad en la materia, últimamente; por ello, otras CCAA y provincias parecen seguir esta misma tendencia y podría decirse que se está generalizando en España la formación de organizaciones provinciales o regionales para facilitar la sostenibilidad municipal, como la RETE 21 (Red de Entidades Locales del Alto Aragón por la Sostenibilidad), impulsada por la Diputación de Huesca. Dicha tendencia podría alcanzar posteriormente al objetivo de la lucha contra el cambio climático.

También podría constituir un estímulo importante para las CCLL de otras regiones menos avanzadas en la creación de instituciones y mecanismos para la generación y aplicación de programas de sostenibilidad local, la creación de la Red Nacional de Ciudades Sostenibles²⁰, apoyada desde el Ministerio de Medio Ambiente. Dicha red nacional se ordena, por el momento, a facilitar la ejecución de la estrategia de medio ambiente urbano de la UE.

5. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Planificar y ordenar el territorio de cualquier mediana o gran ciudad, con criterios actuales, requiere tener presente una estrategia del medio ambiente urbano y de la sostenibilidad que contemple el urbanismo, la construcción y el transporte, al menos, desde estas perspectivas y que incorpore sistemas de gestión ambiental para su eficaz seguimiento y control.

Numerosos municipios españoles, al iniciar el proceso de generación y aplicación de la Agenda 21 local, han tomado conciencia de la importancia de tomar parte activa en el proceso de cambio hacia modelos de desarrollo más sostenibles, sobre

²⁰ A finales de 2006, la Red Nacional de Ciudades Sostenibles estaba formada por: la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha, la Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad, la Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat, CILMA (Cataluña), la Xarxa Balear de Sostenibilitat de las Islas Baleares, la Red de Municipios Sostenibles de la Provincia de Jaén, el Programa de Sostenibilidad Ambiental Ciudad 21 de Andalucía, la Xarcia de Municipis Valencians cap a la Sostenibilidad de la provincia de Valencia, la Red de Entidades Locales del Alto Aragón por la Sostenibilidad RETE 21 de la provincia de Huesca, la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad: UDALSAREA 21, la Red A21L Cordobesas y la Red Española de Ciudades por el Clima constituida en la Federación Española de Municipios y Provincias.

todo desde la perspectiva de la protección del medio ambiente, lo que tiene implicaciones sobre el territorio urbano respectivo. Recientemente, el cambio climático emerge como una amenaza para la sostenibilidad urbana y determinados municipios españoles se han integrado en redes, normalmente de ámbito nacional, que tratan de orientar la política local hacia el logro de la ecoeficiencia y el menor consumo de energía, con fines de mitigación de las emisiones urbanas de gases de efecto invernadero.

El umbral de población que formalmente rige en España para asignar a la administración local funciones respecto del medio ambiente urbano es de 50.000 habitantes, es decir, la mitad del empleado por la Estrategia del medio ambiente urbano de la UE y por los Compromisos de Aalborg para diferenciar entre ciudades medianas y grandes y otras cuya menor dimensión haría más difícil gestionar su territorio bajo la óptica de la protección del medio ambiente.

En España sólo 60 ciudades superan los 100.000 habitantes y en ellas reside casi el 40% de la población total de 2005. Hay 130 ciudades españolas mayores de 50.000 habitantes y en ellas reside el 51,3% de la misma y en idéntico año; este elevado ratio contrasta con el reducido valor relativo del porcentaje de participación de estas ciudades en el conjunto de los municipios españoles (1,7%).

De las 60 ciudades españolas que superan el mayor de los dos umbrales citados, 15 han firmado en la actualidad los compromisos de Aalborg en pro de la sostenibilidad local; la población que reside en esas 15 ciudades equivale al 10,9% de la población española, en 2005. Por otra parte, son 25 de aquel conjunto de 130 ciudades españolas superiores a 50.000 habitantes, las que han suscrito dichos compromisos; en ellas se concentra el 12,7% de la población total residente en España.

Por otro lado, 27 ciudades de tamaño medio —entre 10.000 y 50.000 habitantes— han suscrito también dichos compromisos; ellas representan menos del 5 % de las ciudades españolas de esta dimensión, dado que el número total de las urbes situadas dentro de esta horquilla de valores alcanza a 565 ciudades. Finalmente, 109 son los municipios españoles, de cualquier dimensión, firmantes de los citados compromisos; estos representan el 1,4% de las 8.045 CCLL existentes en la actualidad y en ellos reside el 15,1% de la población total de España.

Estos datos llevan a la consideración de que sería conveniente mantener y no alterar el umbral de 50.000 habitantes, en el proceso de reforma de la ley española de régimen local, para exigir jurídicamente la aplicación de los criterios y principios de protección ambiental y de sostenibilidad urbana en los planes y estrategias municipales relativas al territorio.

Respecto al grado de implicación de los municipios españoles en la lucha contra el cambio climático, el conjunto de corporaciones locales es reducido puesto que en la actualidad asciende a 112 el número de firmantes de la Red Española de Ciudades por el Clima, pero en ellos se concentra el 34% de la población española (con referencia a 1 de enero de 2005). Así pues, son ciudades de mayor dimensión las que formalmente se han implicado en España, en la lucha contra el cambio climático.

Acerca del paralelismo o no de la implicación de los municipios españoles en la doble temática: sostenibilidad local y lucha urbana contra el cambio climático, las

consideraciones no son concluyentes. Como causas principales de esta indefinición pueden citarse que la política municipal no puede identificarse con la asunción de compromisos formales, suscritos con organizaciones nacionales o internacionales y que la información sobre programas y actuaciones locales está dispersa, no existiendo tampoco mecanismos rigurosos o indicadores suficientes para proceder a una evaluación de su actividad real en estos aspectos.

Hasta que esta evaluación no se lleve a cabo, no podrán obtenerse conclusiones definitivas acerca de las CCLL con verdadera implicación en la lucha por la sostenibilidad local ni contra el cambio climático; dicha evaluación debería contemplar simultáneamente aquella y los demás mecanismos de planificación presentes en el municipio, como los planes territoriales, los planes generales de ordenación urbana, los planes estratégicos, etc., con el fin de integrar todos los instrumentos de planificación que afectan a cada sistema territorial.

Finalmente, y sin perjuicio de la integración de los municipios españoles en redes nacionales y en iniciativas voluntarias de carácter internacional para favorecer las actuaciones públicas de las CCLL en pro de la sostenibilidad local y ante el cambio climático, parece estar adquiriendo potencia en nuestro país la formación de redes comarcales, provinciales y regionales, inspiradas en los mismos principios y objetivos. Su potencial más participativo y cercano al ciudadano —cuya concienciación es fundamental para el éxito de cualquier medida o programa de acción—, merece más decidido estímulo y apoyo públicos.

Las redes podrían tender, además, a corregir las tradicionales deficiencias de coordinación entre las decisiones de las administraciones públicas concurrentes sobre el territorio. Reducir estas deficiencias de los entes locales españoles en los entornos metropolitanos, y aumentar la cooperación con órganos de la CA a la que pertenecen y con los del Estado, especialmente en temas como la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático, favorecería la eficacia de la planificación y la consecución de sus nuevos objetivos, de modo eficiente y equitativo.