

**CONSTITUCIÓN Y MEDIO AMBIENTE: RETOS Y DESAFÍOS  
EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LAS CIUDADES  
ESPAÑOLAS EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI**

**Pedro Carballo Armas**

*Profesor de Derecho Constitucional de la ULPGC*

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>SUMARIO:</b> | <ol style="list-style-type: none"><li>I. INTRODUCCIÓN.</li><li>II. MEDIO AMBIENTE Y DERECHO.</li><li>III. CIUDADES Y “SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL”.<ol style="list-style-type: none"><li>1. CONSIDERACIONES PREVIAS.</li><li>2. EL MEDIO URBANO, ¿UN CONFLICTO CON LA NATURALEZA?</li></ol></li><li>IV. LA TUTELA MEDIOAMBIENTAL DE LAS CIUDADES: INSTRUMENTOS DE ACTUACIÓN.</li><li>V. A MODO DE CONCLUSIÓN.</li></ol> |
|-----------------|--|

## I. INTRODUCCIÓN\*

La más simple comprensión del Medio Ambiente, cualquiera que sea la perspectiva utilizada, sea ésta o no jurídica, no puede dejar de considerar como uno de sus grandes problemas, entre otros, la realidad ambiental que presenta el medio urbano; o lo que es lo mismo, la problemática «sostenibilidad ambiental» de las ciudades. El relativo fracaso de cuantos intentos se han hecho hasta ahora, tendentes a lograr que las ciudades sean sostenibles desde la óptica medioambiental constituye la mejor prueba de que, en efecto, las medidas políticas y legislativas adoptadas desde distintos ámbitos (sectoriales y generales), al menos de momento, no parecen arrojar un resultado que precisamente llame al optimismo, antes bien, todo parece indicar que las ciudades parecen estar lejos aún de la «sostenibilidad ambiental».

Esta cuestión, nada sencilla, pretende ser, en definitiva, el centro de las siguientes reflexiones, dirigidas primordialmente a examinar algunas cuestiones referidas a un tema tan vital como lo es, nada más y nada menos, el propio entorno del hombre, y más concretamente, los elementos que condicionan la situación actual del medio urbano. Por tanto, con esta finalidad en las siguientes líneas habrán de destacarse algunos condicionantes medioambientales que presentan hoy nuestras ciudades –ya sean éstas grandes, medianas o pequeñas en su espacio, o también, si éstas están medianamente, densamente o superpobladas–, y la trascendencia que origina tal situación.

Antes de seguir, no obstante, hay que advertir previamente que las reflexiones que aquí se pretenden hacen referencia específicamente a la experiencia que las distintas vicisitudes de las ciudades españolas presentan desde la perspectiva medioambiental; aunque, lógicamente, seguro que muchas de los problemas que aquí serán tratados podrán encontrar su reflejo en muchos de los lugares de este mundo que hemos dado en llamar planeta Tierra.

---

\* El presente trabajo es, básicamente, fruto de la ponencia presentada en marzo de 2003 en La Habana (Cuba), en la *IV Conferencia Internacional sobre Derecho Ambiental* organizada por la Unión Nacional de Juristas de Cuba. En estas líneas se ha intentado desarrollar y matizar algunas de las reflexiones allí expuestas que por razones de tiempo y espacio no quedaron reflejadas en el texto original de la ponencia.

Precisamente es éste un momento en el que confluyen, sin embargo, dos situaciones contradictorias, irreconciliables o antitéticas que no nos permiten tener un horizonte claro, al menos aparentemente, de nuestro planeta. Y es que, en efecto, desde hace ya algunos años podemos observar cómo la intención de asegurar de modo general la conservación del Medio Ambiente y promover un desarrollo humano y económico sostenible<sup>1</sup>, y muy en particular en nuestras ciudades, choca paradójicamente con otra pretensión, absurdamente en el mismo momento histórico y tal vez, incluso, más poderosa, donde el progreso (quizás no podamos hablar aquí propiamente de evolución) sólo prima otros valores como el desarrollo tecnológico o el consumismo (éste a veces, desmesurado y brutal), sin tener en cuenta otras consideraciones que afectan a la humanidad a medio o a largo plazo, o incluso, al mismo presente.

En definitiva, una tendencia esta última, con una perspectiva *corta de miras*, con una visión miope de la realidad que no tiene en cuenta la necesidad de proteger el Medio Ambiente, condicionando con ello la supervivencia de uno de los tesoros más preciados que tenemos: las generaciones futuras.

En todo caso, somos conscientes de que no son iguales ni, desde luego, en modo alguno comparables, los esfuerzos que en la protección del Ambiente llevan a cabo las ciudades, consideradas individualmente en cualquier parte del planeta, o por las Administraciones, ya sean éstas a nivel local, regional o nacional. O incluso, al empeño que en esta materia pueden realizar ciertas organizaciones de carácter internacional. Y ello, desde luego, hace muy difícil realizar descripciones generales, pues si algo tiene el Medio Ambiente, y por lo mismo, la Naturaleza, es que éste es tan rico y variado que sin lugar a dudas necesita de un tratamiento contextualizado que se ciña a los problemas específicos donde se desenvuelve. Todo ello sin olvidar, como hemos podido comprobar a los largo de las últimas décadas, que existen algunos problemas genéricos de base, como la emisión de dióxido de Carbono, los residuos radiactivos, la contaminación de ríos y mares por las industrias, etc., que afectan e incumben a todos los Estados, pero no sólo eso, incumben también a todos los ciudadanos de la Tierra por igual. La deforestación, el cambio climático, la progresiva desertificación, la escasez del agua o los problemas a que se han de enfrentar en el futuro inmediato la agricultura o los océanos, entre otros, nos afecta realmente a todos.

Es por ello, que el objeto principal de las siguientes reflexiones se ceñirán a un tema concreto: los retos y desafíos medioambientales de las grandes, medianas y pequeñas ciudades en el presente siglo, y dentro del mismo, analizaremos fundamentalmente algunas cuestiones atinentes a la experiencia medioambiental de las ciudades españolas.

---

1 Por lo que se refiere al ámbito comunitario europeo, hay que notar que el Tratado de Amsterdam de 1997 introdujo el concepto de "Desarrollo sostenible" en varios preceptos de su articulado. (Al respecto, véase el estudio que hace L. KRÄMER: *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, Marcial Pons, 1999, p. 81 y ss.).

## II. MEDIO AMBIENTE Y DERECHO

Dicho esto, y antes de lanzarnos a un examen global del tema que nos ha traído aquí, no está de más explicar, o más bien confirmar, algunas concretas cuestiones relativas al Derecho Constitucional y el reconocimiento del Medio Ambiente, y cómo éste ha quedado configurado en la vigente *Carta Fundamental* española de 1978.

En efecto, como de todos es sabido, el Derecho Constitucional surgió, entre otras cosas, como una forma idónea para garantizar la libertad del individuo. Y, desde luego, para asegurar esa esfera de autonomía se hacía absolutamente necesario e imprescindible a su vez dar protección a un conjunto de derechos de la persona. Pero estos derechos, sin embargo, han estado sometidos a lo largo de la Historia y a las propias circunstancias de cada país a una gran diversidad de declaraciones y a una graduación en su tutela y protección. Pero así todo, podemos observar cómo de modo genérico, en una primera etapa del constitucionalismo, se reconocieron en los textos constitucionales derechos de una índole claramente individual: aquellos eran tiempos de garantizar primordialmente los derechos relativos a la libertad y los no menos importantes derechos políticos.

Posteriormente, pudimos asistir a una nueva etapa, un nuevo periodo de avance en la lucha por garantizar los derechos fundamentales (tras la Primera Guerra Mundial). En esta etapa se incluyeron en las Constituciones una segunda ola, también denominada segunda generación de derechos fundamentales. De este modo, los textos constitucionales no sólo vinieron a incluir el reconocimiento y la garantía de los derechos individuales, sino que ponían también su acento en los derechos sociales de los ciudadanos. Derechos como la educación, la salud, los relativos a las relaciones laborales y económicas, entre otros, implicaban un papel activo del Estado en la protección y la mejora del bienestar de sus ciudadanos.

Por último, desde hace ya unas décadas asistimos al reconocimiento de una tercera generación de derechos en las *Cartas Constitucionales* de los Estados. Nos referimos, como no podía ser de otra manera, a los derechos colectivos o de la solidaridad<sup>2</sup>. Derechos, que si bien durante mucho tiempo pasaron prácticamente inadvertidos, tienen hoy una importancia capital para nuestra supervivencia, pues constituyen algunos de los pilares básicos del planeta, y por tanto, de la vida misma<sup>3</sup>.

---

2 Según ha observado D. LOPERENA ROTA (*Los principios del Derecho Ambiental*, Cívitas, Madrid, 1998, n.p.p. n.º 25 en p. 39), la categorización de los Derechos Fundamentales de la solidaridad o de tercera generación obedece a la clasificación efectuada en su día por K. VASAK (*Le Droit International de Droits de l'Homme*, 1972).

3 Desde hace ya algún tiempo, algunos autores han venido defendiendo la existencia de una cuarta generación de derechos: los derechos de la sociedad tecnológica. (Un resumen de todo ello puede verse en D. LÓPEZ GARRIDO: "El valor constitucional de los derechos humanos. Concepto y evolución de los derechos humanos", en AA.VV.: *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 162-170).

De este modo, el Derecho al Medio Ambiente o el Derecho a un entorno sano, entre otros, se erigen como derechos que necesitan de una gran atención por todos los Estados en general, y por todos los ciudadanos, en particular.

Desde luego, resulta obvio decir que el término Medio Ambiente es susceptible de muy diversos significados, y por ello, es lógico que la visión que del mismo pueda tener un ingeniero, un agricultor, un arquitecto o un ecologista sean bien diferentes, pues sus respectivos ámbitos donde desarrollan sus funciones les permite otorgar un concreto significado adaptado a sus propias necesidades<sup>4</sup>.

Pero, pese a lo dicho, existe un punto de partida que nadie puede negar: independientemente de la noción que tengamos del Medio Ambiente, éste está integrado por una serie de elementos como el suelo, el agua, o el propio aire, cuya degradación o destrucción afectan a toda la comunidad. Estamos, por tanto, ante un interés de carácter colectivo, y por ello resulta necesario establecer regulaciones normativas al objeto de impedir los perjuicios que el mal uso o el abuso medioambiental puede provocar.

El papel del Derecho en la cuestión medioambiental no es nada sencillo: éste ha de girar necesariamente intentando resolver las pretensiones que afectan a los intereses colectivos. En definitiva, el Derecho debe arbitrar respuestas adecuadas, tanto desde una perspectiva preventiva como represiva, en la problemática medioambiental.

Pues bien, siguiendo esta preocupación por el Medio Ambiente, la Constitución española de 1978 ha venido a establecer taxativamente que todos tienen derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Pero más allá de ello, la *Carta Magna* española también advierte que los Poderes Públicos han de velar por la utilización racional de los recursos naturales, así como defender y restaurar el Medio Ambiente, de modo que aquellos que violen tales principios sean sancionados penalmente o, en su caso, mediante sanción administrativa (art. 45 CE).

En consecuencia, la *Ley de Leyes* española posibilita que se establezcan límites al poder de uso o disposición de todos aquellos bienes circunscritos al Medio Ambiente y así lo ha venido entendiendo la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional español<sup>5</sup>.

---

4 Hacemos acopio aquí de las reflexiones de E. JORDÁ CAPITÁN: *El Derecho a un Medio Ambiente Adecuado*, Aranzadi editorial, Navarra, 2001, p. 93.

5 Un sistemático tratamiento jurisprudencial de la doctrina del Tribunal Constitucional respecto del art. 45 CE, puede verse en F. RUBIO LLORENTE et ál.: *Derechos fundamentales y principios constitucionales (doctrina jurisprudencial)*, Ariel, Barcelona, 1995, pp. 674-676.

### **III. CIUDADES Y “SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL”**

#### **1. Consideraciones previas**

Hasta aquí, esencialmente, hemos descrito algunos trazos jurídicos sobre el respaldo que otorga la Constitución española al Medio Ambiente, indicando algunos de los rasgos genéricos en los que se trata de incidir: el derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, el deber de conservarlo, así como la utilización racional de los recursos naturales.

Pero como también nos ha demostrado la experiencia, nos corresponde analizar si estas indicaciones tienen su reflejo en la realidad existente, o si por el contrario, en este aspecto de primera importancia la Constitución española es, simplemente, una «hoja de papel». Nos interesa ver cuál es, en esencia, la situación real de las ciudades españolas y el impacto medioambiental que las mismas generan.

Para ello, parece conveniente comenzar al menos aportando algunos datos objetivos, por muy abstractos que en ocasiones se nos puedan antojar, para así poder asumir la panorámica real con la que nos hemos de enfrentar. En este sentido resulta obligado hacer una serie de precisiones –a nuestro juicio, imprescindibles– para comprender el verdadero peso específico de las ciudades españolas con respecto a la globalidad del resto de la geografía del territorio español.

De entrada, es necesario explicar que hace apenas cuarenta años la mitad de la población española todavía se dedicaba a la agricultura. Pero esta circunstancia, sin embargo, cambió a partir de los años sesenta cuando se inició un masivo flujo migratorio interno a las ciudades. Dicho con otras palabras, las grandes y graves dificultades que secularmente venían atravesando las gentes del campo provocaron que éstas terminaran por abandonar sus aperos y tierras y se dirigieran a la ciudad en busca de mejores oportunidades; en busca de una ilusionante prosperidad que el campo siempre les había negado. En definitiva, al encuentro de una mejor vida que les permitiera afrontar con mayores garantías un futuro para ellos y sus descendientes.

Pero esta situación, lógicamente comprensible como exigencia de una realidad palpable tiempo atrás, ha terminado por hacer mella en la geografía española y ha originado una nueva realidad. En efecto, en la actualidad podemos observar cómo el 50% de la población española vive en el medio urbano –las ciudades–, pese a que éstas sólo ocupan el 4% del territorio español.

Como podemos comprobar de un simple vistazo, desde luego la situación geopoblacional después de todos estos años ha cambiado radicalmente, pues el que aproximadamente veinte millones de personas habiten en un espacio tan sumamente reducido ha traído aparejado, forzosamente, muchas consecuencias. Algunas de ellas, irremediablemente graves para el mantenimiento del equilibrio del ecosistema, lo que provoca que consecuentemente éste sea cada vez más frágil.

## 2. El medio urbano, ¿un conflicto con la naturaleza? (Problemática de una ciudad sin desarrollo sostenible)

Pero comencemos por describir la realidad de nuestras ciudades para poder así asumir los grandes desequilibrios medioambientales que constituye el medio urbano en sí mismo. Pese a que en algunas, o incluso, muchas de las ciudades españolas existan amplias calles y avenidas atestadas de árboles, plantas y flores, plazas y parques que pretenden ser “pulmones” de los espacios urbanos donde habitamos los humanos (no en vano, afirman los expertos que la sola contemplación del “verde” nos produce relajación y bienestar), lo cierto es que las ciudades españolas, lejos de seguir el ritmo cíclico que marca la naturaleza, carecen de un funcionamiento medioambiental sostenible<sup>6</sup>.

En este sentido, resulta útil y significativo hacer notar que la simple, necesaria y básica idea de la alimentación de la población de una ciudad genera ciertamente un deterioro medioambiental, o cuando menos –si se nos permite la expresión– una gran *tensión medioambiental*. Y esta sencilla afirmación no crean que es una simple exageración producto de un movimiento ecológico *fundamentalista* o exacerbado. No, nada de eso nos atañe. Sencillamente, a poco que observemos la realidad de nuestras ciudades, resulta meridianamente claro que prácticamente todos los productos y materias que utilizamos para alimentarnos (salvo puntuales excepciones) proceden de zonas alejadas. A veces, incluso, de lugares o países remotamente alejados, con el coste energético que lleva ello consigo, y a lo que hay que añadir también la polución que se genera por las emisiones y residuos<sup>7</sup>.

Pero, desde luego, no es éste el detonante más grave con el que nos tenemos que enfrentar en las ciudades. Ni mucho menos.

Si hay que comenzar por examinar uno de los más graves problemas de las ciudades, sin dudarle un sólo instante debemos hacerlo, en primer lugar, ofreciendo algunos datos sobre el problema más llamativo de todos: el tráfico rodado a motor.

En efecto, muy probablemente este factor se ha convertido por méritos propios en el elemento más determinante en la pésima calidad de vida de nuestras ciudades. No sólo desde la perspectiva psicosocial, por los problemas que se derivan fundamentalmente de las aglomeraciones y los atascos (en cuyas consideraciones obviamente

---

6 Según el Informe *Recursos Humanos 2000*, elaborado por el Instituto de Recursos Mundiales de Washington, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, el consumo de energía ha aumentado un 70% desde 1971 y se prevé que mantenga un crecimiento de un 2% anual en los próximos tres lustros. Desde 1980 la población ha aumentado un 30% hasta alcanzar aproximadamente los 6.000 millones de personas, lo que ha tenido consecuencias en el consumo de toda clase de productos con un coste muy alto para los ecosistemas (citado por B. LOZANO CUTANDA: *Derecho Ambiental Administrativo* (2ª ed.), Dykinson, Madrid, 2001, p. 20).

7 Por citar un ejemplo significativo, los productos agrícolas que llegan a Merca Madrid, han mostrado que ya en 1992, las rutas y verduras que consumían los madrileños recorrían una media de 510 kms., a lo que habría que añadir la cantidad de energía utilizada para transportar dichos productos (A. CARRETERO, “Ciudades Sostenibles I”: *La Tierra que todos deseáramos*, nº 46, 2002, p. 20).

no vamos a entrar), sino –por lo que aquí interesa– la contaminación del aire y la contaminación acústica (un dato: se calcula que el parque automovilístico genera el 80% del ruido que se produce en las ciudades), a lo que hay que añadir de paso la inseguridad que para nuestras vidas representa el masivo tráfico o, también, por qué no decirlo, la misma escasez o falta de espacios que nos queda a los ciudadanos por la gran cantidad de espacio que ocupan los automóviles.

Con este paisaje, donde predomina la máquina, y el hombre parece haber quedado relegado a un segundo plano, las ciudades pueden llegar a ser, o son, verdaderamente insufribles. Pero es más, parece que en los últimos años esta panorámica, lejos de disminuir, ha empeorado notablemente, y todo a partir de una curiosa paradoja: los ciudadanos, hastiados de nuestras artificiales ciudades, hartos del ruido que nosotros mismos producimos, y saturados del mismo aire que contaminamos, hemos trasladado nuestra residencia a las afueras de las ciudades, aunque eso sí, seguimos igualmente desarrollando nuestras actividades cotidianas (trabajo o estudios principalmente) en las ciudades. Pero es más, esto trae aparejado la creación de nuevas infraestructuras: zonas residenciales, sus correspondientes zonas de ocio, centros comerciales, nuevas carreteras, líneas férreas, puentes, etc. Y a medida que los ciudadanos buscan lugares más apartados, se siguen creando nuevas zonas residenciales, con sus correspondientes zonas de ocio, nuevos centros comerciales, nuevas carreteras, nuevas líneas férreas, nuevos puentes, etc. En fin, en esto hay que advertir también que la sola construcción de las carreteras ya lleva consigo un enorme impacto medioambiental, pues para su construcción es necesario remover miles de toneladas de tierra, se generan escombros o se utilizan ingentes cantidades de petróleo. Por su parte, la instalación de industrias del cemento, imprescindibles en el sector de la construcción y la edificación también generan una gran actividad contaminante<sup>8</sup>.

En resumidas cuentas, esta situación genera todavía un mayor consumo de combustible y energía, se estimula el tráfico más que disuadirlo (por lo demás, es bien sabido de la importancia estratégica que representa el sector automovilístico en el desarrollo económico), y por supuesto, se produce una mayor ocupación del suelo. Ocupación que altera irremediablemente el ecosistema, provocando su deterioro cuando no su completa degradación.

Del mismo modo, nuestras ciudades generan grandes y graves problemas en los recursos hídricos. Mientras más crece la ciudad, más aumenta la demanda de agua para paliar las necesidades urbanas e industriales. Las ciudades no sólo sobreexplotan desmesuradamente los acuíferos, sino que además originan otros puntos negros; es decir, las aguas utilizadas –sobre todo las empleadas en el sector industrial– generan áreas de contaminación en muchas ocasiones difíciles de depurar, pero incluso aun cuando se efectuara una acción de depuración, ésta inevitablemente se debe hacer a costa de implantar plantas depuradoras con el consiguiente añadido en gasto energético.

---

8 *Ibíd*em, pp. 21-22.



Por otra parte, la creación generalizada en los últimos años de campos de golf en España provoca también un consumo de agua desmedido que deja de cubrir otras necesidades allí donde verdaderamente hace falta<sup>9</sup>.

Todos estos problemas aquí mencionados: el impacto del tráfico motorizado, la continua edificación que provoca que las ciudades se extiendan paulatinamente como manchas de aceite, o la exagerada demanda de un bien tan escaso como el agua, lleva paralelamente un gran consumo energético. Y este flujo artificial creado por el hombre, que demanda energía continuamente para abastecer a sus fábricas, los vehículos a motor, el alumbrado, o el propio consumo de los hogares, trae consigo un deterioro de graves consecuencias medioambientales.

Por último, resulta necesario advertir aquí otro de los graves peligros medioambientales cuyo origen procede también, cómo no, de nuestras propias ciudades. Este es, incluso, un dato relevante que permite diferenciar a las petulantes ciudades ricas de aquellas otras urbes míseras y pobres que aparecen desparramadas por todo nuestro planeta. Nos referimos, como tal vez pueden imaginar, a la cantidad de basura y residuos que generamos diariamente. Mientras las sociedades son más avanzadas (al menos tecnológicamente), más cantidad de residuos generan. En este sentido, se calcula que en nuestras urbes cada ciudadano genera diariamente algo más de 1 Kg. de basura, y aproximadamente 2,5 Kg. de residuos peligrosos al año (como pilas, baterías, etc.). Pero todavía más: la fórmula habitual utilizada durante mucho tiempo por la mayoría de las ciudades españolas ha estado basada primordialmente en la combustión o quema de la basura en plantas incineradoras cuyo resultado es la liberación al aire de multitud de gases y materias contaminantes. O dicho con otras palabras: mediante la incineración se produce el envenenamiento de la atmósfera, con inevitables consecuencias sobre la población en forma de cáncer, trastornos respiratorios, u otras enfermedades sobre las que los especialistas en medicina nos podrían dar un cumplido y detallado dossier, nada alentador, por cierto<sup>10</sup>.

A estas alturas del discurso, podemos afirmar que la evolución de las ciudades españolas desde su aparición y a medida que se han ido produciendo las diversas innovaciones tecnológicas, no ha hecho sino alterar gravemente el equilibrio del ecosistema produciendo tal deterioro en las reservas naturales que, de seguir por este camino, y a pesar de todas las advertencias que hace ya algún tiempo vienen denunciándose desde distintos sectores sociales y políticos, estaremos irremediablemente abocados a poner en peligro la supervivencia del planeta, y con ella, lógicamente, nuestra propia supervivencia y las de las generaciones futuras.

La afirmación, desde luego, es grave. Pero es que uno de nuestros objetivos aquí ha sido exponer con la mayor claridad posible, o incluso alertar en sus justos términos, de la gravedad de nuestras ciudades aunque aparentemente no lo percibamos.

---

9 En este sentido, se estima que el consumo de agua de un campo de dieciocho hoyos necesita una cantidad de agua equivalente a la que consume una población de unos 8.000 habitantes (Ibídem, p. 26).

10 Se calcula que el envenenamiento de la atmósfera ha provocado en Europa alrededor de 25.000.000 de casos de enfermedades respiratorias (Ibídem, p. 22).

O quizás sea que no queremos percibir la auténtica dimensión del problema, que no es otro que la insostenibilidad ambiental del medio urbano.

Ya hemos visto que el diagnóstico no conduce a equívocos: la *piel* de las ciudades no es precisamente saludable, y por ello necesita urgentemente de un tratamiento, de un antídoto para paliar el actual modelo (un modelo insostenible a todas luces). Necesita, en definitiva, de la puesta en marcha de múltiples actuaciones que permitan dar claras respuestas sin evadir el problema descrito.

No obstante, es preciso decir también que la imagen que ofrecen las ciudades españolas necesita, por sí misma, de alguna advertencia. En efecto, esta imagen tiene su lógica explicación: se entiende que la calidad de vida es importante. Pero también es fácil comprender que los ciudadanos buscan mayores comodidades, trabajo, y una más avanzada tecnología. Tecnología que también consumen y que proporciona a su vez un mayor crecimiento económico. Y todo esto, llevado con el actual modelo económico, como se puede imaginar, choca frontalmente con la sostenibilidad medioambiental.

Pero ¿está todo perdido? ¿No existe solución al desaguado medioambiental de nuestras ciudades?

Nos resistimos a creer que no hay remedio ante este titánico desafío al que nos debemos enfrentar localmente los ciudadanos españoles, y globalmente los ciudadanos del mundo. Porque cuando se trata de Medio Ambiente no podemos obviar que el compromiso ha de afectar por igual a todos los que habitamos el planeta Tierra. El cambio climático, el agujero de ozono, o el proceso de desertificación son cuestiones que nos afectan por entero a todos, y por ello no podemos tener una visión miope sobre tan importante cuestión. En este punto, es claro que no podemos hacer trampas con la naturaleza.

#### IV. LA TUTELA MEDIOAMBIENTAL DE LAS CIUDADES: INSTRUMENTOS DE ACTUACIÓN

El empeño de las ciudades no puede ser otro que volver sobre sus propios pasos, deben ser necesariamente repensadas. En definitiva, cualquier solución debe pasar porque el medio urbano se implique en el desarrollo sostenible.

La cuestión es, ¿es esto posible? Creemos que sí. O al menos, en gran medida, si queremos que nuestras ciudades sean espacios saludables y en disposición de entrar en la mejor sintonía posible con la naturaleza.

Con este objetivo, desde la histórica *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*, celebrado en Río de Janeiro (Brasil), se adoptó un documento programático que abordaba, entre otras cosas, importantes programas y recomendaciones para la protección del Medio Ambiente de las ciudades. Este documento es la denominada *Agenda 21*.

Bajo estos principios, la idea imperante que debe subyacer en una ciudad, si queremos que ésta sea medioambientalmente sostenible, pasa por la puesta en marcha de acciones tendentes a: *primeramente*, poner freno a la propia inercia de las ciudades

y sus ciudadanos, que avanzan sin mesura, y muy probablemente sin ser conscientes, de modo dañino con la naturaleza, contaminándola y destruyéndola; y *en segundo lugar*, recuperando ambientalmente las ciudades y su entorno para que éstas sean verdaderamente habitables<sup>11</sup>.

Como se pueden imaginar, la tarea no es nada fácil, pero no imposible. Antes al contrario, existen muchas acciones y medidas que se han puesto en práctica cuya finalidad no es otra que recuperar nuestras ciudades, que éstas sean sostenibles. En definitiva, que sean humanas<sup>12</sup>.

Veamos aquí algunas de estas medidas:

En primer lugar, y probablemente una de las medidas más interesantes y con mayor repercusión favorable en la ciudadanía lo constituye la acción del reciclaje y la reutilización. Así, cada vez más, las políticas municipales de las ciudades españolas dirigen sus esfuerzos a recuperar y reciclar, de un lado, materias inorgánicas: principalmente papel, vidrio, plásticos o metales; y de otro lado, también, materias orgánicas que se reconvierten en metano (lo que los especialistas han dado en llamar *bio-digestión*).

Esto ha traído consigo, por una parte, la necesidad de instalar puntos diferenciados de recogida (contenedores para papel, vidrio, envases de brick, etc.); y por otra parte, estas políticas conllevan el paulatino cierre de los vertederos tradicionales, sellándolos primero, y desgasificando adecuadamente después el biogás que genera la basura sepultada.

Tampoco escapa a la reutilización algo tan importante como el agua<sup>13</sup>. Confirmado ya este recurso por los expertos como uno de los más escasos en este siglo que comienza (sólo el 3% del agua de la Tierra es dulce), las medidas e iniciativas están dirigidas a proporcionar un uso racional de este elemento tan básico para nuestras vidas, y del mismo modo, a depurar al máximo posible las aguas utilizadas. Y no sólo se ha de poner el acento en la depuración del agua sino, lo que no es menos importante, conseguir la mejor calidad posible de agua depurada antes de efectuar vertidos en los ríos o los mares.

También, por último, las ciudades han de prestar especial atención al tratamiento de escombros o aquellos materiales clasificados como peligrosos y que, por consiguiente, necesitan de medidas específicas, como lo son el establecimiento de vertederos

---

11 Un excelente análisis sobre los instrumentos jurídicos del Derecho Ambiental puede verse en J.F. ALENZA GARCÍA: *Manual de Derecho Ambiental*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2001, pp. 111-137.

12 Como ha expuesto J. L. SERRANO MORENO (*Ecología y Derecho: principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*, ed. Comares, Granada, 1992, p. 165), sus propuestas de política legislativa han de partir de la necesidad de ecologizar la economía y de interiorizar los bienes ambientales en el sistema jurídico, necesidad que hoy parece ya un punto de partida aceptado universalmente.

13 Un riguroso examen sobre la gestión de recursos hídricos, el tratamiento de residuos sólidos urbanos o la contaminación atmosférica puede verse en R. MARTÍN MATEO: *Tratado de Derecho Ambiental (Vol. II)*, ed. Trivium, Madrid, 1992.

especializados y escombreras que tienen como finalidad el aprovechamiento de los mismos así como también su reciclaje cuando éste sea posible.

En segundo lugar, la agenda sostenible de las ciudades también pasa por la utilización de tecnologías que apuesten por la energía limpia, como puede ser el fomento de la instalación de paneles solares para generar el agua caliente, o las posibilidades que presenta la explotación de la energía fotovoltaica para la instalación de alumbrado, etc.

Más difícil resulta, en este aspecto, afrontar los problemas que genera el parque automovilístico, y no sólo nos referimos a la contaminación directa que provocan en forma de emisión de gases o ruido, sino la cantidad de infraestructura que generan en las ciudades españolas.

El primer dato, y probablemente el más significativo, pasa por el escaso interés prestado por el sector automovilístico en la utilización de nuevos recursos energéticos limpios como fuente de alimentación de los vehículos. Pero como todos suponemos, el inmenso poder del petróleo, y todo lo que de ello se deriva, constituye hoy por hoy una red que domina infinitos resortes difíciles –por no decir imposibles– de derribar.

Ello tal vez puede explicar la gran paradoja que se produce: de un lado, el fomento que se hace del uso del transporte público o la creación de zonas peatonales, incluido la celebración anual de actos tan singulares como el “día sin coches”; y de otro lado, las políticas que se desarrollan a lo largo del año, que indefectiblemente favorecen e incentivan el consumo y la utilización de vehículos privados, pues esta industria junto al combustible constituyen sectores estratégicos de primera importancia en el ámbito económico de cualquier Estado.

Así todo, existen medidas tendentes a atenuar los diversos problemas que genera el transporte motorizado, bien sea favoreciendo zonas peatonales, como se ha dicho, o incluso, proceder a la aplicación de legislaciones más exigentes tendentes a disminuir el ruido, o a reconvertir obligatoriamente los desguaces de vehículos en centros de reciclaje bajo control de las Administraciones Públicas.

## **V. A MODO DE CONCLUSIÓN**

El hombre ha entrado de modo vertiginoso en el siglo XXI, en un mundo tecnológico que inunda por completo nuestra sociedad y, naturalmente, nuestras ciudades. Quizás no hayamos tenido ocasión de detenernos a observarlas detenidamente, a veces ni siquiera a vivir humanamente en ellas. El simple placer de pasear por nuestras ciudades puede constituir a veces un enorme reto, tal es el nivel de contaminación del aire, del ruido, o de la ocupación de grandes espacios por los vehículos.

¿Es esta la evolución que pretende el ser humano? La respuesta a esta cuestión, lógicamente, ha de ser negativa.

El desafío de nuestras ciudades es, pues, muy complejo y difícil, pero no imposible. También somos conscientes de que las ciudades españolas, salvo casos excepcionales,

no han estado hasta ahora demasiado implicadas en el desarrollo sostenible. Y tampoco es menos cierto que la labor de las ciudades necesita a su vez circunscribirse en planes de alcance regional, estatal, e inevitablemente, en el marco de la Unión Europea. Y en ello, el Derecho debe asumir un papel protagonista. Éste, al fin y al cabo, no es sino el producto de la sociedad. El Derecho, en este terreno, no tiene otro objetivo que generar respuestas normativas a las diversas preocupaciones medioambientales. En definitiva, el Derecho asume la tecnificación en normas jurídicas de todos aquellos aspectos esenciales relativos a la cuestión medioambiental, estableciendo reglas que reflejan las necesidades que en cada momento correspondan.

Pero este enorme desafío también debe implicar activamente a los ciudadanos. Desde luego, este camino no lo pueden realizar en solitario las Administraciones Públicas, pues en tal caso cualquier estrategia estaría destinada al fracaso. Es cierto que éstas y sus representantes, ante todo, deben predicar con el ejemplo: de nada sirve fomentar el ahorro de agua a la población si como dice un curioso adagio popular “quien propone el ahorro de agua tiene una piscina en su casa”.

En fin, los ciudadanos también tenemos que comprometernos y aportar nuestro grano de arena para acabar con el modelo de ciudad insostenible. Debemos ponderar en sus justos términos nuestras prioridades y nuestras comodidades e intereses particulares, debemos concienciarnos con el precio que hay que pagar por ello y cuál es el futuro medioambiental que queremos dejar a las generaciones futuras. De este modo, nuestras ciudades, aunque lejos todavía de ser ciudades medioambientalmente sostenibles, podrán afrontar con ciertas garantías el último de los desafíos planteado por el hombre: salvar la Tierra de él mismo. Por una ironía del destino, precisamente sin nuestro esfuerzo esta causa estará prácticamente perdida.

Las políticas surgidas al amparo de la *Agenda 21* suponen un reto apasionante donde confluyen las Administraciones Públicas y los ciudadanos, donde ambos se convierten en partes interdependientes que asumen –o al menos deben asumir– una cuota de protagonismo para que la ciudad sostenible sea una realidad.

El hombre es un ser extraordinario. Probablemente el más extraordinario de todas las especies que habitan en la Tierra. Pero este ser extraordinario es, en el fondo, su propio enemigo. Y así, en su tránsito de una sociedad rural, arcaica y primitiva a una sociedad urbana, avanzada y tecnológicamente moderna, ha provocado desde la perspectiva medioambiental un resultado ciertamente traumático.

La sociedad de la opulencia, convertida en una máquina de crear artículos de usar y tirar, se ha convertido en uno de los factores claves en la destrucción medioambiental: la contaminación, la deforestación, el cambio climático, o incluso la propia pobreza, constituyen probablemente los más importantes problemas relacionados con el Medio Ambiente que padece la humanidad.

Todo esto obliga a buscar un nuevo paradigma de ciudad. Se debe tender a un modelo urbano de ciudad multifuncional –la *ciudad global*–, donde el ahorro energético en cualquiera de sus variadas formas, el empleo racional de los medios de transporte (fomentando el medio público), el reciclaje y la reutilización formen parte del nuevo esquema cultural. Es cierto que hasta ahora no se ha conseguido el “residuo

cero”, y tal vez nunca lo consigamos. Pero este primer avance, aunque tímido todavía, ha empezado a desencadenar una nueva cultura que ha adoptado conceptos tales como reciclaje, impacto medioambiental, ahorro energético, reutilización, o fiscalidad ambiental para penalizar la generación de residuos, y los ha hecho suyos.

Deben seguir aportándose nuevas propuestas a los planes puestos en marcha a nivel local, estatal, o desde las organizaciones internacionales. Seguir elevando peticiones y comunicaciones desde los distintos sectores sociales, económicos y políticos que contengan estudios serios y rigurosos que sean sometidos a la consideración de los órganos decisorios de las diversas Administraciones.

Vivimos, sin embargo, en un mundo en constante transición, y los desafíos y retos que deben encarar nuestras ciudades son numerosos y complejos. Por ello es oportuno seguir forjando un orden de ideas acompañado de propuestas que busquen un auténtico modelo sostenible de convivencia entre el hombre y la naturaleza, donde todos –Estado y sociedad civil– deberemos jugar un papel fundamental.

Nosotros podemos aplicar una gestión más sostenible en nuestras ciudades, y por extensión, en todo el planeta. Y este esfuerzo no sólo merece la pena sino que es posible.

El desafío está bien definido: lograr que la evolución sostenible de las sociedades sea también la evolución del hombre, para el hombre y por el hombre, en plena sintonía con el Medio Ambiente.

Y todo este mundo mejor que hoy podemos imaginar, otros podrán mañana hacerlo realidad. En ello debemos sumar nuestros esfuerzos: *podemos cambiar el mundo sin cambiar el planeta*<sup>14</sup>.

---

14 Hacemos nuestro también aquí un lema que ha utilizado en el año 2002 el Ministerio de Medio Ambiente español al objeto de concienciar a los ciudadanos de los riesgos medioambientales.