

Presentación

Los observatorios territoriales y urbanos se han puesto de moda. Este número se inicia precisamente con el artículo titulado «Observatorios territoriales en Europa ¿entidades pasivas o instrumentos operativos para la planificación?», a cargo de Luís Miguel VALENZUELA y Julio Alberto SORIA, geógrafo y ambientólogo, respectivamente, del Laboratorio de Ordenación del Territorio de la Universidad de Granada. Plantean los autores la proliferación en los dos últimos decenios de este tipo de observatorios como respuesta a una realidad territorial cada vez más compleja, hasta el punto de que merecen ya un estudio de sus diferentes escalas, competencias y modos de actuación. El objetivo del texto es justamente valorar la influencia efectiva de los observatorios en los procesos de planificación, diferenciando, a partir de una serie de criterios, entre aquellos que tienen sobre todo un papel de observación de procesos y generación de información territorial, y los que, sin perjuicio de tales funciones, llegan a implicarse en la toma de decisiones sobre las dinámicas territoriales observadas. El artículo aborda finalmente diferentes vías de discusión sobre posibles factores de éxito a la hora de diseñar observatorios territoriales y urbanos como entidades operativas para la planificación.

Los cuatro artículos siguientes se ocupan, desde distintas perspectivas y escalas, del estudio de dinámicas territoriales y urbanas recientes en España, y de sus consecuencias sobre la sostenibilidad de los recursos, la regulación urbanística de dichos procesos, la estructura y organización funcional de los espacios metropolitanos, y las consecuencias del *sprawl* y la suburbanización en la participación política.

Fernando PRIETO, Mónica CAMPILLOS y José Manuel DÍAZ recogen en el texto titulado «Tendencias recientes de la evolución del territorio en España (1987-2005): causas y efectos sobre la sostenibilidad» los principales rasgos de la evolución de los usos del suelo entre 1987 y 2005 a partir de diversas fuentes y proyec-

tos, y a varias escalas. Destacan los autores como cambios más significativos el aumento de la denominada superficie artificial, el incremento del área regada, la pérdida de zonas húmedas y grandes intercambios dentro la superficie forestal. El significativo aumento de la urbanización y de las infraestructuras se relaciona con el crecimiento de otra variable, el consumo de cemento. Frente a ello se constata también el abandono rural que sigue a los incendios forestales o la transformación de secanos en regadíos, incentivada por determinadas políticas agrarias. Estos cambios han producido efectos negativos, en algunos casos prácticamente irreversibles según los autores, sobre la biodiversidad, el paisaje o el ciclo hidrológico, así como una disminución acusada y muy rápida de los servicios que prestan los ecosistemas.

En ese contexto de creciente «artificialización» del territorio, Onofre RULLAN, profesor de Geografía de la Universidad de les Illes Balears, aborda en su artículo titulado «La regulación del crecimiento urbanístico en el litoral mediterráneo español» el sentido e implicaciones de las medidas urbanísticas y territoriales adoptadas por las diferentes administraciones españolas, desde la misma conformación del derecho urbanístico español. Buena parte de ellas se ha dirigido preferentemente a asumir, ordenar, fomentar y, en pocos casos, a contener o detener el crecimiento urbanístico. Rullán constata, no obstante, cómo desde principios del siglo XXI y coincidiendo con las mayores puntas de consumo de suelo habidas en España, las comunidades autónomas mediterráneas han empezado a implementar medidas de contención del crecimiento urbanístico de nuevo signo. Estas medidas de nueva generación, que artículo analiza, afectan en mayor o menor grado según los casos a las posibilidades de clasificación de suelo urbanizable por parte de los ayuntamientos, una competencia hasta entonces prácticamente ilimitada en manos del poder local.

Presentación

La literatura especializada ha puesto de relieve en los últimos años la tendencia de las estructuras metropolitanas hacia el policentrismo. De ese asunto se ocupa el artículo de Josep ROCA, Blanca ARELLANO y Montserrat MOIX, profesores de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, titulado «Estructura Urbana, Policentrismo y Sprawl. Los ejemplos de Madrid y Barcelona». Frente al *downtown* tradicional, las metrópolis contemporáneas han visto emerger el fenómeno de los subcentros, al tiempo que se difundía la hipótesis de que la ciudad policéntrica resultaba más eficiente que la ciudad monocéntrica desde el punto de vista ambiental. El texto pretende contrastar esa hipótesis, avanzando en la comprensión de los subcentros como auténticas subestructuras generadoras de ciudad. Para ello formula una metodología que permite simultáneamente delimitar las áreas metropolitanas, identificar los subsistemas metropolitanos articulados en torno a los subcentros y contrastar la hipótesis de que la ciudad policéntrica es más eficiente que la monocéntrica desde la perspectiva del consumo de suelo. El estudio lleva a cabo una comparación de las dos principales metrópolis españolas, Madrid y Barcelona, considerando la primera como ejemplo de monocentrismo y la segunda con tendencia al policentrismo.

Por su parte, el artículo de Clemente J. NAVARRO, Cristina MATEOS y María Jesús RODRÍGUEZ del Área de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide, titulado «Sistemas urbanos y participación política: el caso de las áreas metropolitanas en España», se ocupa también de los espacios metropolitanos, pero desde el punto de vista político. Como señalan los autores, la literatura sobre el *sprawl* y la suburbanización indica que estos procesos generan un declive de la participación política, así como el aumento de actitudes conservadoras entre los habitantes de los municipios metropolitanos. Junto a los argumentos analíticos básicos de estas tesis, el texto la contrasta empíricamente en municipios metropolitanos de España. Los resultados muestran la existencia de *cleavages* intra-metropolitanos a partir del tamaño del municipio (cuando se trata de la participación en elecciones municipales), y los rasgos socio-económicos de sus habitantes (cuando se trata de preferencias electorales), aunque —y ésta es una conclusión relevante— tales *cleavages* intra-metropolitanos no se corresponden con rasgos que dan cuenta de procesos de suburbanización en los municipios y las áreas metropolitanas.

En el año 2009 se cumplieron cincuenta años de la estadística mensual de viviendas según

su régimen en España. El artículo de Magdalena FERRÁN, profesora de Estadística de la UCM, «La evolución del sector de la construcción residencial: una descripción territorial», viene, en cierto modo, a conmemorar este aniversario de la que posiblemente sea, según la autora, la serie histórica económica más antigua y completa de España, estadística de mucho interés teniendo en cuenta la relevancia del sector de la construcción residencial en la economía española. El texto describe la serie histórica de la edificación residencial en España, cuyos datos proceden desde 1960 de los proyectos visados por los Colegios Oficiales de Arquitectos como única fuente de información sobre el proceso de edificación, y la compara con las de las distintas provincias y comunidades autónomas.

El artículo de Fernando MANERO y de Esther GIL, profesores de Geografía de la Universidad de Valladolid, titulado «Estrategias de competitividad territorial en ciudades medias: el área funcional de Segovia como espacio de oportunidad empresarial», se ocupa, a partir de un estudio de caso, del análisis de los procesos de readaptación funcional en las ciudades medias europeas y sus implicaciones en los cambios de los espacios urbanos contemporáneos. Como destacan los autores, en esas dinámicas desempeñan un papel muy importante las mejoras en la accesibilidad y en la conectividad, capaces de generar flujos potenciales de capital y trabajo, que pueden llegar a incidir decisivamente sobre la oferta de espacios destinados a albergar iniciativas empresariales innovadoras, con el fin de promover la diversificación de la actividad económica urbana y su propia configuración social. La ciudad de Segovia, gracias a las ventajas ofrecidas por la alta velocidad ferroviaria y la calidad de su entorno, trata de optimizar su situación privilegiada como espacio de atracción. Prueba de ello son las actuaciones que cualifican la oferta de suelo para las empresas en su incipiente espacio metropolitano.

Finaliza la sección de artículos de este número con un texto de historia territorial y urbanística, obra del arquitecto mexicano Alejandro GONZÁLEZ MILEA, profesor de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Bajo el título «Acceso al carbón mineral y proyectos urbanos: Norte de Coahuila (1870-1910)», González Milea explora las relaciones espaciales entre formas de acceso al mineral y modos de ocupación del espacio en una región del norte mexicano. A los efectos de la investigación, el período considerado es de interés porque a partir de la década de 1880 cambió la legislación minera

en México y se abandonaron las ordenanzas borbónicas, con lo que se abre un nuevo contexto cultural que ayuda a comprender la dinámica del sector minero y los momentos de conflicto. El artículo aborda la consideración del poblado minero como una forma específica de planeación y las implicaciones sobre la idea de ciudad, sobre todo en su dimensión hispanoamericana, de la relación territorial que se establece entre acceso a los recursos y ocupación del espacio.

Julio RODRÍGUEZ titula en esta ocasión su **Observatorio Inmobiliario**, «Vivienda: el ajuste puede ser más acusado en 2011». En un contexto de recuperación económica mundial reforzada en 2011, aunque con fuerte diferencial de crecimiento a favor de los países emergentes, el PIB puede crecer en España en el 2011 a un ritmo próximo al 1%, inferior al de la media de la eurozona. Destaca el Dr. Julio RODRÍGUEZ que los precios de las viviendas continuaron descendiendo en el primer trimestre de 2011, con lo que se ha entrado así en el cuarto ejercicio anual de decrecimiento, más acusado en términos reales teniendo en cuenta la aceleración de la inflación registrada en este año. Por su parte el ritmo de concesión de nuevos créditos ha mantenido un perfil deprimido, en un contexto general en el que los riesgos inmobiliarios asumidos en el pasado por las entidades de crédito constituyen una de las variables esenciales del proceso de reforma del sistema financiero

Aunque en 2011 ha continuado descendiendo la oferta de viviendas terminadas de nueva construcción (-35,2%) —estimadas en torno a 167.000 en este año, muy lejos de las 641.400 de 2007—, la recuperación que los visados de dirección de obra nueva presentaron en los dos primeros meses de 2011 (un 7,5% sobre el mismo período de 2010) fue lo más destacado en la evolución del mercado de vivienda en 2011. Como se señala en el texto, el hecho de que los promotores vuelvan a adoptar decisiones de construcción de nuevas viviendas puede implicar que las condiciones de algunos mercados locales han mejorado con respecto a la situación depresiva de los cuatro años precedentes, en los que las iniciaciones de viviendas descendieron de forma continuada. No obstante, los más elevados tipos de interés y la presencia de una restricción crediticia continuarán influyendo de forma negativa sobre las compras de vivienda en 2011, compras que, en todo caso dependerán de la evolución del empleo y de la creación de nuevos hogares, ralentizada también por la crisis.

La sección **Internacional** comienza con una «crónica» —en realidad la primera entrega de una contribución científica— de Nora CLICHEVSKY sobre las «tomas» de Buenos Aires, una forma de acceso al suelo urbano de las poblaciones pobres, de notable complejidad, tanto por la diversidad de tipos «informales» de ocupación como de agentes intervinientes. Aunque las «tomas» tienen ya una historia de decenios en los grandes cinturones metropolitanos de Argentina, en especial en el del Gran Buenos Aires, la contribución de la profesora Clichevsky viene motivada por el último estallido de las mismas en el mes de diciembre de 2010. Señala la autora como principales causas el aumento de la población en villas y asentamientos en el AMBA, su densificación, el desarrollo de un mercado de alquileres «informal» con precios casi inaccesibles para los inquilinos, en especial en las villas, así como las expectativas generadas por declaraciones de funcionarios del gobierno de la ciudad sobre la regularización dominial de las villas. En esta primera entrega nuestra corresponsal aporta una cronología necesaria de las recientes «tomas», dejando para un próximo número el análisis de los involucrados, de sus intereses y contradicciones, y de la falta de transparencia, que permita llegar a una explicación lo más objetiva posible de los hechos.

Por su parte, el profesor Benoit LEFÈVRE dedica su crónica «Desarrollo sostenible y reforma profunda del derecho urbanístico: ambición y viabilidad» al comentario crítico sobre el alcance y efectividad del importante corpus legislativo emanado de la conferencia «Grenelle de l'Environnement» (2007), concretado primero en la aprobación de la ley conocida como «Grenelle 1», de 3 de agosto 2009, que estableció los principios básicos, seguida de la «Grenelle 2», aprobada el 12 de julio 2010 por el Parlamento, que con 257 artículos, el cambio de 19 códigos, incluyendo muchos capítulos del Código del Medio Ambiente y la primera parte del Código de Urbanismo, y una veintena de textos no codificada, pretende alcanzar un modelo de crecimiento diferente. La pregunta que se plantea nuestro corresponsal es la viabilidad de una reforma de esta magnitud, teniendo en cuenta, entre otras cosas, que pocas medidas contenidas en la Ley de Grenelle 2 son directamente aplicables, y que, con raras excepciones, los nuevos procedimientos que la norma fija son de carácter opcional. No son menores las dudas en torno a la gobernabilidad del desarrollo urbano sostenible, pues la citada ley oscila entre centralización y descentralización, asignando capacidad de

Presentación

acción a las autoridades locales y reafirmando, al mismo tiempo, la autoridad del Estado, reconociéndole también la capacidad de «hacer los ajustes necesarios».

Con motivo de la celebración el pasado mes de abril de 2011, en Livorno, del XVII Congreso del *Instituto Nacional de Urbanismo (INU)*, dedicado al tema de los recursos necesarios para el gobierno del territorio en general y para la «ciudad pública» en particular, el profesor Federico OLIVA aporta en su crónica una reflexión crítica sobre la «ciudad italiana más allá de la crisis». Como en otros países europeos, especialmente del sur, la aguda crisis económica en Italia ha supuesto una drástica reducción de los recursos públicos y privados para la «ciudad pública», que se ha sumado a la grave crisis urbana, producto una y otra, a juicio del autor, de un modelo de desarrollo que se ha vuelto cada vez más insostenible. En ese contexto de crisis, indagando en las nuevas condiciones en las que habrá de plantearse en el futuro el bienestar urbano, el INU aboga por «una nueva austeridad», buscando soluciones ajustadas a los recursos disponibles, y, al mismo tiempo, según señala Oliva, por una cierta reelaboración disciplinar y cultural que, más allá de la práctica de la reforma del plan y de la planificación, incorpore aspectos que no pertenecen al bagaje cultural y disciplinar propio del urbanista, que requieren, por tanto, otros conocimientos y perspectivas profesionales, pero cuya formulación resulta decisiva para afrontar los problemas más actuales del gobierno del territorio. Para la necesaria y fundamental tarea de afrontar las inversiones que garanticen la calidad, el atractivo y la eficiencia de la ciudad contemporánea, el autor, siguiendo las propuestas del INU en su XXVII Congreso, aboga por la redistribución social de las rentas del suelo como recurso añadido para la financiación de la «ciudad pública».

La sección de **Experiencias**, inaugurada el pasado número 167 y abierta, como se dijo en su presentación¹, a todo tipo de colaboraciones, incluye en esta ocasión tres proyectos de distinta naturaleza, funcionalidad y escala, pero todos ellos con elementos innovadores de interés. Se trata, en primer lugar, del Museo del Novecento, en Milán, una iniciativa del Ayuntamiento de la capital italiana; de la Plaza Ecópolis, en Rivas Vaciamadrid, promovida por su Ayuntamiento; y del proyecto «Palencia Norte. La ciudad amable», iniciativa pública de planeamiento formulada por el Ministerio de Vivienda a través de SEPES, Entidad Pública

Empresarial de Suelo, con la colaboración del Ayuntamiento de Palencia;

El Museo del Novecento, promovido por la administración municipal de la ciudad de Milán y recientemente inaugurado, se aloja en el conocido Palacio del Arengario, el «Coliseo cuadrado» diseñado en los años treinta del siglo XX por los arquitectos Portaluppi, Muzio, Magistretti, Griffini, con sus dos pabellones frente a la plaza Duomo y una decoración de bajos relieves en su fachada, obra de Martini, en línea con la Galería Vittorio Emanuele II. Como se señala en el texto de la *experiencia*, la elección de este edificio y de su lugar en la ciudad constituye una importante oportunidad para desarrollar una lectura crítica tanto sobre un edificio fundamental en el proceso de renovación urbana del casco histórico de Milán, como sobre la instalación de una colección de arte que describe una trayectoria artística fuertemente arraigada en una serie de hitos históricos y artísticos de la ciudad de Milán. El proyecto se vincula estrechamente con el patrimonio histórico y arquitectónico de Milán, proponiendo así una reflexión sobre las estrategias para el establecimiento de nuevas relaciones con las *preexistencias*. Para ello redefine un importante nodo urbano de la plaza Duomo a través de un proyecto fuertemente caracterizado por la innovación formal y estructural. Es por esta razón uno de los más interesantes ejemplos de proyectos urbanos contemporáneos dentro del territorio italiano, en el que la nueva arquitectura establece una relación dialéctica con el contexto histórico.

El proyecto de la Plaza Ecópolis, promovido por el Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, tiene por objeto la creación de una porción de ciudad, un lugar en el que los edificios y el espacio público se relacionan, generando actividad. El proyecto incorpora además, como parte sustantiva, nuevas tecnologías que lo hacen más sostenible, como son el sistema de tratamiento de las aguas residuales o la climatización del edificio, en la que se reduce el consumo energético frente a sistemas convencionales. Estas innovaciones tienen además un carácter didáctico, pues Ecópolis pretende dar a conocer nuevos aspectos de la sostenibilidad a través del diseño y uso del espacio público como tal.

«Palencia Norte» constituye un proyecto de desarrollo urbano de iniciativa pública, previsto por el Plan General de Palencia, promovido por el entonces Ministerio de Vivienda a través de SEPES, con la colaboración del Ayuntamiento de la ciudad palentina. El planeamiento para la

¹ Véase número 167, pág. 186.

extensión de la ciudad actual se redacta con el objetivo múltiple de ordenar un nuevo barrio que supere la contraposición ciudad-campo, incorporando aspectos y valores de identidad del campo y del paisaje palentinos, y de movilidad sostenible. La integración de un área de actividad económica de calidad junto a la actuación residencial pretende generar espacios de convivencia confortables, optimizando recursos territoriales, económicos y sociales en su ejecución y posterior mantenimiento. La regulación formal de cada una de las piezas urbanas a través de los correspondientes proyectos de urbanización y arquitectura se subordinan a un *proyecto urbano* abierto, bajo el denominador común de la sostenibilidad, poniendo especial acento en la concreción y articulación de conceptos como compacidad, complejidad, eficiencia y estabilidad social.

En la sección de **Documentación**, la **crónica jurídica** del profesor Omar BOUAZZA glosa, junto a dos recientes leyes de las Cortes Generales, la *2/2011, de Economía Sostenible* y la *8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas*, un numeroso grupo de normas autonómicas de primer rango sobre urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente y otros asuntos de alta incidencia territorial, aprobadas justo antes de las pasadas elecciones municipales y regionales. Destacan, entre otras, la *Ley 2/2011, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, en relación con los procedimientos de indemnización patrimonial en materia urbanística*; el *Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las directrices de ordenación del territorio de Galicia*; la *Ley 4/2011, de 29 de marzo, de aprobación de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la Montaña Cantábrica Central en Castilla y León*; la *Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*; o la *Ley aragonesa 8/2011, de 10 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña*. En materia de movilidad, la *Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunidad Valenciana*, y sobre patrimonio histórico, la *Ley 3/2011, de 17 de febrero, de modificación parcial de la Ley 2/1999, de 29 de*

marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, comunidad autónoma que cuenta también con una reciente ley de caza, la *14/2010, de 9 de diciembre*.

Concluye la sección y el número con los habituales apartados de Normativa Estatal y Autonómica, y con la reseña de los tres últimos Foros de Debate Ciudad y Territorio, promovidos por la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas del Ministerio de Fomento. El primero de ellos (segundo de la serie) tuvo lugar el pasado 28 de abril bajo el título "Vivir mejor con menos: eficiencia energética y nuevos paradigmas de ciudad". El objeto central de la jornada fue la presentación del VIII Catálogo español de buenas prácticas, que recoge las actuaciones premiadas en Dubai 2010 dentro del programa ONU-Habitat, con el que el Ministerio lleva colaborando desde su establecimiento. El siguiente, celebrado el 2 de junio, estuvo dedicado a "La práctica de la regeneración urbana" y en el se presentaron dos estudios sobre esa cuestión patrocinados por el SEPES, el titulado Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Île de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina, y Modelos de gestión de regeneración urbana. En el foro se suscitó un intenso debate del público con los autores de los estudios en torno la conveniencia de un cambio de perspectiva, la validez de los instrumentos disponibles y la necesidad de aprender de los errores y aciertos de las acciones del pasado para actuar de modo adecuado en el futuro. En el tercero de los foros reseñados en este número, del pasado 30 de junio, titulado "La vulnerabilidad urbana en España. Instrumentos para el análisis y políticas para la acción", se llevó a cabo la presentación pública del Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana en España, con motivo de cuya implantación, el Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas, ha considerado oportuno retomar y revisar el estudio realizado por el propio ministerio en 1996 sobre la determinación y análisis de barrios desfavorecidos en España en capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes. Como el resto de Foros de Debate, estas sesiones y la documentación adjunta está accesible en <http://www.sepes.es/actualidad/eventos>.

Rafael Mata Olmo
Director de CYTET