

# CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. XLVI. Cuarta época **Nº 180** verano 2014

**El paisaje como sistema dinámico**

**La Iniciativa Comunitaria URBAN factor de transformación en la regeneración urbana**

**Espacios públicos singulares en áreas urbanas centrales**

**Problemas de vivienda en Portugal y España**

**Debates y conflictos territoriales: el caso de Cataluña**

**El SIOSE fuente para la cuantificación del suelo urbanizado sin edificar**

## < CONSEJO DE DIRECCIÓN >

### Presidente

Rafael CATALÁ POLO  
Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda  
(Ministerio de Fomento)

### Vicepresidente

Juan VAN-HALEN RODRÍGUEZ  
Director General de Arquitectura, Vivienda y Suelo  
(Ministerio de Fomento)

### Vocales

Ángela DE LA CRUZ MERA  
Subdirectora General de Urbanismo  
(Ministerio de Fomento)

Fernando NASARRE DE GOICOECHEA  
Subdirector General de Política de Suelo  
(Ministerio de Fomento)

Sebastián MAS MAYORAL  
Subdirector General de Geodesia y Cartografía (IGN)  
(Ministerio de Fomento)

Lucía MOLARES PÉREZ  
Directora General de SEPES  
(Ministerio de Fomento)

Pedro GUILLÉN MARINA  
Director del Centro de Publicaciones  
(Ministerio de Fomento)



# CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. XLVI. Cuarta época **N.º 180** verano 2014

**El paisaje como sistema dinámico**

**La Iniciativa Comunitaria URBAN factor de transformación en la regeneración urbana**

**Espacios públicos singulares en áreas urbanas centrales**

**Problemas de vivienda en Portugal y España**

**Debates y conflictos territoriales: el caso de Cataluña**

**El SIOSE fuente para la cuantificación del suelo urbanizado sin edificar**



**Director**

Rafael MATA OLMO

**Subdirector**

Jorge OLCINA CANTOS

**Secretaria**

Paloma POZUELO GUILLÓ

**Comité de redacción**

Rafael MATA OLMO  
Jorge OLCINA CANTOS  
Omar BOUAZZA ARIÑO  
Graziella TROVATO  
Luis Ángel COLLADO CUETO

**Consejo asesor científico**

Josefina GÓMEZ MENDOZA  
Laureano LÁZARO ARAUJO  
Jesús LEAL MALDONADO  
Ángel MENÉNDEZ REXACH  
Luis MOYA GONZÁLEZ  
Luciano PAREJO ALFONSO  
Fernando PARRA SUPERVÍA  
Josep ROCA CLADERA  
Fernando ROCH PEÑA  
Fernando DE TERÁN TROYANO  
José María DE UREÑA FRANCÉS  
Antonio VÁZQUEZ BARQUERO

**Corresponsales**

Laurent COUDROY DE LILLE  
Fania FRIDMAN  
Willem KORTHALS  
Benoit LEFÈVRE  
Francesco LO PICOLO  
Sara LUZÓN  
Demetrio MUÑOZ  
Vincent NADIN  
Federico OLIVA  
Rubén PESCI

Relación de bases de datos y de índices de impacto donde está incluida CYTET  
IN-RECS, Latindex, DIALNET, RESH, Ulrichs. Solicitada su inclusión en ISI-JCR y SCOPUS

# Índice

## Presentación

Presentación Rafael MATA OLMO .....	237
--	-----

## Estudios

El paisaje como sistema dinámico: una inspiración para la ciudad contemporánea Cristina DEL POZO .....	241
La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español Sonia DE GREGORIO HURTADO .....	253
Espacios públicos singulares en áreas urbanas centrales Sergio TOMÉ FERNÁNDEZ .....	277
Problemas de vivienda en el marco recesivo posterior a 2008 en Portugal y España Margarida PEREIRA & Isabel PATO .....	291
Debates y conflictos territoriales: el caso de Cataluña Margarida CASTAÑER VIVAS & Moisés JORDI PINATELLA .....	307
El SIOSE como fuente para la cuantificación del suelo urbanizado sin edificar: propuesta metodológica aplicada a la Comunidad Valenciana Carmen ZORNOZA GALLEGU .....	317
<b>ABSTRACTS</b> .....	333

## Observatorio Inmobiliario

La lenta reacción del mercado de vivienda Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ .....	337
--	-----

## Internacional

Italia: Federico OLIVA .....	353
------------------------------	-----

## Experiencias/Experiences

Centro Cerámica Triana Miguel HERNÁNDEZ VALENCIA & Esther LÓPEZ MARTÍN .....	359
---	-----

## Índice

### Documentación

Crónica Jurídica	
Omar BOUAZZA ARIÑO .....	365
Normativa estatal y autonómica	
Francisca PICAZO .....	369

### Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos .....	375
---	-----

## Presentación

Este número misceláneo se inicia con un nuevo artículo dedicado al paisaje, del que es autora Cristina DEL POZO, del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM, que lleva por título «El paisaje como sistema dinámico: una inspiración para la ciudad contemporánea». Su principal propósito es analizar la tendencia emergente a orientar el proyecto urbano hacia el paisaje, abordando en la primera parte el marco teórico y en la segunda, una revisión de casos de estudio de proyectos de regeneración y expansión urbana en Europa y América del Norte (Canadá y EEUU) que han incorporado estrategias de paisaje basadas en principios ecológicos. En el plano teórico la autora destaca el cambio del discurso contemporáneo del paisaje, que evoluciona a lo largo del siglo XX desde una consideración eminentemente escénica hacia un sistema dinámico que funciona a través de procesos, que sirven a su vez de inspiración y modelo para proyectos de desarrollo urbano, como los casos que, siguiendo este planteamiento, se comentan en el texto.

El artículo de Sonia DE GREGORIO HURTADO, de la Universidad Politécnica de Madrid, titulado «La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español», se ocupa de dicha iniciativa, el instrumento más específico de política urbana de la Unión Europea (UE), en cuyo contexto se incardina la contribución. A partir de su caracterización metodológica general se valora su aplicación en el caso español a través de un acercamiento general a los programas URBAN (1994-1999) y el desarrollo de estudios de caso relativos a los programas URBAN II. El estudio de los resultados alcanzados por los programas españoles, en el escenario general de la regeneración urbana en el país, permite a la autora llegar a conclusiones sobre la aportación que la Iniciativa Comunitaria ha hecho al caso español y reflexionar acerca de la continuación de la política urbana de la

UE para el nuevo periodo presupuestario 2014-2020.

Por su parte, Sergio TOMÉ FERNÁNDEZ, Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Oviedo, en su artículo «Espacios públicos singulares en áreas urbanas centrales» aborda el estudio de cómo se ha producido la transformación contemporánea de los espacios públicos que articulan el centro urbano, actual o tradicional, en las ciudades españolas. Para ello analiza treinta plazas con fuerte significado local, con una aproximación, cualitativa y de carácter retrospectivo mediante bibliografía, reconocimientos sobre el terreno y material gráfico, especialmente la serie histórica de tarjetas postales. El método comparado pone de relieve paralelismos y similitudes en las dinámicas y ayuda a identificar las variables que intervienen en la evolución, estableciendo sus fases o ciclos, desde la reforma liberal decimonónica hasta el actual urbanismo estratégico y de proyectos. Concluye el autor que las diferencias económicas, morfológicas, sociales y ambientales entre esas fases expresan a escala reducida todo lo ocurrido en la ciudad, y los cambios en la manifestación geográfica de la centralidad.

El texto de Margarida PEREIRA e Isabel PATO, del Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional de La Universidade Nova de Lisboa, titulado «Problemas de vivienda en el marco recesivo posterior a 2008 en Portugal y España», tiene como objetivos principales explicar los problemas de vivienda generados por la recesión económico-financiera y los mecanismos asociados, mostrar las limitaciones de las respuestas institucionales y comparar distintas perspectivas sobre las soluciones hasta ahora adoptadas. Para ello, se lleva a cabo un análisis comparado de las dos dimensiones principales del problema, el mercado y las políticas de vivienda (en sus presupuestos y dispositivos) de los dos Estados ibéricos, en un contexto de déficit de viviendas nuevas que

## Presentación

coincide con el fenómeno de los «nuevos desalojados», con objeto de contribuir a la reevaluación de las formas de resolver el (re)ajuste entre la oferta y la demanda.

«Debates y conflictos territoriales. El caso de Cataluña» es el título del artículo de Margarida CASTAÑER VIVAS Y Moisès JORDI PINATELLA, del Departamento de Geografía y Territorio (Observatorio de proyectos y debates territoriales de Cataluña), de la Universitat de Girona. Los autores parten de la definición del impacto social de un proyecto territorial como la percepción global —resultado de la suma de las valoraciones individuales— que una sociedad local tiene acerca de las ventajas y desventajas de una intervención concreta sobre el territorio, impacto determinado en buena medida por el contexto social, económico y político, y por las características de la sociedad local. El texto se centra en valorar la capacidad del «impacto social» para modificar o paralizar un determinado proyecto y qué consecuencias tiene sobre el territorio a partir del análisis de tres casos en Cataluña que conllevaron debates más allá del territorio afectado y entre diferentes colectivos sociales.

Por último, figura el artículo de Carmen ZORNOZA GALLEGO, Ingeniera en Geodesia y Cartografía, que lleva por título «El SIOSE como fuente para la cuantificación del suelo urbanizado sin edificar: propuesta metodológica aplicada a la Comunidad Valenciana». Partiendo de que el proyecto SIOSE ofrece la información más precisa y actual sobre los usos del suelo en España, el trabajo pretende evaluar la validez de esta fuente para cuantificar el suelo residencial e industrial que ha sido urbanizado pero que se encuentra sin edificar, suelo de gran significado tras la explosión de la burbuja inmobiliaria. La metodología propuesta se aplica a la Comunidad Valenciana y los resultados obtenidos verifican la validez e importancia de la información y muestran que un 16,9% de la tipología residencial y un 29,8% de la industrial se encuentran en la situación mencionada, siendo en ambos casos el ritmo de urbanización más alto que el de edificación, lo que indica, a juicio de la autora, que el sector no preveía el final de la etapa expansiva.

El **Observatorio Inmobiliario** de este número, «La lenta reacción del mercado de vivienda», a cargo como siempre del doctor Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ, señala cómo en los primeros meses de 2014 la recuperación de la economía mundial se ha fortalecido, concretamente en el caso de la Eurozona, con un aumento de la

actividad y del empleo en cuatro trimestres consecutivos, una recuperación que ha llegado a la economía española en el segundo semestre de 2013 y se ha mantenido en los primeros meses de 2014, con un cierto dinamismo de la demanda interna de la economía. No obstante, el mercado de vivienda mantuvo en 2013 la tónica de descenso de la demanda y de los precios, aunque menos intensos que los del año anterior, destacando la reestructuración de las ventas en favor de las destinadas a extranjeros. En 2013 se ha mantenido también el descenso en las viviendas iniciadas, estimadas por los visados de obra nueva de los Colegios de Aparejadores, que alcanzaron el nivel histórico más reducido, 33.900 viviendas (337.300 en 1997, al inicio de la burbuja), un 23,3% por debajo del año precedente.

La sección de **Experiencias** de este número es la del «Centro Cerámica Triana», a cargo de los arquitectos Miguel HERNÁNDEZ VALENCIA y Esther LÓPEZ Martín sobre la antigua fábrica de Cerámica Santa Ana, que mantuvo su actividad hasta finales del siglo XX. Gracias a la intervención se ha convertido en un nuevo centro cultural y turístico para la cerámica, que funciona como espacio museístico así como presentación del barrio de Triana al visitante.

En la sección **Internacional**, el profesor Federico OLIVA titula su corresponsalía «Regeneración Urbana: de la teoría a la práctica». Destaca en ella que en Italia se presentan hoy dos oportunidades maduras que deben aprovecharse en la que él llama «fase de la renovación total». La primera está ligada al interés en los últimos años por la cuestión del «consumo de suelo», tanto en la opinión pública como en la política, con varios proyectos de ley sobre la materia. Se trata de una novedad política y cultural importante, impensable hace apenas unos años. La segunda oportunidad consiste en el consenso sobre las innovaciones en la forma de intervenir en los edificios y la urbanización en pos de la sostenibilidad, la eficiencia energética, la seguridad antisísmica y la regeneración urbana. Son oportunidades importantes para responder a los problemas de la degradación ambiental, urbana y social. Pero también se ha de ser consciente —como señala el autor— que si no se tiene éxito en la precisión de los cambios profundos que deben llevarse a cabo, pronto algunos propondrán la vuelta a las recetas de siempre, basadas en la renta y el consumo de suelo característico de las décadas anteriores.

La **Crónica Jurídica** de Omar Bouazza Ariño, Profesor Titular de Derecho Administrativo y

miembro del Comité de Redacción, da cuenta en este número de la legislación estatal reciente en materia territorial. En primer lugar, del *Real Decreto 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas*, una norma que acomoda el ordenamiento español al ordenamiento comunitario en ciertos aspectos del sector ferroviario. Se aborda a continuación una norma de clarificación de las competencias transferidas por el Estado en materia de transporte por carretera y cable. Se presenta así mismo la *Ley de las Cortes Generales 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario*. Tam-

bién se recoge la *Ley de la Unidad de Mercado*, de indudable trascendencia en sectores de incidencia territorial. Finaliza la Crónica con la *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, que supone la regulación en una única norma de los procedimientos de la evaluación ambiental de proyectos y de la evaluación de planes, antes regulados en dos normas distintas.

Concluye el número con los habituales apartados de Normativa estatal y autonómica y reseñas de libros.

Rafael MATA OLMO  
Director de CyTET





# El paisaje como sistema dinámico: una inspiración para la ciudad contemporánea

Cristina DEL POZO

Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM. Universidad Politécnica de Madrid.

**RESUMEN:** Este artículo analiza la tendencia emergente de orientar el proyecto urbano hacia el paisaje. Para ello, se ha dividido en dos partes: la primera parte describe el marco teórico, y la segunda, es una revisión de casos de estudio de proyectos de regeneración y expansión urbana en Europa y América del Norte (Canadá y EEUU) que han incorporado estrategias de paisaje basadas en principios ecológicos en las primeras fases del proyecto de la transformación urbana.

El marco teórico se centra en el discurso contemporáneo del paisaje, que durante el siglo xx pasa de ser considerado una escena, a ser visto como un sistema dinámico que funciona mediante procesos. Evoluciona desde lo pictórico a lo instrumental, operacional y estratégico. Esta condición dinámica le otorga la capacidad de crearse a sí mismo y puede introducirse en la base del diseño.

La transformación de estos procesos sirven de inspiración y modelo para la nueva formación urbana. En una segunda parte se revisan proyectos que incorporan este enfoque. Esta especificidad del paisaje permite articularlo con lo urbano, y a través de sus dinámicas, comprender cómo las ciudades evolucionan en el tiempo.

**DESCRIPTORES:** Paisaje. Sistemas dinámicos. Forma urbana. Estrategias de diseño.

## 1. Introducción

El presente artículo analiza la vinculación de la práctica urbana al pensamiento ecológico, a través de la tendencia emergente de orientar el proyecto urbano hacia el paisaje. Para ello, se ha dividido en dos partes, la primera parte describe el marco teórico y los factores que han provocado la aparición de esta tendencia. La segunda parte es una revisión de casos de estudio que ejemplifican el

planteamiento del marco teórico. Son proyectos de regeneración y expansión urbana en Europa y América del Norte (Canadá y EEUU) que han incorporado estrategias de paisaje basadas en principios ecológicos en las primeras fases de la transformación urbana.

El paisaje es el medio a través del cual vincular las estructuras urbanas a los procesos ecológicos. Visto como un sistema dinámico, nos permite intervenir en la intersección entre el

medio construido, las infraestructuras y el entorno. Reaparece, por tanto, como una herramienta para intervenir en los espacios intersticiales, como el elemento estructurante de los nuevos desarrollos, capaz de redefinir y de dar nuevas formas al espacio urbano. Nos referimos, por tanto, a un paisaje urbano que no se centre únicamente en sus características estéticas y perceptuales, sino que sea más operativo. Que esté más preparado para acomodar los futuros flujos y cambios y que cubra las necesidades ecológicas y humanas de los habitantes.

## 2. Marco teórico: el paisaje como inspiración para la ciudad contemporánea

En la actualidad, el discurso del entorno construido se entremezcla con el del paisaje contemporáneo. Ello se debe a la amplitud conceptual asociada al término paisaje, que incluye su capacidad para teorizar y proyectar sitios, territorios, ecosistemas, redes organizacionales complejas, infraestructuras y amplias superficies urbanas (WALDHEIM, 2002; POLLACK, 2002; ALLEN, 2001: 118-126; CORNER, 1999: 21-33 y BAVA, 2002). Es visto como una herramienta de negociación entre los conflictos, las diferentes escalas, los cruces de las fronteras administrativas y los enfoques sectoriales. Las estrategias de intervención en el paisaje crean nuevas ciudades en las que los procesos ecológicos, la sostenibilidad, los nuevos procesos de urbanización, la planificación regional y urbana, el desarrollo económico y el buen gobierno se reúnen. (WALDHEIM, 2006).

Este artículo se enmarca en este discurso contemporáneo, que durante el siglo XX, evolucionó de ser considerado una escena a ser visto como un sistema dinámico que funcionaba mediante procesos. O dicho de otro modo: pasó de ser algo pictórico a convertirse en un elemento instrumental, estratégico y operacional. Esta condición dinámica le otorga la capacidad de crearse a sí mismo y puede introducirse en la base del diseño. Este giro conceptual enfatiza las interacciones entre los procesos naturales, culturales, económicos y sociales, y nos permite caracterizarlo tanto por su espacialidad como por su temporalidad.

Hemos de admitir que ha surgido una nueva morfología urbana, difusa, continua y confusa, en la que las fronteras tradicionales campo/ciudad, urbano/rural, centro/periferia se

desdibujan. Estos intensos procesos de urbanización hacen que el paisaje rural pierda su identidad, sus valores ecológicos y culturales. Por tanto, se necesitan metodologías y modelos a la hora de enfrentarnos a esta nueva condición. El paisaje se puede utilizar como una metáfora de las condiciones urbanas contemporáneas. La transformación de los procesos relacionados con el paisaje sirven de inspiración y modelo para la nueva formación urbana. El paisaje visto como proceso coincide con una idea de ciudad dinámica, y sugiere estrategias operacionales de cómo intervenir en ella. Esta especificidad permite articularlo con lo urbano y, a través de sus dinámicas, comprender cómo las ciudades se forman, se remodelan y evolucionan en el tiempo.

La investigación revisa las estrategias de diseño e intervención urbanas que incorporan este enfoque y que instigan un conjunto de dinámicas interrelacionadas: sociales, económicas, ecológicas, culturales e infraestructurales. Estas estrategias se centran en la flexibilidad, en el diseño de procesos que puedan hacer frente a la contingencia, que incluyan procesos de abajo a arriba (*bottom-up*) y el rechazo hacia las composiciones formales. Este planteamiento requiere un acercamiento al emplazamiento, al lugar, diferente del que se hace desde el planeamiento urbano basado en principios euclidianos. El lugar es entendido en toda su complejidad ecológica, social, cultural y económica.

Keneth Frampton, en los años 1990, concluye que únicamente aplicando las herramientas tradicionales del planeamiento no es posible resistir a la implacable homogeneización de las culturas y que el paisaje es el instrumento que puede volver a reconectar los lugares.

Esta tendencia emergente de orientar el proyecto urbano hacia el paisaje se debe a varios factores interrelacionados:

- A una mayor conciencia de la influencia que las ciudades contemporáneas ejercen sobre el territorio circundante.
- Al cambio de paradigma de la ecología, que pasa de considerar que los sistemas son cerrados a los sistemas abiertos.
- El giro conceptual del paisaje escénico al paisaje dinámico, de lo pictórico a lo operacional, instrumental y estratégico.
- A pasar de ver la ciudad como una simple acumulación de objetos que componen la forma construida a verla como una superficie que soporta actividad.

## 2.1. La influencia de las ciudades en el territorio circundante

Intensos procesos de urbanización han transformado muchas áreas rurales y naturales. La dicotomía tradicional de ciudad y campo ya no es suficiente para describir la realidad urbana contemporánea. Como consecuencia de la urbanización, de los efectos de las redes de transporte y de la globalización surgen modelos y formas de uso del suelo que no están relacionadas ecológicamente con el lugar (ANTROP, 2004). Facilitan la creación de nuevos espacios emergentes que son una nueva realidad, y que están todavía por definir desde un punto de vista conceptual y espacial. Se caracterizan por una gran variedad de usos de la tierra, que se expresan con una morfología compleja, diversa y altamente fragmentada.

### 2.1.1. Thomas Sieverts y el «Zwischenstadt»

Surge así el concepto del *Zwischenstadt*. En su libro *Cities without cities*, Sieverts define el *Zwischenstadt* como la ciudad intermedia, una ciudad donde el antiguo contraste entre campo y ciudad se ha desdibujado en un continuo campo-ciudad debido a la globalización y a la velocidad de la información. Habla de la disolución de la ciudad histórica compacta europea, y se refiere al *Zwischenstadt* como a esa zona que se encuentra entre la ciudad histórica y el campo abierto, entre el lugar como espacio vivido y los no-lugares del movimiento. Considera que el paisaje es «el pegamento» que los une. Duda de que con los recursos tradicionales del planeamiento, el diseño urbano y la arquitectura, sea posible dar forma a esta nueva ciudad intermedia, y que se necesita explorar nuevas fórmulas. Sieverts concluye que se necesita renovar la cultura de planeamiento:

«La ciudad y la planificación del paisaje (*landscape planning*) deberían combinarse conceptualmente y volver a convertirse en arte. Esta tradición artístico-arquitectónica del diseño urbano y el planeamiento urbano se deben de completar con la tradición del jardín y de la arquitectura del paisaje (*landscape architecture*) de la época barroca, y con la de los grandes parques paisajistas del siglo XIX. A su vez, deberían combinarse con las tradiciones agrícolas y forestales que siempre han estado orientadas hacia la sostenibilidad, el pensamiento y la acción a largo plazo. El espacio abierto del paisaje se convertirá en el

campo creativo que preserve y restaure la identidad y el carácter único del *Zwischenstadt*, de la ciudad intermedia». (SIEVERTS, 2003:121).

### 2.1.2. Sebastián Marot y la tradición suburbana

Marot, en su libro *Suburbanismo y el arte de la memoria* propone un enfoque a los modos de configuración urbanos que desafían el papel protagonista del programa como regulador de la actividad proyectual. Este nuevo enfoque ha de priorizar el lugar, el emplazamiento del proyecto, atendiendo a las capas superpuestas del tiempo y teniendo en cuenta la memoria del lugar frente al programa.

«Apela a la emergencia de una disciplina en que la jerarquía del programa frente a la del emplazamiento quedaría invertida, de modo que el emplazamiento se convertiría en la idea reguladora del proyecto. A este camino alternativo y sus consecuentes determinaciones específicas, que se perfilan de modo especialmente claro en la arquitectura del paisaje, proponemos denominarlo suburbanismo.» (MAROT, 1999).

Introduce el término *suburbanismo*, no como un sector específico del urbanismo sino como una subversión de la disciplina. Esta subversión significa un cambio profundo en el que el emplazamiento se convierte en la matriz del proyecto mientras que el programa es utilizado como un instrumento de exploración, de lectura, de invención.

## 2.2. De la ecología de los sistemas cerrados a los sistemas abiertos

En los años 60, el pensamiento ecológico estaba basado en la creencia de que los sistemas estaban cerrados hacia el exterior y que trabajaban para lograr un equilibrio interno. Esta es la llamada «teoría del equilibrio», ya que cuando se produce una perturbación por fuerzas externas al sistema, éste intenta volver al estado de equilibrio. Los seres humanos, el paisaje antropizado y cultural no formaban, por tanto, parte de ese sistema y eran vistos como algo externo que podía causar turbulencias y amenazar el equilibrio interno.

Posteriormente, ecólogos como Margalef y Odum cuestionan que los ecosistemas sean sistemas cerrados y comienzan a hablar de sistemas abiertos, que intercambian materia y energía con el exterior. Sistemas que son emi-

nentemente adaptativos, esto es, para sobrevivir deben reajustarse constantemente a las condiciones del medio. La calidad de su estructura es óptima cuando el conjunto de elementos del sistema se organiza y se adapta.

Odum estudia los sistemas ecológicos a través de modelos de intercambio de materia y energía y aplica un simbolismo a este intercambio (*Modelo de Odum*, 1985). Margalef considera que el ecosistema es un nivel de organización compuesto de elementos complejos, integrados en un sistema disipativo y uno auto-organizativo acoplados entre sí e implicados en un proceso dinámico e incesante de interacción, ajuste y regulación (MARGALEF, 1974). Hoy en día, el pensamiento ecológico considera, a diferencia de los años 1960, que los ecosistemas son sistemas termodinámicamente abiertos, lejos del equilibrio, lo que les permite reorganizarse y recuperarse frente a cualquier perturbación.

El paisaje es entonces considerado como la traducción espacial del ecosistema (FORMAN, 1975) o un nivel de organización de los sistemas ecológicos, que se caracteriza por su heterogeneidad y por su dinámica, controlada en gran parte por las actividades humanas que lo hacen variar en el espacio y en el tiempo. La heterogeneidad espacio-temporal resultante controla numerosos movimientos y flujos de organismos, materia y energía (BERTRAND, 1978). Hasta 1970, los estudios ecológicos se enmarcaban dentro de ecosistemas naturales en equilibrio, considerando su funcionamiento interno, pero no su análisis en el espacio (DUVIGNEAUD, 1980). Sin embargo, posterior a esta fecha surgieron cuestionamientos ambientales ligados a la transformación de los paisajes por medio de la acción humana que provocaba la fragmentación del paisaje y por lo tanto, su heterogeneidad espacial.

Pero las ideas contemporáneas que combinan la ecología con el planeamiento comienzan con los trabajos de McHarg en los años 1960 y 1970. Su metodología de análisis de los recursos naturales (geología, suelo, agua, hábitats) selecciona los mejores lugares del territorio donde ocupar el suelo y desarrollar un área. La principal contribución de McHarg es que incluye información ambiental explícita en el proceso de planeamiento. También introduce el concepto de interconexión entre lo construido y el medio natural, pero no va más allá de su representación física por capas.

Las investigaciones de Forman en los años 1980 y principios de los 1990 también desarro-

llan un nuevo entendimiento y una nueva terminología para los sistemas ecológicos. Se describen mediante matrices y redes y se caracterizan por sus superposiciones, revelando así la importancia de los patrones espaciales y de las dinámicas e interacciones entre ellos (frente a la limitación de la representación física en capas de McHarg). Forman sugiere que la ecología del paisaje es una interacción entre el proceso ecológico y un determinado patrón espacial.

Es Ann Whiston Spirn, alumna de McHarg en la Universidad de Pennsylvania, quien integró su enfoque con la ciudad y comenzó a observar los procesos naturales que ocurrían en áreas urbanas densas y en los vacíos residuales. En su libro *The Granite Garden: Urban nature and Human Design* sugirió desdibujar las dicotomías naturaleza/cultura y rural/urbano. Posteriormente, en *The Language of Landscape* propuso un enfoque de la ciudad que integrara naturaleza y cultura. Definió los procesos geológicos, hidrológicos y bioclimáticos subyacentes que forman el paisaje, y cómo esos procesos interaccionaban con la cultura a lo largo del tiempo para, eventualmente, desarrollar las características espaciales de un lugar.

En los últimos 20 años, el diseño y el planeamiento reflejan un cambio de paradigma en el pensamiento ecológico. Los ecosistemas que antes eran percibidos como cerrados, que intentan encontrar el equilibrio interno, son ahora vistos como dinámicos, abiertos y autoorganizativos. Pasamos del determinismo a la impredecibilidad, del equilibrio al cambio constante, de la estabilidad interna a la adaptación a las perturbaciones externas. Muchos factores que antes se veían como externos al ecosistema, ahora se ven como algo inherente a su naturaleza. Las especies que están sujetas a perturbaciones de las fuerzas naturales ofrecen un amplio espectro de reacciones y adaptaciones. En este nuevo paradigma, el ser humano es considerado inherente al sistema, por lo que no existe distinción entre naturaleza y cultura. Así, los sistemas sociales y naturales están conectados, lo que incorpora una nueva dimensión social al pensamiento ecológico.

### 2.3. Del paisaje escénico al paisaje dinámico

En el siglo xx, el concepto de paisaje evoluciona desde ser una escena, a ser considerado un sistema dinámico que funciona mediante procesos. Así, entendemos que está sujeto a las incertidumbres y a los impredecibles

cambios generados por el emplazamiento y su contexto. Nos importa cómo funciona y lo que hace, no únicamente su apariencia. Este acercamiento nos aleja del enfoque ya conocido del paisaje como algo estático, únicamente visual.

Si entendemos el paisaje como un sistema dinámico, podremos introducir su condición de proceso en la base de nuestro diseño. El dinamismo de los diferentes componentes del paisaje —los materiales, las formas, su estructura y su carácter— le otorgan la capacidad de crearse a sí mismo. Eso significa considerar las interacciones de los procesos naturales, culturales, económicos y sociales, así como entender cómo éstos afectan a la espacialidad de un lugar. En estas interacciones se encuentran las características que hacen que un sitio sea reconocido como un lugar memorable y único: la legibilidad de las diferentes fuerzas que intervienen, la inclusión de las trazas existentes en el lugar debido a usos anteriores, la expresión de los cambios ambientales, el compromiso con la diversidad, la aproximación a las diferentes escalas y el compromiso de adaptar las formas existentes a las nuevas prácticas sociales (BERRIZBEITIA, 2001).

#### 2.4. La ciudad vista como una superficie en vez de cómo forma construida

Otro de los factores que ha promovido la idea de ver la ciudad como un paisaje es el de concebirla como una superficie que prevalece frente a los objetos que la componen. Stan Allen y Alex Wall han sido los autores que más han avanzado estas ideas.

Alex Wall considera que el concepto paisaje:

«Ya no se refiere a la inocencia pastoral, sino que más bien invoca a una matriz funcional de tejido conectivo que organiza, no solo el espacio y los objetos, sino también los procesos dinámicos y los eventos que se mueven a través de ellos. Este es el paisaje como una superficie activa, estructurante de las condiciones para nuevas relaciones e interacciones de los elementos que soporta. (...) Es la estructura base que organiza y soporta un amplio espectro de actividades fijas y cambiantes en la ciudad. Así, esta superficie urbana es dinámica y sensible como una emulsión catalítica, esta superficie literalmente desarrolla diferentes eventos a lo largo del tiempo». (WALL, 1999: 233).

Stan Allen, suscribe la idea de ciudad como paisaje y éste como modelo para un nuevo urbanismo. En su artículo *Mat Urbanism: Thick 2D*, dice que el paisaje ha sido tradicionalmente definido como «el arte de organizar superficies horizontales y que estas superficies están caracterizadas por su material o por sus características performativas. O para ser más preciso, sus efectos performativos son resultado directo de las características de sus materiales».

### 3. Proyectos urbanos orientados al paisaje y a los procesos ecológicos

Cuatro factores explican que los proyectos de paisaje que combinan en sus diseños la ecología de los sistemas abiertos y la creatividad sean útiles como modelos estratégicos para las intervenciones urbanas. Estos factores son:

- Aceptan las confusas condiciones del emplazamiento, que habitualmente se encuentra lleno de limitaciones, potencialidades y realidades. Han desarrollado técnicas —mapas, diagramas, planos, imágenes— para representar y trabajar con ellas.
- Manejan la organización espacial a gran escala y las relaciones abiertas, dinámicas y no fijas entre las partes que conforman un sistema complejo.
- Trabajan también con el tiempo y ven el proyecto en términos de proponer determinadas condiciones, fases, etc. más que en obsesionarse con una imagen fija y terminada. Entienden que los proyectos son dinámicos, que se desarrollan con el tiempo debido a la propia evolución del emplazamiento y lo que en él acontece.
- Los proyectos de paisajismo detectan la especificidad del lugar —ya sea cultural, económica, ambiental— y la incorporan al proyecto como un programa en sí mismo.

En resumen, son proyectos que abordan la incertidumbre y la indeterminación. Diseñan los requisitos para que un lugar evolucione de acuerdo a unas condiciones sin definir, a un futuro incierto que no podemos controlar ni predecir. Esta situación es la que sirve de modelo y puede aplicarse hoy en día a la condición urbana.

#### 3.1. La corriente europea

En los últimos 20 años, ha emergido en Europa una tendencia que orienta el proyecto urbano hacia el paisaje. En este apartado mostrare-

mos brevemente los autores que lideran esta nueva tendencia, cuál es su filosofía, así como algunos de los proyectos donde se ejemplariza.

### 3.1.1. *El urbanismo orientado al paisaje de Agence Ter*

El equipo de Agence Ter, liderado por Henri Bava, Olivier Phillippe y Michel Hoessler, lleva tiempo trabajando en lo que ellos llaman un urbanismo orientado al paisaje —*landscape oriented urbanism*—. Consideran que

«es un enfoque alternativo al pensamiento urbanístico, un neologismo que expresa un urbanismo donde prevalece el paisaje». (BAVA, 2002).

La estrategia de intervención que utilizan coloca al paisaje en un lugar privilegiado que conforma la matriz de las intervenciones. Encuentran la inspiración en el sitio: en los procesos y las estructuras del paisaje, la identidad y el carácter del lugar. Posteriormente, esta lógica del paisaje la aplican al proyecto urbano, de manera que es ésta especificidad del lugar la que prima sobre el programa.

Uno de los proyectos emblemáticos es el *Grünmetropole*, cuyo objetivo era crear una región trinacional entre Alemania, Países Bajos y Bélgica en una antigua zona minera de carbón. El proyecto ganador del concurso utilizó la temática del paisaje identitario y cultural de la industria de las minas de carbón, que unía a estas tres áreas de diferentes países para crear una región tri-nacional. La idea del proyecto giraba en torno al único valor social simbólico de las tres áreas, que es la capa de carbón subterránea. El concepto de una identidad urbana se articuló alrededor de dos carreteras, creando una mayor unidad al territorio fragmentado. Las carreteras unían los núcleos urbanos, los proyectos puntuales y los espacios protegidos de la región.

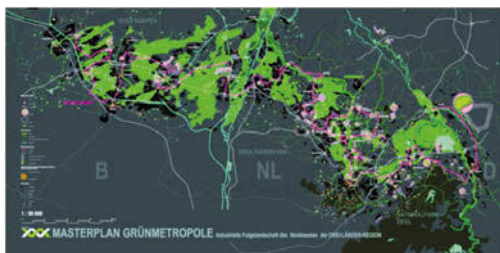


Fig. 1/ Proyecto Grünmetropole de Agence Ter

Fuente: Agence Ter.

### 3.1.2. *Dibujando el terreno de Frits Palmboom*

Frits Palmboom considera que la ciudad se ha convertido en un paisaje urbanizado. Que la relación entre el plano del suelo y la escena urbana es inestable, por lo que toda intervención comienza con el nivel del suelo, dibujando el terreno.

El proyecto de transformación estructural del *Zuidplaspolder* refleja la importancia de la preparación del paisaje antes de planificar cualquier desarrollo urbanístico. Se encuentra situado en el área del Randstad, que en la actualidad tiene mucha presión por ser urbanizado. Es una superficie de terreno de paisaje de polder, poco fértil y degradado, donde cada año, unas 80 Ha son transformadas en invernaderos, áreas residenciales y empresariales o en infraestructuras. Pero antes de su planificación y de propuestas programáticas, se ha de hacer una considerable inversión en la mejora de la calidad de su paisaje. Es decir, que el paisaje tiene que convertirse en atractivo para que cualquiera quiera vivir, trabajar o visitarlo. (PALMBOOM, 2010).

Los elementos que será necesario modificar han sido representados en una imagen estructural. Las condiciones de suelo, del agua y de las infraestructuras son definitivas para el futuro desarrollo del área. Dicha imagen estructural surge de la combinación de estas tres capas:

- La primera capa refleja el polder y el drenaje.
- La segunda capa está formada por las infraestructuras. El sistema de carreteras original estaba creado para dar acceso a las parcelas agrícolas, donde las conexiones con las áreas circundantes eran mucho menos importantes. Pero en la actualidad, este sistema corre el peligro de quedarse aislado, por lo que dicha red de carreteras ha de conectarse con las autopistas y crear así un sistema regional de conexiones coherente.
- La tercera capa es la red hidrológica. La red hidrológica, junto con la red de infraestructuras, crean el marco de actuación que es la base para las futuras fases de ocupación del Zuidplaspolder.

El paisaje se transforma, de un paisaje para ser explotado, a un paisaje para ser disfrutado, siempre dentro de la tradición holandesa de los polders.



Fig. 2/ Zuidplaspolder

Fuente: Frits Palmboom.

### 3.1.3. *La naturaleza intermedia.* *Michel Desvigne*

Michel Desvigne es otro de los paisajistas europeos que comienza interviniendo en el paisaje para posteriormente dejar paso a la forma urbana construida. Él lo denomina crear una «naturaleza intermedia» que evita la consolidación de una propuesta rígida. Como él mismo relata:

«No estamos previendo una situación hipotética y definitiva, sino una sucesión de estados que corresponden a las diferentes etapas de la metamorfosis. Los espacios abiertos nacerán, desaparecerán, variarán, de acuerdo con la evolución de la construcción y al ritmo de la liberación del suelo, para hacer una especie de mapa en movimiento, como el de la rotación de cultivos.» (DESVIGNE, 2009).

Es interesante observar cómo Desvigne utiliza metáforas agrícolas, donde las piezas se suceden y desplazan unas a otras, desaparecen, o se recomponen formando una matriz de formas originales, como si el paisaje estuviera encontrando su calidad en la autenticidad y legibilidad de estos procesos de construcción, en la imagen de un paisaje agrícola.

Una de sus intervenciones más importantes ha sido el proyecto de regeneración urbana del sur de Lyon, realizado junto a François Grether (arquitecto/urbanista). Se trata de un área de unas 150 hectáreas de suelo industrial abandonado en la península entre los ríos Ródano y Saona. En oposición a un plan rígido e inflexible, propusieron una «estrategia de infiltración» a 30 años vista. El emplazamiento se estructuró inicialmente con un sistema de parques, que preveía una ocupación flexible a

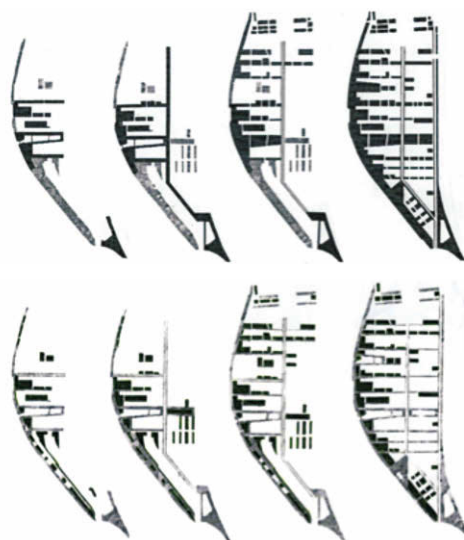


Fig. 3/ Masterplan para el nuevo desarrollo de Lyon Confluence de Desvigne

Fuente: Intermediate Natures.

medida que las parcelas se iban ocupando con programa. Desde el principio, se plantearon no dejar áreas vacías, *de manera que a medida que el suelo se iba liberando del uso industrial, se iba transformando en espacio verde o en desarrollos de uso mixto.*

En vez de concebirse como un proyecto unitario, se hizo como un proyecto que iba progresando mediante cambios y pequeños avances. Esto les ha permitido dotar al emplazamiento de una calidad en el paisaje inmediata mediante la creación de su estructura. Está constituida por una serie de franjas perpendiculares a los ríos, que sigue las divisiones de las parcelas. También el hecho de que el desarrollo se iba a realizar en dos fases, de acuerdo a la disponibilidad de las parcelas industriales, ha favorecido la evolución de un pasaje a dos velocidades. (DESVIGNE, 2009).



Fig. 4/ Lyon Confluence

Fuente: www.lyon-confluence.fr



### 3.1.4. *La ciudad del agua. Aadrian Geuze/West 8*

Aadrian Geuze y su oficina WEST 8, con sede en Rotterdam, han sido los creadores de grandes proyectos de transformación urbana. Uno de los proyectos de nuevos desarrollos residenciales más emblemáticos de la Oficina West8 es la *Water City* de Vathorst, en Amersfoort (Países Bajos). En 1995 se hizo el Plan General con un programa que constaba de unas 10.000 viviendas para entre 30.000 y 40.000 habitantes. Este proyecto surge en el marco del Plan Vinex, que ha demostrado ser una estrategia inteligente que ha acumulado algunos espacios urbanos interesantes, con una arquitectura de alta calidad y un cuidadoso tratamiento del paisaje.



FIG. 5/ Foto aérea de Vathorst

Fuente: West 8.

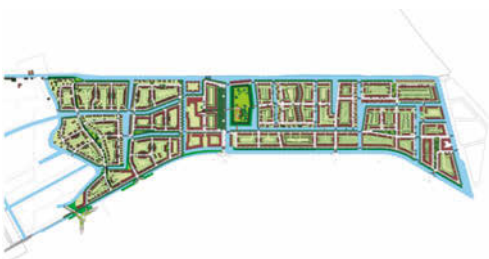


FIG. 6/ Masterplan del barrio *The Laak* en Vathorst

Fuente: West 8.

Amersfoort es una ciudad que se encuentra a orillas del río Eem, en la zona central del país. Con 135.000 habitantes, la convierte en la segunda ciudad de la región en tamaño, después de Utrecht. Los nuevos desarrollos urbanos de Vathorst son un caso en el que se ve el esfuerzo realizado desde los planteamientos iniciales por no hacer tabla rasa y construir un nuevo crecimiento urbano en la periferia sin referencias previas, evitando así la monofuncionalidad y la homogeneización del paisaje periurbano. Por el contrario, en este caso, el emplazamiento se convierte en la idea reguladora, en la matriz del proyecto. La forma y el carácter del proyecto se derivan de las estructuras del paisaje, así como de los atributos heredados del sitio y de su territorio circundante. Las nuevas morfologías urbanas reflejan una clara referencia contemporánea al carácter del paisaje y del lugar.

Vathorst se crea de nuevo pero se concibe como un nuevo núcleo urbano que completa los ya existentes alrededor del Lago Isselmeer. A la hora de concebir el nuevo barrio de Vathorst, en vez de hacer una extensión de la ciudad de Amersfoort, se pensó en crear una pequeña ciudad con una nueva identidad. Esta identidad se creó como parte de una trama de pequeñas ciudades típicas con viviendas individuales que se encuentran alrededor del lago. Esta fue la temática de ese proyecto, donde la morfología urbana se recreaba en el paisaje tradicional holandés: ciudades de agua con canales.

## 3.2. La corriente americana

### 3.2.1. *El Landscape Urbanism*

En Estados Unidos y Canadá existe en la actualidad un debate sobre el llamado *Landscape Urbanism*, sobre su originalidad, si es un enfoque, una tendencia o una nueva disciplina. En los últimos años, el *Landscape Urbanism* ha pasado de ser meras especulaciones teóricas, a ser un enfoque reconocido, enseñado en varias instituciones de prestigio en todo el mundo.

James Corner (Decano de la Escuela de Arquitectura del Paisaje de la Universidad de Pennsylvania, en EEUU) fue el primero en utilizar el término *Landscape as Urbanism*, el paisaje como urbanismo, en un seminario que organizó a mediados de los años 1990 en la Architectural Association (AA) de Londres, que trataba sobre la reconstrucción del paisaje. Las conferencias se centraban en la arquitectura del paisaje contemporánea y pretendían dar pasos para avanzar con la disciplina. Estas conferencias fueron

posteriormente publicadas en un libro titulado *Recovering Landscape*, recuperando el paisaje, que editó el propio Corner. Charles Waldheim, actual Director del Departamento de Arquitectura del Paisaje de la Escuela de Diseño de la Universidad de Harvard, que por aquel entonces era un alumno del programa de postgrado de la Universidad de Pensilvania, creó el término *Landscape Urbanism* en unas conferencias que organizó posteriormente. Charles Waldheim en su *Reference Manifesto* (2006) opina que el paisaje es el medio que mejor preparado está para responder a la complejidad de la metrópolis moderna. Considera que es el único medio adecuado para el carácter abierto e indeterminado que demandan las nuevas condiciones urbanas, y a su continua transformación y cambio.

Se podría hablar entonces de que ha surgido una nueva disciplina, en la confluencia entre el urbanismo y el paisajismo, llamada *Landscape Urbanism* —Urbanismo del Paisaje o Urbanismo desde el paisaje—. La traducción del término a nuestro idioma no es tan evidente como podría parecer. El *Landscape Urbanism* describe una realineación disciplinar activa en la que la intervención en el paisaje usurpa el rol histórico de la arquitectura en la construcción de la ciudad. La traducción literal al castellano sería «Urbanismo del Paisaje», aunque la autora considera más apropiado el término: «Urbanismo desde el Paisaje», que refleja con más claridad la intención de que la organización de la forma urbana surja de la transformación de los procesos relacionados con el paisaje, de sus estructuras y su carácter.

El Urbanismo del paisaje emerge de la necesidad de reconciliar los asentamientos humanos con su entorno y propone una serie de estrategias para conceptualizar y reestructurar los cambios medioambientales urbanos. Las estructuras urbanas están irremediamente ligadas a las estructuras del paisaje, con sus consecuentes relaciones ecológicas. El concepto de paisaje urbano como espacio abierto pasa a ser el de una superficie provista de programas y con implicaciones ecológicas.

Waldheim considera que la ciudad contemporánea ha de ser abordada a través del paisaje. Insinúa que en la actualidad, esta disciplina está liderando el proceso de creación de las ciudades, donde el paisaje ha sustituido a las formas arquitectónicas como medio primordial. Esto es debido a que es capaz de i) intervenir a diferentes escalas, ii) situar la trama urbana en su contexto regional y biótico, y iii) diseñar las relaciones entre los procesos ecológicos dinámicos y las formas urbanas. (WALDHEIM, 2006).

Es una disciplina de diseño que opera en los intersticios entre las edificaciones las infraestructuras y las estructuras ecológicas y paisajísticas. Así, a través del urbanismo del paisaje se visualizan los paisajes cotidianos, los *terrain vagues* o espacios marginales que conforman los paisajes periurbanos y los dotan de identidad y carácter, integrándolos en la trama urbana. Afronta la introducción del paisaje en las ciudades, a la vez que resuelve su expansión en los paisajes circundantes.

El Urbanismo del paisaje puede revitalizar el entorno urbano con nuevas estrategias operativas, y restablecer la capacidad crítica de los proyectos en un contexto de territorios cada vez más globalizados y homogéneos. Ofrece el vehículo por el cual el paisajismo puede restablecer el diálogo de «hacer ciudad» y tomar un papel más político, más significativo en los debates que rodean a la urbanización, las políticas públicas, el desarrollo, el diseño urbano y la sostenibilidad ambiental.

La definición que da Charles Waldheim en su libro *The Landscape Urbanism Reader* es la siguiente:

«El urbanismo del paisaje describe un alineamiento disciplinar que está ocurriendo en la actualidad en el que el paisajismo sustituye a la arquitectura como la tipología edificatoria básica en el urbanismo contemporáneo.» (WALDHEIM, 2006).

Según James Corner, el Urbanismo del paisaje es:

«una nueva disciplina de diseño que opera en los espacios entre las edificaciones, los sistemas de infraestructuras y los sistemas ecológicos. Un nuevo urbanismo híbrido, con clústeres de actividad densos y reconstrucción de las ecologías, unas nuevas formas urbanas mas equilibradas ecológicamente, donde lo que importa es cómo las formas urbanas emergen del paisaje y como las ecologías urbanas soportan el funcionamiento de los espacios, uniendo las estructuras urbanas a los flujos ecológicos.» (CORNER, 2003).

A nivel académico, el primer programa de postgrado se crea en 1999 en la *Architectural Association (AA)* de Londres por Mohsen Mostafavi. Mostafavi (actual Decano de la Escuela de Diseño de la Universidad de Harvard) considera que:

«hay mucho potencial para la innovación en el nuevo movimiento del Urbanismo del paisaje».

Posteriormente, Charles Waldheim crea una especialización en *Landscape Urbanism* en el Más-

ter de Arquitectura que el dirige en la Universidad de Illinois en Chicago. En la actualidad, ambos están en la Escuela de Diseño de la Universidad de Harvard, y aunque no han creado un programa específico, sí que están dirigiendo las disciplinas del diseño urbano y del paisajismo para que trabajen entremezcladas con una orientación clara hacia el *Landscape Urbanism*.

En una dimensión práctica, analizamos los proyectos que representan este giro conceptual. Chris Reed, Profesor de la Escuela de Diseño de la Universidad de Harvard, considera que han surgido varias tendencias, según la tipología de los sistemas ecológicos, que exponemos a continuación.

### 3.2.2. *Ecología como un conjunto de mecanismos biológicos*

Hay proyectos que incorporan en su diseño la propia dinámica de los ecosistemas: cómo estos realmente funcionan y evolucionan. Incluyen cómo crece, se comporta y se adapta la vegetación, el movimiento de las láminas de agua en sus diferentes formas presentes en el paisaje, los hábitats, etc. Estas estrategias de intervención anticipan unos escenarios futuros que pueden emerger dependiendo de unos determinados cambios ambientales: el cambio climático, el nivel del mar, cambios en los patrones del viento y la humedad relativa del aire.

El Ayuntamiento de Toronto convocó en el año 2007 un concurso para la regeneración urbana de la zona del estuario del río Don. El proyecto ganador (actualmente en ejecución) propone que el río renaturalizado sea el elemento articulador de los nuevos desarrollos urbanos y de un sistema de espacios abiertos que ofrecen: (i) protección frente a las inundaciones, (ii) la restauración de los hábitats perdidos y (iii) la creación de nuevos espacios públicos y parques.

El proyecto de transformación de las tierras bajas del río Don —*Lower Don Lands*— se convertirá en un estuario urbano del siglo XXI. Mediante el reposicionamiento de los sistemas naturales, de las infraestructuras y de las áreas urbanas se consigue transformar un área postindustrial infrutilizada en un modelo de ciudad sostenible. La ecología es el motor de la transformación: consigue la radical restauración de la desembocadura del río y logra una interacción equilibrada entre Toronto, el río Don y el lago Ontario, mejorando también el corredor ecológico entre el lago y la cuenca alta del río. La restauración incluye la creación de llanuras inundables, praderas húmedas y bosques autóctonos.



FIG. 7/ Propuesta de Michael Van Valkenburg Associates

Fuente: MVVA Inc.

La propuesta reconfigura la desembocadura del río, que en la actualidad se encuentra en el Keating Channel, y la traslada a una zona más al sur del lago Ontario, cerca de la Don Roadway. También resuelve el riesgo de inundaciones del río y ofrece espacio para su renaturalización y para que tenga una corriente más orgánica y eficiente. Alrededor de la nueva desembocadura se crearán nuevos desarrollos urbanos y un gran parque que será el elemento central de los nuevos barrios. Asimismo, el Keating Channel se transforma para ser un canal urbano que estructura y sirve de recreo para los nuevos barrios. Estará bordeado por espacios abiertos y cruzado por cuatro puentes para vehículos, transporte, ciclistas y peatones. El nuevo Distrito del Keating Channel es el primer barrio que se desarrollará en la zona. Consta de 25 manzanas con diferentes tipologías de bloques edificatorios que albergarán unas 4.000 nuevas residencias.



FIG. 8/ Desembocadura del Río Don y nuevos desarrollos

Fuente: MVVA Inc.

### 3.2.3. *Ecología como hibridación o construcción*

Los proyectos que utilizan la ecología como metáfora para la hibridación o construcción se refieren a proyectos que diseñan sistemas que conectan las dinámicas humanas y no humanas, combinando técnicas de ingeniería ambiental y estrategias socioambientales. Como ejemplos de estas estrategias de intervención citaremos el proyecto de Aadrian Geuze (West8) de *Buckthorn City* en Duindoornstad, Holanda (1995) y el proyecto de James Corner (Field Operations) de *Lardner Point* en *Delaware River Waterfront*, Filadelfia, EEUU (2003).

El proyecto de *Buckthorn City* propone la urbanización de un área en la costa del Mar del Norte y revela como con la manipulación humana de un proceso natural crea nuevos paisajes. Se basa en la colonización de la tierra con el tradicional sistema de pólderes (término holandés que describe las superficies de tierra ganadas al mar), pero con una técnica constructiva basada en arena dragada y una plantación de *Hippophae rhamnoides*. Durante un periodo determinado de años, estas plantas invasivas consolidan la superficie con su sistema radicular extensivo y producen un subsuelo que precede a la urbanización. Posteriormente, se consolidará la urbanización (con las formas habituales de la urbanización dirigida por las fuerzas del mercado), mientras que la colonia de plantación determina la forma urbana global y las infraestructuras.

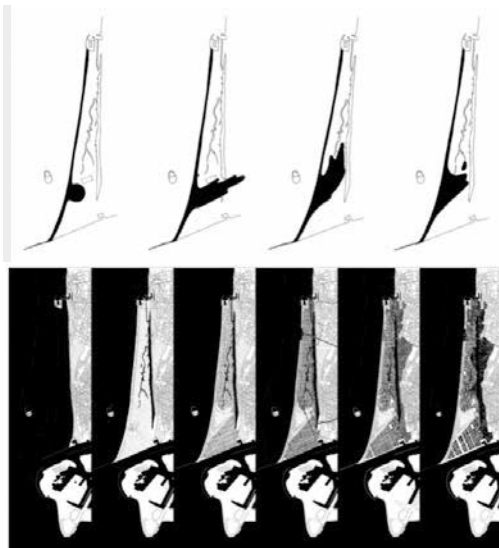


Fig. 9/ *Buckthorn City*, Duindoornstad, Holanda

Fuente: West 8.

### 3.2.4. *Ecología como un análogo o modelo*

En este caso, los proyectos intentan emular los comportamientos receptivos de los sistemas vivos y su habilidad para reaccionar a cambios externos y adaptarse a las nuevas condiciones.

Un proyecto que ejemplifica esta tipología es el *Energy Forest* de Chris Reed (Stoss LU) en Pittsburgh, Pensilvania, EEUU. Es un nuevo tipo de plaza urbana: un bosque cívico, dinámico, sostenible e interactivo que juega con el rico patrimonio natural de Pittsburgh de laderas boscosas y abundantes recursos naturales. El bosque está formado por bandas alternas de bambú negro y amarillo y postes de acero.



Fig. 10/ *Energy Forest* en Pittsburgh

Fuente: Stoss Landscape Urbanism.

Los elementos tecnológicos del proyecto son unos postes verticales de metal colocados dentro del bosque y unas paredes de agua iluminadas que crean un conjunto de sensaciones atmosféricas y *ecologías cívicas* (REED, 2010). Los postes capturan el viento y crean unos efectos de iluminación intermitente en el bosque. En contraste, los muros bajos utilizan agua de lluvia disponible para iluminar una matriz de lámparas led colocadas en su superficie. En conjunto, los postes y las paredes se alternan para generar unas sensaciones atmosféricas agradables que imitan a las que ocurren en la naturaleza.

## 4. Conclusiones y discusión

Este artículo analiza la vinculación de la práctica urbana al pensamiento ecológico a través de la intervención en el paisaje. Muestra cómo el paisaje dinámico y los procesos ecológicos

pueden convertirse en un buen sustrato para lograr una forma urbana más resiliente y sostenible.

Con los ejemplos de proyectos presentados, podemos observar cómo en la actualidad existe una tendencia emergente tanto en Europa como en América del Norte donde los futuros crecimientos urbanos no se expanden sobre el territorio circundante, sino que más bien lo transforman de manera que puedan reintegrarse en los ciclos de la naturaleza y el bagaje cultural existentes en el lugar. Estas intervenciones están basadas en los procesos del paisaje, su carácter y sus estructuras.

Proponemos, por tanto, la utilización del paisaje como una herramienta operativa para resistir las tendencias globalizadoras y homogenei-

zadoras del medio construido, como el instrumento capaz de volver a reconectar los lugares. La noción de paisaje como proceso activo y dinámico encaja con la necesidad de gestionar la complejidad, abrazar el cambio y responder a las tendencias homogeneizadoras de la economía y a un mayor nivel de incertidumbre generado por los desequilibrios ambientales del planeta. Con el 50% de la población mundial viviendo en las ciudades, se entiende que los avances hacia un desarrollo más sostenible han de ocurrir en entornos urbanizados.

Para abordar los retos de la naturaleza cambiante de la ciudad contemporánea, se hace necesario revisar las prácticas del paisajismo y del urbanismo de hoy y encontrar puntos de encuentro entre ambas disciplinas.

## 5. Bibliografía

- ALLEN, S. (2001): *Mat urbanism: The thick 2-D.*» In case: *Le Corbusier's Venice Hospital and the Mat Building Revival.* Prestel Verlag, Munich.
- ANTROP, M. (2004): «Landscape change and the urbanization process in Europe». *Landscape and Urban Planning*, 67(1-4), 9-26.
- BAVA, H. (2002): «Landscape as a foundation». *Topos. Magazine*, 40, 70-77.
- BERRIZBEITIA, A. (2007): *Re-placing process. Large Parks.* Princeton Architectural Press, New York.
- CORNER, J. (1999): *Recovering landscape: Essays in contemporary landscape architecture.* Princeton Architectural Press, New York.
- DUVIGNEAUD, P. (1978): *La síntesis ecológica.* Ed. Alhambra.
- FORMAN, R. T. & M. GODRON (1986): *Landscape Ecology.* Wiley & Sons, New York.
- FRAMPTON, K. (1995): «Toward an urban landscape». *Columbia Documents of Architecture and Theory*, 4. 83-94.
- MARGALEF, R. (1974): *Ecología.* Barcelona: Omega.
- MAROT, S. (1999): *Suburbanismo y el arte de la memoria.* Editorial GG, Barcelona.
- MCHARG, I. (1995): *Design with nature.* Wiley New York.
- MOSTAFAVI, M. & C. NAJLE (2003): *Architectural Association Landscape urbanism: A manual for the machinic landscape.* London: Architectural Association.
- ODUM, H. (1983): *Systems Ecology: An Introduction.* Wiley, New York, New York, USA.
- PALMBOOM, F. (2010): *Drawing the Ground—Landscape urbanism today: The work of palmbout urban landscapes.* De Gruyter.
- POLLACK, L. (2002): «Sublime matters: Fresh Kills. Praxis»: *Journal of Writing and Building.* Vol. 4: Landscapes, 58–63.
- SIEVERTS, T. (2003): *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt* (English language ed): Spon Press. London, New York.
- SPIRN, A. W. (1985): *The granite garden: Urban nature and human design.* Basic Books (AZ).
- TIBERGHEN, G. A. & M. DESVIGNE (2009): *Intermediate natures: The landscapes of Michel Desvigne.* Birkhäuser Verlag, Berlin.
- WALDHEIM, C. (2002): «Landscape urbanism: A genealogy.» *Praxis*, 4, 10-17.
- WALL, A. (1999): «Programming the urban surface». In J. CORNER (ed): *Recovering landscape: Essays in contemporary landscape architecture:* 233, Princeton Architectural Press.

# La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español

Sonia DE GREGORIO HURTADO

Universidad Politécnica de Madrid.

**RESUMEN:** Hasta el presente la política urbana de la Unión Europea (UE) ha tenido su instrumento más específico en la Iniciativa Comunitaria URBAN, desarrollada durante dos periodos presupuestarios consecutivos de la Política de Cohesión (1994-1999, bajo el nombre de URBAN, y 2000-2006, bajo el nombre de URBAN II).

Su desarrollo en España, como en el resto de los Estados miembros, ha constituido una aportación a la práctica de la regeneración urbana cuyo alcance ha quedado determinado por la realidad del país, que ha actuado como marco circunstancial, limitando o favoreciendo la introducción del enfoque y los elementos metodológicos que caracterizaban esta Iniciativa Comunitaria. Desde esta constatación este trabajo analiza la contribución que URBAN ha hecho al escenario español de la regeneración urbana.

La investigación se ha desarrollado partiendo de la contextualización de URBAN en el marco de la política urbana de la UE, con el fin de caracterizarlo (entendiendo sus elementos metodológicos) y analizar, acto seguido, su aplicación en el caso español a través de un acercamiento general a los programas URBAN (1994-1999) y el desarrollo de estudios de caso relativos a los programas URBAN II. El análisis de los resultados alcanzados por los programas españoles, sin perder de vista el escenario general de la regeneración urbana en el país, ha permitido llegar a conclusiones sobre la aportación que esta Iniciativa Comunitaria ha hecho al contexto español y sobre las enseñanzas que deja su desarrollo. Las conclusiones a las que se ha llegado se proponen como una contribución a la reflexión actual sobre la continuación de la política urbana de la UE de cara al nuevo periodo presupuestario 2014-2020.

**DESCRIPTORES:** Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II. Regeneración urbana. Política urbanística. UE.

---

Recibido: 29.04.2013; Revisado: 28.10.2013.  
Correo electrónico: sonia.degregorio@upm.es  
La autora agradece los comentarios de los evaluadores anónimos para la mejora del artículo.  
Este trabajo es resultado de la Tesis Doctoral de la autora, titulada *Políticas Urbanas de la Unión Europea desde*

---

*la Perspectiva de la Planificación Colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España*, dirigida por la Profesora Inés Sánchez de Madariaga. Fue leída en junio de 2012 en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.

## 1. Introducción

En 1994 empezó a desarrollarse en España la Iniciativa Comunitaria URBAN<sup>1</sup>. Esta fue lanzada ese año por la Comisión Europea en el contexto de un proceso en el que la Comunidad Económica Europea (a partir de 1992 Unión Europea —UE—) había empezado a dirigir su atención al medio urbano al reconocerle al mismo tiempo como un ámbito donde se concentraban en gran medida los ejes de desigualdad y declive socio-económico, que dificultaban el camino hacia la cohesión de los Estados miembros, y como un área de actuación donde los Fondos Estructurales encontraban problemas para operar a través de los programas comunitarios existentes, debido a lo heterogéneo y específico de los problemas que estaban presentes en las ciudades de los diferentes países. Ambos hechos contribuyeron en gran medida a la identificación durante los años ochenta y primeros años noventa por parte de distintos actores de la necesidad de lanzar una acción comunitaria dirigida a ayudar a las ciudades europeas a revitalizar sus barrios. Esta identificación, junto con la reflexión que se generó en torno al tema urbano en el seno de las instituciones europeas, a la visibilidad que el tema ganó con ello, y a la implicación y liderazgo de algunos actores que desempeñaron un papel clave dentro de las mismas, derivó en el lanzamiento de los Proyectos Piloto Urbanos (PPU) en 1989 y de la Iniciativa Comunitaria URBAN en 1994.

En el momento en el que URBAN llegó a los distintos países entonces integrados en la UE, en cada uno de ellos existía un escenario de actuación en el medio urbano degradado, derivado de su historia y su recorrido en el ámbito de las políticas urbanas. Algunos Estados habían desarrollado políticas específicas que en aquel momento presentaban distintos grados de madurez, mientras que otros, entre los que se encontraba España, no habían desarrollado acciones a escala nacional orientadas específicamente a afrontar los problemas de degradación de las ciudades. En el caso de nuestro país el pasado histórico reciente y la arquitectura institucional que tomó forma durante los primeros años de la Transición determinaron en gran medida el modo en el que

los Ayuntamientos, las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central empezaron a acometer los problemas de los barrios urbanos. Esta realidad constituyó el substrato sobre el que la Iniciativa Comunitaria URBAN empezó a implementarse en España a partir de 1994, determinando el modo en el que se desarrollaron los programas URBAN y los resultados que alcanzaron.

En este trabajo se analiza el desarrollo de la Iniciativa Comunitaria URBAN (1994-1999) y su continuadora URBAN II (2000-2006), partiendo de la caracterización de esta metodología de regeneración urbana integrada y colaborativa propuesta por la Comisión Europea, con el fin de entender cuáles han sido las principales aportaciones que la misma ha hecho a la práctica de la regeneración urbana en el país. Para ello la primera parte del trabajo contextualiza el nacimiento de URBAN en el ámbito comunitario (y también en el contexto británico que, como se verá, ejerció una influencia relevante en la formalización de este instrumento), con el fin de profundizar a continuación en sus elementos definidores para la actuación sobre la ciudad degradada, poniendo de relieve que se trata de un instrumento integrado y colaborativo. La tercera parte del trabajo focaliza en el desarrollo de los programas URBAN y URBAN II en España<sup>2</sup>. También se señalan los elementos de transformación debidos a URBAN que han aparecido en el marco español y que han trascendido el nivel local donde se han desarrollado los programas, al constatarse que la Iniciativa no sólo ha dado lugar a una transformación en los ámbitos urbanos donde operó, sino que (junto a otros elementos) ha ejercido una influencia que sobrepasa el nivel local, y se sitúa en la redefinición del enfoque hacia la regeneración urbana que ha sido adoptado por algunas Comunidades Autónomas y el Gobierno Central. La cuarta parte se centra en los resultados alcanzados por los programas y, en particular en los derivados de aplicar el enfoque colaborativo e integrado en el caso español. Las conclusiones que se recogen en el último apartado se proponen como contribución a la reflexión sobre las políticas urbanas de la Unión en el nuevo periodo presupuestario 2014-2020 que se está desarrollando en el momento presente y, en particular, a su trasposición al marco español.

<sup>1</sup> Con el fin de hacer el texto más fluido, a lo largo del mismo cuando se hable de la Iniciativa Comunitaria URBAN en general, sin la intención de hacer mención explícita a una de sus dos fases, se hará referencia a ella como URBAN. En caso contrario se introducirá una referencia en forma de fecha para indicar que se está hablando de la primera fase de la Iniciativa.

<sup>2</sup> Esta parte del trabajo se ha llevado a cabo sobre los resultados obtenidos a través del estudio de los programas desarrollados bajo URBAN y URBAN II en España. Se ha realizado mediante un acercamiento general a los

programas de ambas fases y el desarrollo de estudios de caso de todos los programas URBAN II (10). La diferencia metodológica en el análisis de las dos fases del programa se debe a dos motivos: Bajo URBAN se realizaron en España 29 programas. Este elevado número hizo inviable efectuar estudios de caso de todos ellos. El segundo motivo tiene que ver con la dificultad de acceder a una parte de la documentación relativa a los programas URBAN, debido al tiempo transcurrido desde que se cerró la primera fase de la Iniciativa, momento en el que se desarrolló esta parte del análisis.

## 2. El «método URBAN»: su origen y objetivos

### 2.1. La definición de un método de regeneración urbana de raíz británica para afrontar los problemas de los barrios degradados de la UE

Durante los años ochenta la concentración de muchos de los problemas comunitarios en las zonas urbanas (pobreza, desempleo, exclusión social, declive industrial, declive económico), sumada al hecho de que en ellas habitaba en torno al 80% de la población comunitaria, llevaron a las instituciones de la CEE a desarrollar una reflexión sobre la problemática del tema urbano y cómo esta podía ser atendida a través de instrumentos lanzados a nivel comunitario. Este proceso no fue lineal ni contó en todo momento con el mismo grado de vigor. A su mantenimiento en la agenda comunitaria contribuyó el interés que demostraron algunos actores externos al organigrama de la entonces CEE, como por ejemplo *Eurocities* y otras redes de ciudades que durante esos años se habían formalizado con el fin de hacer más visibles los problemas de los municipios frente a las instituciones europeas. También jugaron un papel relevante las propias ciudades a título individual y algunos actores dentro de las instituciones comunitarias, entre los que cabe destacar el entonces Presidente de la Comisión Jacques Delors, Bruce Millan (Comisario de Política Regional) y Marios Camhis (integrante de la DG Regio y responsable de las acciones innovadoras) (TORTOLA, 2013).

La necesidad de afrontar los problemas de degradación que presentaban las ciudades llevó a la CEE a realizar una reflexión sobre la conveniencia de adoptar un papel activo de apoyo a las ciudades en la que finalmente participaron los representantes de las principales instituciones comunitarias (REITER, 2008: 20). Dicha necesidad derivó en que en 1991, con ocasión de las negociaciones que estaban teniendo lugar en el marco del Tratado de la Unión (que culminarían en el Tratado de Maastricht), la Comisión propusiera introducir una modificación que permitiera hacer de la regeneración urbana un objetivo explícito de los Fondos Estructurales, como ya lo era el desarrollo regional. Esta propuesta no prosperó al no contar con el apoyo de los Estados miembros (PARKINSON, 2005: 13). A pesar de no haber conseguido este objetivo, el interés de la Comisión por el tema urbano siguió vi-

gente y reforzándose. En 1989 se habían lanzado los Proyectos Piloto Urbanos (PPU), el primer instrumento comunitario dirigido específicamente a la regeneración urbana, puesto en marcha sobre la experiencia de programas de desarrollo urbano integrado implementados en Belfast y Nápoles unos años antes (BACHTLER & TAYLOR, 1999). Los PPU constituyeron el primer instrumento que permitía a la CEE actuar de manera directa y específica contra la degradación de los barrios urbanos, atendiendo de modo integral a su problemática y basado en una metodología a aplicar a escala comunitaria. La CEE salvó el escollo de la falta de competencias para actuar en el medio urbano poniendo en marcha una política incentivadora no vinculante: para acceder a los recursos económicos a disposición los Estados miembros podían presentar voluntariamente programas que tenían que cumplir unas condiciones predeterminadas en cuanto a área elegible, metodología de actuación y medidas a implementar, capacidad de cofinanciación, duración, etc. Como se verá, este mismo *modus operandi* iba a ser utilizado pocos años después para lanzar URBAN.

También en estos años el *Informe Cheshire* (1988), en el que se evidenciaba que muchas ciudades europeas habían entrado en una dinámica de degradación, y el *Informe Parkinson* (1992), en el que además de otros temas se abordaba una revisión de los efectos que los Fondos Estructurales estaban teniendo en las áreas urbanas de los Estados miembros, incrementaron el interés de la Dirección General de Política Regional por promover la atención hacia las ciudades (PARKINSON, 2005: 13; VAN DE BERG & *al.*, 2004: 43). Entre otros extremos el Informe Parkinson contribuyó a la toma de conciencia respecto a la insuficiente eficacia de las actuaciones que se estaban desarrollando en el medio urbano a través de la política medioambiental (relativas al agua, al aire, al ruido y los residuos), pero también a través de acciones que tenían como objetivo preservar el legado arquitectónico y la riqueza cultural y artística de las ciudades, así como políticas sectoriales en ámbitos como el transporte, la energía y los asuntos sociales. La falta de coordinación de las actuaciones financiadas mermaba su eficacia para afrontar la degradación. Este hecho, junto al reconocimiento del papel que las ciudades jugaban dentro de la Comunidad y su rol clave en el proceso de cohesión entre los Estados miembros, explican el interés creciente que se dio por hacer converger las distintas políticas sectoriales, para llegar a constituir una estrategia común para las ciudades de Europa. Este interés tiene que



entenderse en paralelo a la reflexión que en el ámbito inglés había surgido durante los años ochenta del siglo xx en relación a la falta de integración y coordinación de las políticas y las iniciativas urbanas en el país (NOON & *al.*, 2000). No hay que olvidar el «liderazgo británico» por el que se caracterizó la Dirección General de Política Regional de la Comisión en ese periodo, que facilitó la entrada del *know how* que Reino Unido había venido acumulando en relación a la acción en el medio degradado desde los años sesenta en la reflexión de esta Dirección General de la Comisión.

Como se ha visto, basado en la presencia de un número relevante de actores y evidencias que apuntaban en una misma dirección, tomó forma el interés por dar lugar a una Iniciativa Comunitaria para las áreas urbanas. El interés fue trasladado a la Dirección General de Política Regional de la Comisión por parte de algunos miembros del Parlamento Europeo, lo que llevó a esta a encargar al *European Institute for Urban Affairs* dirigido por el Profesor Michael Parkinson que preparara, al iniciar la década de los noventa del siglo xx, una propuesta de Iniciativa Comunitaria dirigida a afrontar la degradación de los barrios de las ciudades europeas. Esta fue diseñada y presentada a la Dirección General de Política Regional, pero la idea de lanzar una Iniciativa Comunitaria dirigida a las zonas urbanas empezó a perder fuerza, de hecho no fue incluida en el documento de debate titulado *Libro Verde de las Iniciativas Comunitarias* de 1993 (COMISIÓN EUROPEA, 1993) en las que se presentaban las propuestas de Iniciativas Comunitarias a desarrollar en el periodo 1994-1999. Finalmente durante el proceso de consulta y debate de dicho Libro Verde (en el que participaron los Estados miembros, el Parlamento, el Comité Económico y Social, las autoridades regionales y locales, las asociaciones industriales y comerciales, agentes sociales, otros entes y ciudadanos a nivel particular) se puso de relieve una serie de demandas a las que la Comisión tuvo que atender, entre las que se encontraba la necesidad de incluir entre las Iniciativas Comunitarias una que diera respuesta a las dificultades por la que estaban atravesando las áreas urbanas ligadas a problemas de exclusión social. Como resultado en el documento *El Futuro de las Iniciativas Comunitarias dentro de los Fondos Estructurales* de 1994 se señala que en respuesta a las demandas recibidas durante el mencionado proceso de consulta y debate se introduciría finalmente la Iniciativa dirigida a las áreas urbanas degradadas (que se denomina «*The Urban Initiative*») (COMISIÓN EUROPEA, 1994 a: 1 y 8).

Dicha iniciativa se formalizó sobre el enfoque que había llevado a cabo el European Institute for Urban Affairs. En este punto es de interés señalar que en dicho enfoque quedó plasmada una parte importante del bagaje que Reino Unido había acumulado en el desarrollo de su política urbana desde que en 1968 el Gobierno Laborista había lanzado el *Urban Programme*, junto con las lecciones aprendidas en la experiencia de los Proyectos Piloto Urbanos en el ámbito comunitario. La experiencia británica, el debate que existía en ese momento en Reino Unido en torno a la acción en los barrios degradados y el cambio de posicionamiento del *Gobierno Major* respecto a su antecesor en relación a este tema (dando un giro hacia la aplicación de medidas integradas y hacia la implicación del nivel local), constituían los precedentes y el contexto en el que el European Institute for Urban Affairs venía trabajando, por lo que conocía de primera mano el trabajo que Michael Heseltine (Secretario de Estado de Medio Ambiente del Gobierno Británico), junto a los técnicos del *Department of Environment* de Reino Unido, había llevado a cabo en ese periodo en torno a la definición de una metodología de acción contra el declive urbano que había quedado plasmada en el programa británico *City Challenge* lanzado en 1991. Los objetivos esenciales de City Challenge se resumían en la adopción de estrategias de regeneración urbana radicadas localmente que atrajeran inversión y estuvieran basadas en la creación de un clima de calidad ambiental y cultura empresarial, y en la formación de asociaciones entre las autoridades locales y todos los actores con intereses en el área de actuación (FABER, 1994: 4). Para dar respuesta al encargo de la Dirección General de Política Regional en relación al diseño de una Iniciativa Comunitaria de regeneración urbana se propuso adoptar una metodología similar a *City Challenge*, que incluía sus principales elementos definitorios, aunque asumiendo mayor flexibilidad y adaptándose al contexto comunitario (intentando integrar también la experiencia y prioridades de otros países en relación a la regeneración urbana) y evitando una trasposición literal.

## 2.2. La Iniciativa Comunitaria URBAN: elementos metodológicos caracterizadores

URBAN fue una de las 13 Iniciativas Comunitarias de la UE durante el periodo 1994-1999. La Iniciativa Comunitaria se venía usando como instrumento desde 1983 para actuar en

aquellos ámbitos donde se consideraba que la acción directa a nivel comunitario era más adecuada y eficaz que la acción a través de los Marcos Comunitarios de Apoyo (acordados por la Comisión y los Estados miembros y, por tanto, determinados por los objetivos y las políticas nacionales). Con el lanzamiento de URBAN la Comisión Europea perseguía crear un puente entre proyectos urbanos innovadores de pequeña escala y las acciones financiadas por los Fondos Estructurales, que incidían en un contexto regional más amplio. Se pretendía con ello dar lugar a una sinergia entre ambos, que generase un efecto multiplicador a largo plazo. En este sentido se ponía el acento en que los proyectos tenían que servir de ejemplo a otras áreas urbanas con problemas similares, por lo que habrían de presentar un carácter demostrativo e innovador.

Los principales aspectos definitorios de la nueva Iniciativa Comunitaria fueron los siguientes:

- Enfoque *area-based* (centrado en un área) que concentrara los recursos económicos y técnicos (a lo largo de un periodo de entre 6 y 8 años) en una zona limitada, aquejada de un proceso de degradación.
- Carácter estratégico, basado en una idea de desarrollo urbano del área en cuestión que se integrara en las estrategias existentes a nivel urbano y territorial.
- Enfoque integrado a través de la inclusión de medidas de carácter económico, social, ambiental y de gestión en los programas.
- Potenciación de la implicación del sector público, el sector privado y la comunidad local (la ciudadanía y otros actores locales) en el proceso de regeneración con el fin de generar capacidad local. La implicación del sector público implicaba la colaboración de los distintos niveles de gobierno y la colaboración interdepartamental a nivel horizontal.
- Proceso de selección competitivo basado en criterios de calidad del programa, capacidad de cofinanciación, carácter demostrativo e innovador, etc.
- Cofinanciación europea a ser completada a través de cofinanciación procedente de otras fuentes (nacional, regional, local, privada).

Como se ha apuntado, en general URBAN adoptó las líneas guía de la metodología de regeneración que proponía el programa *City Challenge*, caracterizándose por un mayor peso de la dimensión social, derivado de integrar el modelo británico con la tradición de acción en el medio urbano representada por la tradición nórdica y países como Francia. Por otro lado, también la necesidad de proveer un

método de acción cuya aplicación fuera viable en todos los Estados miembros derivó en otras diferencias significativas entre *City Challenge* y URBAN. Por ejemplo, mientras que en el marco del primero era obligatorio que los programas desarrollaran asociaciones a nivel local (uno de sus objetivos explícitos era crear partenariados entre las autoridades locales y todos los actores con intereses en el área de actuación (sector privado, comunidad local, departamentos de gobierno local, policía local, etc.), en el marco de URBAN se permitía que cada país decidiera en qué grado y cómo tenían que participar las comunidades locales: «Las autoridades locales u otras y los interlocutores sociales participarán de la forma más apropiada para cada Estado miembro en la elaboración y aplicación de los programas operativos (URBAN)» (COMISIÓN EUROPEA, 1994b: 6-9). Permitiendo este alto grado de flexibilidad en la introducción de la dimensión relativa a la colaboración entre los distintos actores en los programas se perseguía el objetivo de no dejar fuera de la Iniciativa a aquellos países que, no habiendo introducido metodologías de acción colaborativas en el medio urbano previamente, hubieran encontrado difícil desarrollar procesos de este tipo sin un aprendizaje anterior y en un periodo de tiempo tan corto como el que planteaba URBAN para preparar las candidaturas e implementar las estrategias de regeneración. Implícitamente se entendía que habría países que desarrollarían esta dimensión de URBAN en todo su potencial (aquellos con experiencia previa) y otros que lo harían de una manera incipiente (aquellos sin experiencia), lográndose en ambos casos dar pasos adelante en la consolidación o la introducción y difusión de prácticas de regeneración urbana basadas en la participación de la comunidad local y el sector privado junto a las instituciones, y a la colaboración interinstitucional.

En este sentido es de interés señalar que la Comisión había apuntado que uno de los objetivos de la Iniciativa era introducir y consolidar en los contextos urbanos formas más democráticas de gestión local, donde se crearan arenas de diálogo y consenso en las que estuvieran presentes en igualdad de condiciones las instituciones y el resto de actores afectados por el programa de regeneración. Se buscaba propiciar una transformación de la gobernanza en los sistemas de planificación de los Estados miembros a través de la implementación de los programas de regeneración (REITER, 2008: 20 y 21), desde donde se podría dar lugar incluso a una transformación en sentido más amplio de la gobernanza local y la gobernanza multi-nivel en relación a las políticas urbanas.

Como se ha mencionado, la Iniciativa se desarrolló a lo largo de dos periodos presupuestarios consecutivos de la Política de Cohesión de la Unión (1994-1999 y 2000-2007). A partir de 2008 la acción de la UE en el medio urbano giró hacia el *mainstreaming*, de manera que esta quedó integrada en los nuevos objetivos de la Política de Cohesión para ese periodo presupuestario (Convergencia, y Competitividad Regional y Empleo) y la Iniciativa Comunitaria URBAN llegó a su fin.

Durante la primera fase de URBAN la cofinanciación que la Unión Europea puso a disposición de los Estados miembros para desarrollar programas de regeneración urbana en barrios degradados procedió del FEDER (que financió el 83% de la participación comunitaria) y del Fondo Social Europeo (que financió el

17%). Dentro de la Iniciativa se desarrollaron 118 programas. El 34% de la financiación total estuvo dirigida a la regeneración física y ambiental; el 34% a actividades de mejora de la capacidad empresarial y el empleo; el 22% financió iniciativas relacionadas con la inclusión social; el 4% se dirigió a la asistencia técnica de los programas y el 2% a actividades relacionadas con tecnologías de la información, la comunicación y el transporte<sup>3</sup>.

Los programas se desarrollaron principalmente en periferias urbanas (38%) y áreas interiores de las ciudades (32%), mientras que el 19% de los programas se desarrolló en centros históricos y el 12% en barrios de carácter mixto (industrial y residencial, centro y periferia, etc.) (GHK, 2002). En relación a los dos temas mencionados hubo diferencias significativas entre

FIG. 1/ Distribución de gasto de los programas URBAN (1994-1999) por países y media de la EU15<sup>4</sup>

Estado miembro	Ejes de gasto						
	Regeneración urbana y ambiental	Capacidad empresarial y empleo	Inclusión social	Transporte	Tecnologías de la información y la comunicación	Asistencia técnica	Otros
Alemania	23%	49%	19%	0%	0%	4%	4%
Austria	50%	26%	12%	0%	0%	3%	0%
Bélgica	43%	40%	14%	0%	1%	3%	0%
Dinamarca	10%	27%	21%	0%	5%	5%	32%
<b>España</b>	<b>41%</b>	<b>18%</b>	<b>36%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>4%</b>	<b>0%</b>
Finlandia	47%	22%	19%	0%	5%	6%	0%
Francia	14%	51%	29%	0%	0%	5%	1%
Grecia	40%	42%	12%	2%	1%	2%	1%
Holanda	27%	52%	12%	0%	0%	2%	7%
Irlanda	38%	41%	14%	0%	2%	5%	0%
Italia	62%	18%	14%	3%	2%	1%	2%
Luxemburgo	43%	30%	27%	0%	0%	0%	0%
Portugal	27%	20%	46%	0%	0%	7%	0%
Reino Unido	22%	31%	36%	0%	2%	7%	0%
Suecia	18%	33%	26%	0%	6%	6%	11%
<b>EU 15</b>	<b>34%</b>	<b>34%</b>	<b>22%</b>	<b>0%</b>	<b>2%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (GHK, 2002) y (MINISTERIO DE HACIENDA, 2003a y b).

<sup>3</sup> Para calcular esta media los datos relativos a todos los Estados miembros, menos España, se han obtenido del documento de Evaluación *Ex-Post* de URBAN desarrollado por GHK (GHK, 2002). En el caso español se ha detectado que la información provista por los Informes Finales del Ministerio de Hacienda (Ministerio de Hacienda 2003a y 2003b) no coincide con la de GHK, proveyendo esta última una media de gasto que sólo tiene en cuenta el Programa Operativo URBAN de 1994 y no incluye el Programa Ope-

rativo URBAN de 1997 (ver apartado 3.1). En base a esto para obtener la media de gasto por ejes para España se han utilizado los mencionados Informes del Ministerio de Hacienda. La media EU 15 se ha calculado con los datos de todos los Estados miembros provistos por GHK, menos en el caso de España, cuyos datos se han calculado a partir de los mencionados datos del Ministerio de Hacienda.

<sup>4</sup> EU15: Conjunto de Estados integrados en la Unión Europea con anterioridad a la ampliación de 2004.

los distintos Estados miembros, siendo estos sólo algunos de los aspectos que evidencian la conversión de URBAN en 15 Iniciativas a su vez diferentes, al ser «filtradas», interpretadas y adaptadas a su propia realidad por los distintos Gobiernos nacionales (TOFARIDES, 2003).

Aunque la Evaluación *Ex-Post* de URBAN señaló como uno de puntos fuertes de la Iniciativa el uso de un concepto integrado de regeneración urbana que incluía a distintos actores en la toma de decisiones, también señaló que de cara a la implementación de URBAN II los programas deberían poner su atención en integrar a la sociedad civil en la gestión e implementación, dando lugar a una amplia base asociativa a nivel local (GHK, 2003: x y xi).

Durante la segunda fase (URBAN II) la cofinanciación europea procedió solo del FEDER (con el fin de simplificar los procedimientos de gestión de la Iniciativa<sup>5</sup>), desarrollándose 70 programas URBAN II en 14 de los 15 Estados miembros que en 2000 estaban integrados en la UE (Luxemburgo no recibió dotación presupuestaria para desarrollar programas en esta segunda fase). Bajo URBAN II se desarrollaron menos programas en todos los Estados miembros, excepto en Alemania, Austria, Dinamarca y Suecia, que mantuvieron el mismo número de actuaciones (ver FIG. 2). La disminución más relevante afectó a España que pasó de la posibilidad de desarrollar 29 programas en la primera fase a implementar sólo 10.

URBAN II presentó cambios relevantes respecto a su predecesora URBAN, en gran medida debidos al aprendizaje derivado de la primera fase y a la reflexión que en torno al tema urbano se había mantenido en el seno de la UE durante el periodo 1994-1999 y que había derivado en la aparición de algunos documentos clave, principalmente las Comunicaciones de la Comisión tituladas *Hacia una política urbana para la UE* (COMISIÓN EUROPEA, 1997) y *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la UE* (COMISIÓN EUROPEA, 1998). Estos documentos recogían la propuesta de la Comisión para desarrollar en el futuro la actuación en las ciudades, poniendo el acento en los temas que iban a determinar en gran medida la política urbana de la UE tanto para el periodo presupuestario 2000-2006 como para el periodo 2007-2013. Bajo esta influencia URBAN II puso el acento en el intercambio de conoci-

FIG. 2/ Número de programas URBAN (1994-1999) y número de programas URBAN (2000-2006) implementados en los distintos Estados miembros

País	Nº programas URBAN	Nº programas URBAN II
Alemania	12	12
Reino Unido	19	11
Italia	16	10
España	29	10
Francia	13	9
Holanda	4	3
Grecia	6	3
Bélgica	4	3
Portugal	6	3
Austria	2	2
Dinamarca	1	1
Irlanda	2	1
Finlandia	2	1
Suecia	1	1
Luxemburgo	1	-
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>70</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en la web de Política Regional de la UE<sup>6</sup>.

miento y la puesta en marcha de estrategias de regeneración

«especialmente innovadoras, capaces de generar un cambio de carácter precursor y manifiesto (...)» (COMISIÓN EUROPEA, 2000: 9).

Por otro lado, se seguía insistiendo en la complementariedad de URBAN II con los programas principales financiados por los Fondos Estructurales, de manera que el valor añadido y la innovación de las acciones financiadas por esta Iniciativa Comunitaria pudieran extenderse a las políticas principales.

También durante la segunda fase de la Iniciativa se dieron importantes diferencias en el modo en que los distintos países decidieron distribuir la dotación presupuestaria entre los distintos ejes de actuación (ver FIG. 3) y en las zonas de actuación que fueron elegidas (la media EU15 revela que los programas se desarrollaron principalmente en el centro de las ciudades (41%) y zonas de la periferia (39%), mientras que un

<sup>5</sup> Los cambios que se introdujeron en la gestión de URBAN II estaban en consonancia con los principios que habían guiado la reforma del sistema de aplicación de los Fondos Estructurales para el periodo presupuestario 2000-2006.

De forma resumida estos apostaban por una mayor descentralización, simplificación, búsqueda de mayor eficacia y aumento de los controles.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_es.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.cfm)

FIG. 3/ Distribución de gasto propuesta por los programas URBAN II (2000-2006) por países y media de la EU15

Estado miembro	Ejes de gasto					
	Regeneración urbana y ambiental	Capacidad empresarial y empleo	Inclusión social	Transporte	Tecnologías de la información y la comunicación	Asistencia técnica
Alemania	39%	27%	19%	8%	1%	7%
Austria	59%	18%	3%	12%	4%	4%
Bélgica	35%	27%	12%	9%	11%	7%
Dinamarca	23%	25%	47%	0%	0%	5%
<b>España</b>	<b>50%</b>	<b>16%</b>	<b>18%</b>	<b>6%</b>	<b>5%</b>	<b>6%</b>
Finlandia	0%	29%	47%	0%	16%	8%
Francia	41%	22%	21%	7%	4%	5%
Grecia	55%	13%	17%	1%	5%	9%
Holanda	19%	27%	17%	18%	12%	6%
Irlanda	41%	7%	34%	0%	11%	7%
Italia	56%	8%	10%	14%	6%	6%
Luxemburgo	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Portugal	26%	26%	43%	0%	0%	5%
Reino Unido	30%	28%	33%	2%	1%	7%
Suecia	0%	71%	21%	0%	0%	0%
<b>EU 15</b>	<b>40%</b>	<b>21%</b>	<b>21%</b>	<b>8%</b>	<b>4%</b>	<b>6%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Comisión Europea, 2002).

11% de los programas abarcó ciudades enteras y el 6% se desarrolló en áreas mixtas (centro y periferia) (COMISIÓN EUROPEA, 2002: 32).

El desarrollo de la segunda fase de la Iniciativa dio lugar a proyectos de regeneración que, aunque no funcionaron en todos los casos, alcanzaron en general los objetivos que se habían fijado (ECOTEC, 2010:3), siendo una de sus contribuciones significativas la estimulación de nuevas formas de gestionar las actuaciones que dieron lugar a la implicación de distintas instituciones, la comunidad local y el sector privado en los programas (ECOTEC, 2010: 6), y que generaron una capacidad local que permaneció una vez que los fondos dejaron de actuar. A pesar de esta valoración general, es de interés señalar que en ámbitos nacionales como el británico, donde la dimensión colaborativa en los instrumentos de regeneración tenía más recorrido, se seguía señalando como una asignatura pendiente la implicación de la ciudadanía en los programas (TOFARIDES, 2006: 23), lo que pone de relieve la dificultad para implementar esta dimensión metodológica de la Iniciativa.

### 3. El desarrollo de las iniciativas URBAN y URBAN II en España y la aparición de instrumentos de regeneración urbana basados en las mismas

#### 3.1. URBAN, el inicio de un cambio de enfoque en el ámbito de la regeneración urbana

La llegada de URBAN a España en 1994 constituyó el primer contacto sistemático que los Ayuntamientos, las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado tuvieron con acciones integradas que formaban parte de un programa de carácter estratégico diseñado *ad hoc* para dar respuesta de manera específica a la problemática de la degradación urbana, sólo precedido por la experiencia de menor escala de los PPU (que en el caso español se había desarrollado en las ciudades de Madrid, Bilbao, Poble de Lille y Valladolid).

En el país durante el periodo 1993-1996 desde el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA) se había intentado lanzar una *Política de Ciudades*, que integrada en el *Plan Director de Infraestructuras* (PDI) (y, por tanto actuando a través de las competencias en transporte e infraestructuras de la Administración General del Estado<sup>7</sup>) incluyó acciones rehabilitadoras de relevancia en el medio urbano. Dicha política estaba liderada por la *Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades*. La visión de dicha Dirección General, basada en la acción concertada de los tres niveles de gobierno en el medio urbano y la superación del enfoque sectorial al abordar los problemas de degradación no pudo consolidarse, ya que la misma fue suprimida de la estructura del Ministerio en 1996.

Se puede afirmar que en 1994, cuando la Iniciativa Comunitaria URBAN fue lanzada a través de la *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de la Iniciativa Comunitaria de zonas urbanas (URBAN)* (COMISIÓN EUROPEA, 1994b: 6-9), no existían en el país experiencias similares que comprendieran actuaciones integradas que afrontaran el declive urbano desde el entendimiento de la ciudad como un todo (y no a través de la suma de problemáticas a abordar por medio de políticas sectoriales independientes), implementada en base a un enfoque colaborativo entre los diferentes niveles de gobierno, con la participación de la comunidad local, y lanzada a escala nacional con una visión que concentraba recursos en un área degradada (*area-based*). Este instrumento incorporaba un sistema de seguimiento y evaluación sostenida, basado en indicadores, lo que permitía entender al finalizar el desarrollo de las acciones previstas la transformación a la que el esfuerzo técnico y económico había dado lugar. Todo ello potenciaba la introducción en el caso español de la evaluación y el análisis de políticas, un ámbito de trabajo con poca tradición en el marco nacional, pero clave para introducir la experiencia obtenida en las nuevas políticas que se ponen en marcha, y contar con información sobre la que las instituciones puedan rendir cuentas.

Como se ha apuntado, URBAN fue lanzada por la Comisión Europea a través de la Comunicación a los Estados Miembros. En este

documento se establecían el ámbito de acción, los objetivos, las zonas seleccionables, las medidas elegibles y las condiciones de financiación, además de indicaciones relativas al desarrollo de los programas. En virtud de la Comunicación cada Estado podía optar a obtener cofinanciación comunitaria para desarrollar uno o más programas URBAN de regeneración urbana. Cada uno de estos programas se estructuraba según una serie de ejes a los que daban contenido las medidas que, a su vez, se implementaban a través de acciones concretas. El conjunto de estos elementos tenía que estar basado en una estrategia de desarrollo urbano a ser aplicada durante el periodo 1994-1999 y que idealmente tendría que ser coherente con la estrategia de desarrollo urbano existente a nivel local y regional.

España designó como Autoridad de Gestión para URBAN (organismo que se hacía cargo de la coordinación y seguimiento de la Iniciativa a nivel nacional) a la *Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Economía y Hacienda*. Su papel consistía en liderar el desarrollo de la Iniciativa Comunitaria y llevar a cabo la difusión, seguimiento, control, coordinación y apoyo técnico a los programas. En un primer momento y hasta 1996 también estuvo implicada en la puesta en marcha y seguimiento de los URBAN la mencionada Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente. Esta doble presencia de instituciones del Gobierno Central en el contexto de la Iniciativa estaba fundamentada en el «perfil» que presentaba cada una de ellas: la Dirección General de Fondos Comunitarios tenía la experiencia de gestión del FEDER en España en los anteriores periodos presupuestarios de la Política de Cohesión de la UE (incluyendo Iniciativas Comunitarias), mientras que, como se ha apuntado, la Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades tenía entre sus temas de trabajo la regeneración de zonas urbanas. Dicha doble presencia denota un entendimiento de la Iniciativa en ese primer momento por parte del Gobierno Central, que atendía tanto a la especificidad del tema como a la necesidad de afrontar de manera eficiente la gestión de la misma en el país. Al perderse en 1996 la presencia de la Dirección de Actuaciones Concertadas en las Ciudades, la labor de la autoridad de gestión quedó limitada al seguimiento de los programas en lo relativo

<sup>7</sup> El Gobierno Central en España no tiene apenas competencias relativas a la actuación en el medio urbano. Estas fueron transferidas a los Ayuntamientos (final de

la década de los 1970) y a las Comunidades Autónomas (década de los 1980).

al cumplimiento de los plazos, y los procedimientos y normas fijados por los reglamentos de los Fondos Comunitarios. En esta primera fase de la Iniciativa también estuvo implicada la UAFSE (Unidad Administradora del Fondo Social Europeo en España) dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales en aquel momento.

A través de un proceso de convocatoria y selección la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, en su papel de autoridad de gestión, eligió un conjunto de propuestas de regeneración que presentó a la Comisión Europea para que pasaran a formar el Programa Operativo URBAN 1994-1999 para España. Este fue aprobado por la Comisión en julio de 1995<sup>8</sup> beneficiando a las ciudades de Badajoz, Badalona, Barakaldo, Cádiz, Cartagena, Huelva, La Coruña, Langreo, Madrid, Málaga, Sabadell, Salamanca, Sevilla, Toledo, Valencia, Valladolid y Vigo (ver FIG. 04). La financiación europea consistió en 162.599.000 €, de los que 14.663.000 € procedieron del FSE y 144.936.000 del FEDER (MINISTERIO DE HACIENDA, 2003a).

Desde el lanzamiento de la Comunicación a los Estados miembros (del 15 de junio de 1994) hasta que el Estado Español presentó su solicitud de ayuda comunitaria para el Programa Operativo URBAN (el 3 de noviembre de ese mismo año), pasaron cuatro meses y medio, tiempo durante el que la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial hizo pública la convocatoria a las ciudades españolas, estas desarrollaron sus candidaturas, se llevó a cabo el proceso de selección y se efectuaron las modificaciones pertinentes en los programas elegidos para, acto seguido, presentárselos a la Comisión. Como consecuencia el periodo de tiempo con el que las ciudades contaron para desarrollar sus propuestas fue muy corto, sobre todo si se tiene en cuenta la falta de experiencia que los entes locales tenían en el desarrollo de proyectos de esta índole. Esta es una de las causas por las que las candidaturas de las ciudades no presentaron en general el grado de integración entre ejes de actuación y la asunción del enfoque colaborativo que había recomendado la Comisión, lo que determinó desde el principio el desarrollo de la Iniciativa en España, derivando en un bajo grado de adicionalidad de los programas.



FIG. 4/ Localización de los programas URBAN (1994-1999) y los dos programas REGIS

Fuente: DE GREGORIO, 2012: 451.

En octubre de 1995 la Comisión decidió el reparto de la reserva presupuestaria de las Iniciativas Comunitarias, lo que supuso una ampliación de la Iniciativa que en España dio lugar a un nuevo Programa Operativo URBAN 1997-1999<sup>9</sup> que benefició a otras 12 ciudades: Albacete, Avilés-Corvera, Castellón, Córdoba, León, Murcia, Palma de Mallorca, Pontevedra, Santa Coloma de Gramanet, Santander, Telde y Zaragoza (ver FIG. 4). La cofinanciación europea fue de 77.331.000 € de los que 10.222.000 fueron aportados por el FSE y 67.108.000 por el FEDER. Las ciudades que se incorporaron a la Iniciativa a través de este segundo Programa Operativo 1997-1999 contaron con muy poco tiempo para implementar su estrategia de regeneración urbana. Esta circunstancia constituyó una importante limitación que dificultó la consecución de resultados (MINISTERIO DE HACIENDA, 2003b: 13).

Por último, dentro de la Iniciativa Comunitaria REGIS<sup>10</sup> se desarrollaron dos programas URBAN en las capitales de provincia de las Islas Canarias.

Del total de los programas, el 62% se implementaron en cascos históricos o áreas centrales, mientras que el 38% se desarrollaron en barrios residenciales de la periferia. El reparto económico también favoreció a las áreas centrales, en las que el gasto medio fue de unos 9.180.823 € por programa, mientras que en los programas desarrollados en la periferia el gasto medio fue de unos 7.567.916 €

<sup>8</sup> Decisión de la Comisión Europea C (95)1659 de 19 de julio de 1995.

<sup>9</sup> Decisión de la Comisión Europea C (98) 472 de marzo de 1998.

<sup>10</sup> La Iniciativa Comunitaria REGIS tenía por objeto apoyar

una mayor integración de las regiones más alejadas geográficamente de la UE, en concreto los Departamentos Franceses de Ultramar, Madeira, las Azores y las Islas Canarias, a través de la plena participación de las regiones ultraperiféricas en las Iniciativas Comunitarias.

(DE GREGORIO, 2010: 49). En relación a este tema el caso español no presentó diferencias notables respecto a la media de los EU15 que, como se ha visto, implementó el mismo porcentaje de programas en áreas periféricas y un 57% de programas en cascos históricos y áreas urbanas interiores.

La gestión de los programas URBAN corrió a cargo predominantemente de los Ayuntamientos de las ciudades seleccionadas, dándose las excepciones de los programas de Langreo, Valencia, Madrid y Barakaldo. En los dos primeros casos la gestión corrió a cargo del gobierno regional (Principado de Asturias y Comunidad Valenciana respectivamente), mientras que en el caso de Madrid la gestión fue compartida entre el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma. En el caso de Barakaldo la gestión corrió a cargo de un ente mixto denominado *Bilbao Ría 2000* (que englobaba a la Administración Central y Vasca) y del Ayuntamiento. Estos casos fueron los únicos en los que se dio una implicación directa del nivel regional en los programas en el caso español.

Para gestionar e implementar los programas de regeneración los entes ejecutores recurrieron a distintas modalidades organizativas: desarrollaron el programa basados en la estructura administrativa y técnica con la que contaban, reforzándola en algunos casos con personal con perfiles específicos orientados a cubrir las necesidades del programa, o montaron entes o estructuras *ad hoc* (DE GREGORIO & *al.*, 2007: 39, 51 y 65). De los 22 programas con los que se cuenta con información en relación a este tema<sup>11</sup>, 15 optaron por esta solución. Los programas que integraron la gestión de URBAN en las estructuras de Administración Local generaron un conocimiento que quedó integrado en la experiencia de los Ayuntamientos y otros entes públicos, mientras que los que desarrollaron estructuras *ad hoc* se beneficiaron de una gestión en general más fluida, pero interiorizaron en menor medida en el bagaje de la Administración Local el conocimiento generado a través de la gestión del programa, reduciendo su adicionalidad y también su potencial de generación de capacidad local «sobre todo porque dieron lugar en menor medida a una evolución colaborativa de la dimensión horizontal de la gobernanza, interdepartamental.

Cada uno de los programas españoles estuvo basado en una estrategia de regeneración para el área seleccionada que se desarrollaba en base a medidas de actuación incluidas en todos o algunos de los siete subprogramas o ejes siguientes: eje 1) Mejora del medio ambiente, eje 2) Desarrollo del tejido económico, eje 3) Dotación de equipamientos sociales y culturales, eje 4) Dotación de centros de formación, eje 5) Evaluación y gestión, eje 6) Programas sociales, eje 7) Programas de formación profesional.

Todos los programas URBAN desarrollados en España incluyeron medidas de actuación en el ámbito de la degradación física (eje 1) y la gran mayoría también incluyeron medidas de desarrollo del tejido económico (eje 2), de dotación de equipamientos sociales y culturales (eje 3), de desarrollo de programas sociales (eje 6) y de puesta en marcha de programas de formación (eje 7) (ver FIG. 05). Como se desprende de esto, la mayor parte de los programas introdujeron medidas en todos los ejes (por lo que actuaron en las dimensiones física, económica, social y de gestión de la realidad urbana), aunque las estrategias no siempre guardaron coherencia interna, lo que les alejó de presentar un enfoque integrado efectivo. En esos casos el enfoque integrado fue sustituido por una suma de acciones sectoriales. En relación a este tema la autoridad de gestión señaló refiriéndose a los programas que se desarrollaron a partir de 1997:

«La estructura del Programa Operativo (1997-1999), articulada según los siete subprogramas (...), generó un marco de intervención válido para alcanzar los objetivos previstos. Sin embargo, fueron escasos los proyectos realizados que implicaban una interrelación entre distintos Subprogramas» (MINISTERIO DE HACIENDA, 2003b: 13).

La dotación económica procedente del FEDER y el FSE no se repartió de manera uniforme entre los distintos ejes. Se dieron además diferencias entre la media de los Programas Operativos 1994-1999 y 1997-1999: mientras que en el primero se dio la siguiente distribución por ejes: eje 1) 44,8%; eje 2) 20,2%, eje 3) 15,7%; eje 4) 7,3%; eje 5) 2,3% y eje 6) 9,7%, el en segundo se dio la siguiente distribución: eje 1) 37,7%; eje 2) 15,9%; eje 3) 25,4%; eje 4) 6,6%; eje 5) 6,3% y eje 6) 8,1%. La consi-

<sup>11</sup> La información en relación a este tema se ha encontrado en (PROINTEC, 2000) y (MINISTERIO DE HACIENDA, 2003a y 2003b). Los documentos al alcance de esta investigación no proveen información en relación a este tema de siete

de los programas lanzados en 1997 (Santander, Castellón de la Plana, Pontevedra, Telde, Zaragoza, Santa Coloma de Gramanet y Palma de Mallorca).



Fig. 5/ Subprogramas o ejes en los que se introdujeron medidas en los programas URBAN del Programa Operativo 1994-1999 y del Programa Operativo 1997-1999 respectivamente

	Eje 1. Mejora del medio ambiente	Eje 2. Desarrollo del tejido económico	Eje 3. Dotación de equipamientos sociales y culturales	Eje 4. Dotación de centros de formación	Eje 5. Evaluación y gestión	Eje 6. Programas sociales	Eje 7. Programas de formación profesional
Cádiz							
Huelva							
Málaga							
Sevilla							
Langrao							
Toledo							
Salamanca							
Valladolid							
Valencia							
Badajoz							
A Coruña							
Vigo							
Cartagena							
Badalona							
Sabadell							
Barakaldo							
Madrid							
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>

	Eje 1. Mejora del medio ambiente	Eje 2. Desarrollo del tejido económico	Eje 3. Dotación de equipamientos sociales y culturales	Eje 4. Dotación de centros de formación	Eje 5. Evaluación y gestión	Eje 6. Programas sociales	Eje 7. Programas de formación profesional
Córdoba							
Aviles-Corvera							
Santander							
Albacete							
León							
Castellón							
Pontevedra							
Telde							
Murcia							
Zaragoza							
S. Coloma G.							
P. de Mallorca							
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>11</b>

Fuente: DE GREGORIO, 2012: 465-466.

deración de las medias de distribución de la financiación en función de los dos Programas Operativos (y no de la media de ambos, recogida en la FIG. 1), pone de manifiesto que en el caso español la financiación destinada a la mejora físico-ambiental superó la media europea en ambos casos, pero mientras que el Programa Operativo 1994-1999 quedó muy por encima de dicha media, el Programa Operativo 1997-1999 se situó muy cerca de la misma. El único programa que consiguió movilizar financiación procedente del sector privado (287.000 €) fue el de Valencia (MINISTERIO DE HACIENDA, 2003a).

La revisión de los programas, a través de la documentación generada en el marco de la Iniciativa<sup>12</sup>, tanto desde el punto de vista de la estrategia que proponían como de sus contenidos y del seguimiento que realizaron los entes ejecutores (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y ente mixto), revela el bajo grado de experiencia que las ciudades españolas tenían en ese momento para implementar proyectos de regeneración urbana basados en la metodología propuesta por URBAN y los problemas que tuvieron que afrontar para conseguir desarrollar actuaciones de la complejidad administrativa y metodológica que conllevaba la implementación de los programas en un periodo de tiempo corto.

Una de las principales dificultades con las que las administraciones locales se encontraron a la hora de aplicar la metodología de URBAN fue la necesidad de establecer una visión de futuro para el área en cuestión, en función de la cual generar una estrategia unitaria que después se estructurase operativamente en los ejes del programa. Los entes ejecutores no pudieron «interiorizar» en el tiempo que se les dio para preparar las propuestas de participación en URBAN esa forma de enfocar la regeneración urbana. Como consecuencia afrontaron el diseño y gestión de los programas asumiendo la estructura formal que proponía la Comisión (medidas en todos o casi todos los ejes de actuación en los que se estructuraba el programa), pero no su enfoque. Esta es la principal causa de que del análisis de los URBAN se trasluzca la falta de sinergias entre distintos ejes o subprogramas, un síntoma de la sectorialidad que venía caracterizando la acción en el medio urbano en España y también de la inercia al cambio.

El hecho de tener que coordinar acciones en todos los ejes de la degradación urbana dentro de una misma actuación, supuso también un problema organizativo para las administraciones locales, en las que las áreas de gobierno estaban acostumbradas a trabajar de manera independiente y con presupuestos que se gestionaban según prácticas distintas a las requeridas por Bruselas. Tampoco estaban familiarizadas con la inclusión de indicadores sobre los que hacer el seguimiento de las actuaciones.

En cuanto a la componente colaborativa de la metodología propuesta por URBAN hay que señalar que en pocos de los documentos donde se plasmaron las estrategias y actuaciones de los programas que entraron en la Iniciativa, o donde se siguieron y revisaron estas, se hacía mención a la participación de los actores no institucionales, a la colaboración interdepartamental dentro de los Ayuntamientos o Comunidades Autónomas (entes ejecutores) o a la gobernanza multinivel. El tema de la participación se mencionaba en algunos programas, pero en esos aparecía tratado de manera poco consistente, constituyendo un fin en sí mismo (lo que sugiere que se introducía para cumplir con los requisitos formales de la Iniciativa) y no un medio de construcción de capacidad local. Sólo excepcionalmente programas como el de Huelva presentaron una propuesta coherente en relación a este extremo, que conseguía ligar la propuesta de participación con otras dimensiones del programa.

En relación a la gobernanza multinivel, el Comité de Seguimiento de URBAN, un foro derivado de la aplicación de la normativa comunitaria<sup>13</sup>, que conllevaba la reunión al menos una vez al año de la Comisión Europea, la autoridad de gestión, las regiones (en su caso) y los gestores de los programas, con el fin de garantizar el buen desarrollo de las actuaciones y evitar desviaciones, constituyó el único mecanismo que propició la comunicación entre todos los niveles de gobierno que participaron. Debido a la baja frecuencia de las reuniones su impacto fue limitado. En el caso español se valoró en particular su papel para propiciar el intercambio de experiencia entre los entes gestores de los programas (MINISTERIO DE HACIENDA, 2003 a y b).

<sup>12</sup> El análisis de los 29 programas URBAN se ha basado en la documentación oficial desarrollada en el marco de la Iniciativa: Informes Finales del Ministerio de Economía y Hacienda, la Evaluación Intermedia de los programas desarrollada por PROINTEC, documentos informativos y cuatro documentos de programa inicial facilitados por el Ministerio de Eco-

nomía y Hacienda, y la Evaluación Final de la Iniciativa, desarrollada por GHK. También se ha revisado la escasa literatura científica sobre los programas URBAN desarrollados en España y literatura gris (ver (DE GREGORIO, 2012).

<sup>13</sup> Reglamento (CEE) nº 2082/93, artículo 25, apartado tercero.

### 3.2. URBAN II, construyendo sobre lo aprendido

El lanzamiento de la Iniciativa URBAN II tuvo lugar en mayo de 2000 a través de la *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible URBAN II* (COMISIÓN EUROPEA, 2000). Los objetivos fijados para URBAN II seguían las líneas generales que su predecesora URBAN había establecido seis años atrás, aunque en esta nueva convocatoria se ponía el acento en la innovación a favor de la regeneración económica y social sostenible, y en la difusión e intercambio de buenas prácticas en el ámbito del desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea. Para contribuir a este último objetivo se introdujo en aquel momento URBACT<sup>14</sup>.

La autoridad de gestión del Programa Operativo URBAN II fue, como en el periodo anterior, la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda. En este caso, al contrario que en la convocatoria precedente, no hubo participación de otro ente de la Administración General del Estado en algún momento del desarrollo de la Iniciativa.

A partir del lanzamiento de la Comunicación, a los Estados miembros, relativa a URBAN II, los candidatos a acceder a la Iniciativa tuvieron un plazo de tres meses para presentar sus solicitudes de participación. Se presentaron un total de 86 candidaturas, que entraron en un proceso de selección basado en los criterios establecidos por la Comisión, según los cuales se valoraba la calidad de las propuestas, el carácter innovador y la capacidad de abordar los problemas y concretar el potencial para contribuir a una mayor sostenibilidad urbana y calidad de vida.

Una vez revisados y seleccionados los proyectos candidatos, los Servicios de la Subdirección General de Administración del FEDER del Ministerio de Hacienda, de común acuerdo con la Comisión Europea, decidieron aprobar 10 programas URBAN II para España en las

ciudades de Cáceres, Gijón, Granada, Jaén, Ourense, Pamplona, Sant Adrià de Besòs, San Cristóbal de La Laguna, San Sebastián-Pasaia y Teruel<sup>15</sup> (ver FIG. 6). Como consecuencia de esta selección, ninguna de las ciudades españolas que anteriormente había entrado en la Iniciativa URBAN (1994-1999) consiguió volver a entrar en la misma en el nuevo periodo presupuestario. Esto sí que sucedió en otros Estados miembros.

Como se ha mencionado, la financiación europea procedió en esta segunda fase sólo del FEDER y consistió en 112.607.219 €. La financiación total fue de unos 180 millones de euros. La financiación no comunitaria procedió del Estado (que complementó los programas con cantidades que variaron entre los 6.000 y los 15.500 €), los Ayuntamientos y el sector privado (sólo en el caso de Ourense el sector privado aportó unos 430.000 €). Al igual que en la primera fase, en el caso español la Iniciativa no consiguió movilizar inversión privada.

La distribución de los programas según la zona de intervención fue la siguiente: el 60% de los mismos se implementó en cascos históricos o áreas centrales, mientras que el 30% lo hizo en barrios residenciales de la periferia y sólo el 10% en áreas prevalentemente industriales, por lo que primaron, al igual que durante la primera fase, los proyectos de mejora de los cascos históricos (lo que sugiere que en el país seguía identificándose la regeneración urbana con la acción en las áreas centrales de la ciudad).

Los entes ejecutores de los programas fueron en casi todos los casos los Ayuntamientos de esas ciudades, salvo en el caso de San Sebastián-Pasaia y San Adrià de Besòs, en los que desempeñaron este papel la *Agencia para la Renovación Urbana de la Bahía de Pasaia Badía Berri, S. A.* y el *Consortio del Barrio de La Mina* respectivamente. Ambos eran órganos mixtos de gestión en los que participaban distintos niveles de la Administración, que habían sido creados con anterioridad a URBAN II y que venían trabajando por la regeneración del área en cuestión desde hacía tiempo. A diferencia de la primera fase, durante esta segunda fase ninguna Comunidad Autónoma estuvo involucrada directamente en la Iniciativa, aunque hay que seña-

<sup>14</sup> Programa europeo de aprendizaje e intercambio de experiencia para promover el desarrollo urbano sostenible.

<sup>15</sup> Los programas URBAN II se han analizado en base a los siguientes documentos oficiales: Informes del Ministerio de Hacienda (informes anuales y complementos de progra-

ma), Evaluación Intermedia llevada a cabo por la consultora D'Aleph, Evaluación final llevada a cabo por la consultora Ecotec. También se ha realizado una revisión de literatura científica y literatura gris sobre el desarrollo de los programas URBAN II en España (ver (DE GREGORIO, 2012)).



FIG. 6/ Localización de los programas URBAN II (2000-2007)

Fuente: DE GREGORIO, 2012: 514.

lar que el Gobierno Vasco y la Generalitat de Cataluña intervinieron en el proceso al estar integrados en los mencionados órganos mixtos que gestionaron los programas URBAN II de sus ciudades.

También en este caso para gestionar e implementar los programas de regeneración los entes ejecutores recurrieron a distintas modalidades organizativas: la integración de la gestión del programa en la administración municipal (Pamplona); la coordinación del programa por parte de un ente municipal creado *ad hoc* (Gijón, San Cristóbal de la Laguna, Cáceres, Teruel y Jaén); la coordinación por parte de un ente no municipal con el que el Ayuntamiento firmó un convenio (Ourense); la coordinación por parte de un ente municipal existente (Granada); y la coordinación del programa por parte de un ente supramunicipal (San Sebastián-Pasaia y San Adrià de Besòs). En base a este aspecto, el programa que generó mayor capacidad en las instituciones locales fue el de Pamplona, al haber conseguido implementarse plenamente desde la estructura municipal existente, lo que ha derivado en que el conocimiento adquirido a lo largo del proceso de implementación haya quedado integrado en las instituciones locales.

La Iniciativa Comunitaria URBAN II estableció que las propuestas de regeneración se estructuraran en esta segunda fase según siete ejes, que a su vez contenían un conjunto de medidas, dentro de las cuales se ubicaban las acciones concretas. Dichos ejes fueron los siguientes:

1. Utilización mixta y reurbanización de terrenos abandonados de modo compatible con el medio ambiente.

2. Empresariado y pactos a favor del empleo.
3. Integración de grupos marginados y acceso a servicios básicos.
4. Integración de transporte público y comunicaciones.
5. Reducción y tratamiento de residuos; gestión eficiente del agua y reducción del ruido; reducción del consumo de energías a base de hidrocarburos.
6. Desarrollo del potencial de las tecnologías de la sociedad de la información.
7. Evaluación, gestión y seguimiento. Mejoras en el gobierno urbano.

Como en la primera fase las ciudades tenían que organizar sus programas de regeneración en función de esos ejes y las medidas que contenían. Para ello podían incluir acciones en todos ellos o sólo en los que consideraban necesarios para desarrollar la estrategia de regeneración que querían poner en marcha. Así, los programas de Gijón, Jaén, Ourense y Sant Adrià de Besòs no implementaron acciones dentro del eje 4. El programa de San Sebastián-Pasaia no introdujo acciones en los ejes 4 y 5 (ver FIG. 7). Es de interés observar en el caso español el bajo grado de introducción de medidas dentro del eje 4, relativo al transporte y las comunicaciones en el medio urbano. En el marco de este trabajo es particularmente significativo señalar que ningún programa introdujo la medida 7.1: *Fomento de estructuras de gestión urbanas nuevas y modernas, formación de personal. Estudios y peritajes sobre la organización y mejora de los servicios públicos* (ver FIG. 7), situada dentro del eje 7. Esta medida estaba orientada a transformar la gobernanza local a través de la radicación en las instituciones locales de formas de gestión más transparentes y participativas. Su no inclusión en los programas mermó el carácter colaborativo que podían haber asumido los mismos.

Durante esta segunda fase la Iniciativa presentó novedades que hicieron que las ciudades tuvieran que presentar documentos más consistentes en cuanto al diagnóstico del área de actuación que proponían, la estrategia, la propuesta de seguimiento, la complementariedad con otras actuaciones, etc. En base a esto el desarrollo de los programas derivó en un mayor conocimiento por parte de las ciudades de la realidad de sus barrios, ya que su presentación a la convocatoria conllevó que tuvieran que auto-testarse en mayor medida para identificar un área que cumpliera con las exigencias del programa y para proveer la información que se requería.

FIG. 7/ Tabla resumen de actuaciones de los programas URBAN II desarrollados en España

		C	GI	GRA	J	L	O	P	SA	SB	T
<b>EJE 1: Utilización mixta y reurbanización de terrenos abandonados de modo compatible con el medio ambiente</b>											
<b>Total Acciones dentro del Eje</b>		<b>8</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>
Medida 1.1	Recuperación de solares abandonados y terrenos contaminados. Rehabilitación de espacios públicos, incluidas zonas verdes.	2	3	2	3	2	5	4	3	3	
Medida 1.2	Construcción, renovación y dotación de edificios para acoger actividades sociales, culturales, de ocio y deportivas.	3	2	1	4		2	1	2	3	2
Medida 1.3	Conservación y valoración del patrimonio histórico y cultural.	3		2	3	1	4	1			5
Medida 1.4	Aumento de la seguridad y la prevención de la criminalidad incluyendo la participación de los vecinos en el diseño de la vigilancia urbana, mejora del alumbrado público, vigilancia mediante circuito cerrado de televisión. Asesoramiento sobre seguridad y prevención.										
Medida 1.5	Eliminación de barreras arquitectónicas para facilitar el acceso a personas discapacitadas.					4	1	1			
<b>EJE 2: Empresariado y pactos a favor del empleo</b>											
<b>Total Acciones dentro del Eje</b>		<b>6</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
Medida 2.1	Apoyo a la actividad empresarial, comercial, artesanal, economía social, a las cooperativas, mutuas y servicios para pequeñas y medianas empresas.		2	2	5		1	2	2	3	1
Medida 2.2	Mejora de la competitividad del tejido empresarial existente, creación de centros de servicios, fomento de sistemas para transferencias de tecnología, potenciación del asociacionismo, etc.		2	2	3						3
Medida 2.3	Apoyo a nuevos emprendedores, creación de incubadoras y centros de desarrollo y capacitación, instrumentos de financiación para nuevos emprendedores.	4	1	2		2	3	2			
Medida 2.4	Ayudas al empleo y autoempleo.					4		1			
Medida 2.5	Creación y mejora de servicios de asistencia sanitaria y otros servicios sociales, en particular ancianos y niños (guarderías) y otros colectivos desfavorecidos.	2								1	
Medida 2.6	Dotación de equipamientos de apoyo que contribuyan al desarrollo de actividades empresariales y a la consolidación de las existentes.					2					
Medida 2.7	Acciones de formación a colectivos desempleados y trabajadores en activo para actualización de su capacitación y su adaptación a nueva organización del trabajo y técnicas de información y comunicación, dando prioridad a itinerarios integrados de inserción profesional y al desarrollo de nuevas fuentes de empleo.		3	5	3	5		3	4		
<b>EJE 3: Integración de marginados y acceso a servicios básicos</b>											
<b>Total Acciones dentro del Eje</b>		<b>3</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>9</b>
Medida 3.1	Planes de educación y formación integrada y personalizada para la reinserción de colectivos desfavorecidos y marginados, formación lingüística personalizada, orientados particularmente a las necesidades específicas de las minorías.	1	3		2	3		1		1	3
Medida 3.2	Planes de experiencia laboral sobre proyectos locales de rehabilitación.				2						
Medida 3.3	Inversiones en servicios educativos y sanitarios (incluidos centros de rehabilitación para drogadictos) a una escala adecuada para el desarrollo y el empleo locales.										
Medida 3.4	Creación y mantenimiento de estructuras de apoyo, información, sensibilización y orientación, que resulten necesarias para garantizar la efectividad de las actuaciones que se ponen en marcha.	2		6	4	4		1			3
Medida 3.5	Creación de escuelas taller y centros de formación. Acondicionamiento y mejora de los existentes.			1	3	1	1		1		3
<b>EJE 4: Integración de transporte público y comunicaciones</b>											
<b>Total Acciones dentro del Eje por Proyecto</b>		<b>3</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
Medida 4.1	Mejora y reordenación de los sistemas de transporte, incluyendo la integración de la red de transportes, introducción del cobro por uso de las vías urbanas, creación de zonas sin tráfico rodado, sistemas de control del tráfico inteligente y aparcamientos disuasorios.					1		1			5
Medida 4.2	Mejora del transporte público, de su seguridad, de los servicios de información, reservas y pagos por ordenador para viajeros. Adquisición o modificación de vehículos de bajo consumo energético.							1			
Medida 4.3	Caminos y paseos en zonas verdes seguros y atractivos para peatones y ciclistas.	3		2							
<b>EJE 5: Reducción y tratamiento de residuos; gestión eficiente del agua y reducción del ruido; reducción del consumo de energías a base de hidrocarburos</b>											
<b>Total Acciones dentro del Eje</b>		<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
Medida 5.1	Fomento de la reducción de residuos, reciclado total, recogida y tratamiento selectivo.	2	2	1	2	7	1	1	4		3
Medida 5.2	Control de la calidad del aire y reducción de la contaminación acústica (planes de acción local).			1			2	2			
Medida 5.3	Acciones para reducir el consumo de agua y fomentar el aprovechamiento de agua de lluvia y una gestión eficaz de los residuos hídricos.	1	2						1		
Medida 5.4	Fomento de la eficiencia energética y de la reducción del consumo y de las fuentes de energías renovables.				1			1	1		2

Continúa

Fig. 7/ Tabla resumen de actuaciones de los programas URBAN II desarrollados en España (continuación)

		C	GI	GRA	J	L	O	P	SA	SB	T
<b>EJE 6: Desarrollo del potencial de las tecnologías de la sociedad de la información</b>											
<b>Total Acciones dentro del Eje</b>		<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>6</b>
Medida 6.1	Fomentar el uso y acceso de las tecnologías de la información y comunicación entre los ciudadanos, preferentemente con fines de formación, empleabilidad, educación y cultura.	3	2		4	3		2	4	4	6
Medida 6.2	Desarrollo de servicios de interés público, sobre todo en los ámbitos de educación y formación, asistencia sanitaria, información sobre medio ambiente y apoyo a las PYMEs, en particular para el comercio electrónico y los servicios de proximidad.		2	3	4		4	1	1		
Medida 6.3	Apoyo a las autoridades locales para la transferencia de conocimientos específicos y tecnológicos adquiridos con las experiencias realizadas en las ciudades de la Comunidad Europea.										
<b>EJE 7: Evaluación, gestión y seguimiento. Mejoras en el gobierno urbano</b>											
<b>Total Acciones dentro del Eje</b>		<b>6</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
Medida 7.1	Fomento de las estructuras de gestión urbana nuevas y modernas, formación de personal. Estudios y peritajes sobre la reorganización y mejora de los servicios públicos.										
Medida 7.2	Campañas de información y publicidad, medidas para mejorar el acceso a la información, principalmente en materia de medio ambiente y participación de los ciudadanos en los procesos de decisión.	4	2	3	2	2	2	2	2		1
Medida 7.3	Desarrollo de actuaciones de difusión del programa y de intercambio de los conocimientos adquiridos.		1	2	2	1			1	1	
Medida 7.4	Realización de evaluaciones de programa, tanto ex ante como on going que permitan contar con el máximo de elementos de información a la hora de realizar la evaluación ex post.	2	1	2	1	2	2	1		1	1
Medida 7.5	Gastos derivados de las tareas de gestión, seguimiento y control del programa.	1	1	4	2	1	1	1	1	2	1
<b>TOTAL ACTUACIONES</b>		<b>32</b>	<b>29</b>	<b>38</b>	<b>52</b>	<b>46</b>	<b>29</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>39</b>

Leyenda superior: C: Cádiz, GI: Gijón, GRA: Granada, J: Jaén, L: San Cristóbal de La Laguna, O: Ourense, P: Pamplona, SA: San Adrià de Besòs, SS: San Sebastián Pasaia, T: Teruel.

Fuente: DE GREGORIO, 2012: 937.

Las estrategias implementadas en los programas URBAN II fomentaron en mayor grado que en la primera fase la adicionalidad y el carácter innovador de los programas, observándose que la actuaciones introducidas se alejaron de las acciones sin valor añadido que los Ayuntamientos llevaban a cabo en su práctica habitual (por ejemplo el mantenimiento de espacios públicos) a las que en gran medida había ido dirigida la cofinanciación europea durante la primera fase. En la mejora de las estrategias de actuación pesó la advertencia que había hecho la Comisión Europea, al señalar que ese tipo de actuaciones no eran elegibles. También pesó la obligatoriedad de basar el programa a desarrollar en un análisis estratégico previo.

La normativa que regía esta segunda fase también establecía que en el documento en el que se presentaba la estrategia a desarrollar los entes ejecutores tenían que describir el proceso de diálogo iniciado con la comunidad local durante el periodo de preparación de la candidatura de cada programa. Este hecho contribuyó a que en todos los URBAN II desarrollados en España se diera el consenso en relación al programa entre las distintas administraciones, los partidos políticos

presentes en los plenos de los Ayuntamientos, la comunidad y los actores locales. Por otro lado, estas primeras reuniones permitieron que la información relativa al programa URBAN II de cada ciudad llegara a la comunidad local desde un primer momento, por lo que, una vez que el programa fue aprobado por la Comisión, los actores locales contaban ya con un conocimiento inicial de lo que conllevaba la implementación del mismo en su ciudad (entre otros extremos también su derecho a participar). Esto derivó en que en las ciudades URBAN II se crearan expectativas de participación por parte del tejido asociativo y otros actores que no siempre fueron alcanzadas. Paradójicamente en esos casos, el inicio de un proceso de diálogo, e incluso de participación activa de la comunidad en el programa, derivó después en desconfianza y alejamiento de esta respecto al ente ejecutor, cuando este cerró el proceso participativo o cambió sus reglas de manera unilateral.

En relación a la gobernanza multinivel, la principal carencia que presentó la Iniciativa URBAN II en España (al igual que la primera fase de la Iniciativa) fue la no implicación de las Comunidades Autónomas en la gestión de la misma en alguna medida. A ojos de la investi-

gación llevada a cabo este extremo constituye una de las principales oportunidades perdidas en el marco de la implementación de los programas en el país<sup>16</sup>, ya que imposibilitó que el nivel de gobierno regional llevara a cabo un aprendizaje en relación a la regeneración urbana que le permitiera abordar esta competencia en su territorio. Cabe señalar que en el caso de las dos Comunidades Autónomas que formaron parte de los entes ejecutores de los programas se lanzaron iniciativas de regeneración urbana integrada de ámbito autonómico: en Cataluña la denominada *Ley de Barrios*, en 2004, y en el País Vasco el programa *Izartu*, en 2001. Ambas establecen URBAN como referencia de su metodología. Esta circunstancia sugiere que el conocimiento directo de URBAN por parte de los gobiernos regionales derivó en la puesta en marcha de instrumentos similares en sus contextos territoriales para ayudar a las ciudades a afrontar los problemas de degradación que minaban su cohesión y competitividad. En cuanto al papel del Comité de Seguimiento, su contribución se situó en general en la misma línea y nivel de actividad mencionados en el caso de la primera fase de la Iniciativa.

En relación a la dimensión horizontal de la gobernanza (colaboración entre instituciones o departamentos del mismo nivel de gobierno) esta siguió transformándose dando lugar a una mayor colaboración en el marco de los programas respecto a los de la primera fase. En relación a este tema, salvo en los casos de Sant Adrià de Besòs y San Sebastián-Pasaia, los programas fueron gestionados por entes ejecutores que coordinaban la acción de las áreas municipales responsables de implementar las actuaciones de su competencia. Esta circunstancia puso a dichas áreas a trabajar juntas, asumiendo una metodología de actuación que superaba la sectorialidad con la que habían venido operando sobre la realidad urbana hasta ese momento. Este hecho y otros factores mencionados, que incidieron en la mejora de las estrategias de actuación, derivaron en que los diferentes programas consiguieran poner en marcha estrategias que mejoraron la aplicación del enfoque integrado respecto a la primera fase de la Iniciativa.

Las razones que llevaron a que el enfoque integrado estuviera presente en mayor medida en los programas URBAN II fueron: la concentración de los recursos económicos y técnicos

en ámbitos geográficos limitados (derivando en mayores sinergias entre los distintos ejes de actuación al aplicar un enfoque más holístico), una mayor consistencia de las estrategias de actuación (en gran medida derivada de las experiencia ganada a través de la primera fase de URBAN), la evolución de la regeneración urbana en el país y las mayores exigencias a cumplir en relación a la elaboración de la estrategia de regeneración por parte de los entes ejecutores que introdujo el Reglamento del FEDER en este periodo presupuestario. También fue un factor importante el diálogo que había tenido lugar en el momento de plantear dicha estrategia entre los entes ejecutores y la comunidad local, derivado de aplicar el *Reglamento General de la Comisión Europea* de 1999 y el punto 17 de las Orientaciones para la implementación de URBAN II (que reflejaban el objetivo de consultar en la medida más amplia posible a todos los organismos y actores representativos).

Durante esta segunda fase los programas también dedicaron mayores recursos económicos al eje 1 físico-ambiental, al que se adjudicó el 55,42% de la financiación, seguido del eje 2 (desarrollo económico), que contó con el 14,17% y el eje 3 (desarrollo social) que contó con el 6,43%. El resto de los ejes se llevaron un porcentaje de la financiación total que varió entre el 4,59% y el 6,23%. Es significativo señalar que en todos los programas el eje 1 fue el que contó con la mayor adjudicación económica, variando entre el 78,19% de San Adrià de Besòs y el 36,86% de San Cristóbal de la Laguna. La primacía de la vertiente físico-ambiental sobre todas las demás pone de relieve la persistencia de la inercia que en el marco español lleva a asociar regeneración urbana con transformación física. Más allá de esto, el análisis de los documentos institucionales desarrollados en el marco de URBAN II pone de manifiesto que en muchos casos los programas actuaron dedicando una parte importante de su dotación económica a llevar a cabo proyectos de carácter arquitectónico o de ejecución de obras públicas que los entes ejecutores tenían en su agenda desde hacía tiempo, lo que sugiere que la aportación económica hecha por el FEDER a través de URBAN llevó a las ciudades a intentar financiar obras que resolvían problemas pendientes que hasta el momento no habían conseguido resolver por falta de recursos. En cuanto a este tema cabe señalar la relevancia de la dotación que las ciudades recibieron del FEDER a través de URBAN II si se compara con su capacidad económica (medida en función de su pre-

<sup>16</sup> Otros países con un fuerte peso del nivel regional, sí que involucraron a las regiones en el proceso. Fue el caso de Alemania y Bélgica.

supuesto anual). Por ejemplo en el caso de Cáceres la dotación del FEDER correspondió al 34% de su presupuesto anual en 2000, en el caso de Ourense al 24%, en el caso de Teruel equivalió al presupuesto total de la ciudad para ese año.

En relación al enfoque colaborativo adoptado por los programas en cuanto a la participación de la comunidad y los actores locales, la mayor parte de los mismos adoptó un enfoque participativo en el documento de programa inicial aprobado por la Comisión, pero desde una visión propositiva que no llegaba a concretar las acciones y medios técnicos y económicos necesarios para plasmarlo. Esta circunstancia tiene su base en la interpretación sesgada del concepto de participación por parte de los entes ejecutores y en el interés de estos por cumplir de la manera más fiel posible con los requerimientos formales establecidos por la Comisión para entrar en la Iniciativa. Como consecuencia de la suma de estas razones, la mayor parte de los programas pusieron en marcha procesos de participación que consistieron en acciones que se limitaron a la provisión de información y recogida de sugerencias sobre decisiones ya tomadas desde las instituciones. En el marco de los programas URBAN II se dieron también procesos de participación efectiva que derivaron en la construcción de capacidad local (sobre todo en los casos de Gijón y Pamplona).

### 3.3. La aparición de instrumentos de regeneración urbana en el marco español construidos sobre la referencia de URBAN

Coincidiendo con el periodo de desarrollo de la segunda fase de la Iniciativa cristalizaron en el contexto español un conjunto de instrumentos dirigidos a la regeneración urbana lanzados por el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas que asumieron de manera directa la metodología de URBAN:

- En 2001 se puso en marcha el programa vasco *Izartu*.
- En 2004 se aprobó la denominada «Ley de Barrios» de Cataluña (*Ley de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial*).
- En 2005 se definió el Área de Rehabilitación Urbana (ARU) en el marco del Plan de Vivienda 2005-2008 del desaparecido Ministerio de Vivienda.

- En 2007 el Ministerio de Vivienda puso en marcha la Iniciativa Urbana 2007-2013, los programas dirigidos a las ciudades medianas y pequeñas, y la Red de Iniciativas Urbanas situados dentro del eje de desarrollo local y urbano de la programación del FEDER en el Marco Estratégico Nacional de Referencia para España en el contexto de la Política de Cohesión de la UE para el periodo 2007-2013.
- En 2008 se aprobó el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, en el que se asumía un enfoque hacia la regeneración con importantes similitudes con URBAN.
- En 2009 el Gobierno Balear aprobó la *Ley de rehabilitación y mejora de barrios de las Islas Baleares*.
- También se puede considerar como continuadora de esta tendencia la *Ley de Actuación integral en zonas de atención especial de la comunidad Autónoma de Extremadura* de 2010.

Todos estos instrumentos constituyen la aportación más visible de URBAN a la práctica de la regeneración urbana en España, ya que en ellos de manera explícita se ha institucionalizado una metodología de acción contra la degradación urbana que en esencia es coincidente con el «método URBAN», al incluir un enfoque *area-based*, integrado, colaborativo, complementario con otras estrategias y acciones a nivel local y territorial, y basados en la selección competitiva de programas de regeneración que tienen una duración de unos seis años. Estos instrumentos reconocen URBAN, de manera explícita (en sus textos descriptivos) o implícita, como la referencia directa en la que se han fundamentado sus metodologías de actuación. Su institucionalización conlleva la radicación de su aplicación en el marco nacional y en algunos casos también de su continuidad.

Como se ha mencionado más arriba, URBAN recogió la experiencia británica de regeneración en su metodología de actuación, asumiendo características similares a *City Challenge*. A través del lanzamiento de la Iniciativa Comunitaria URBAN por parte de la Comisión Europea en 1994, los instrumentos con los que el contexto británico se había dotado para afrontar la degradación urbana al empezar la década de los noventa entraron en los contextos nacionales de los otros 14 Estados miembros. La existencia de los mencionados instrumentos de regeneración urbana puestos en marcha en el marco español, pone de manifiesto que se ha dado una transferencia de políticas de regeneración urbana desde el ámbito británico al español a través de la política urbana de la Unión Europea.



### 3. Resultados del desarrollo de las dos fases de la iniciativa URBAN en el país

El análisis llevado a cabo pone de manifiesto que en el caso español los programas URBAN y URBAN II encontraron limitaciones para aplicar la metodología de regeneración propuesta por la Comisión Europea, y en particular los elementos metodológicos relacionados con la dimensión integrada y colaborativa en los programas. No obstante, la comparación de las dos fases permite detectar una evolución positiva en relación a la puesta en práctica del «método URBAN», que incluye los aspectos relacionados con dichas dimensiones.

Así, como en el resto de los catorce Estados miembros donde se desarrolló URBAN, la Iniciativa ha sido transformada al entrar en el escenario español en base a un conjunto de factores inherentes al contexto nacional, principalmente relacionados con el enraizamiento de una determinada forma de entender la actuación en el medio urbano degradado, caracterizada en general por su carácter sectorial y no participativo; la fragmentación institucional y el predominio de la dimensión física; la inercia frente al cambio; y el interés por parte de algunos actores implicados en mantener el *statu quo* en relación a las políticas urbanas.

Los programas que se desarrollaron en la primera fase de la Iniciativa establecieron estrategias y modos de implementarlas muy cercanos a los que venían desarrollando las instituciones locales y nacionales en su práctica habitual al afrontar los problemas de degradación del medio urbano. Aunque, en una minoría de casos se dio la intención de integrar los presupuestos del «método URBAN», que quedó plasmada con distintos grados de fuerza en los documentos institucionales, los entes ejecutores y los demás actores implicados no fueron capaces de plasmar esa intención transformadora una vez que los programas empezaron a operar en la realidad donde tenían que actuar, y finalmente, para cumplir con la estricta normativa y los tiempos establecidos por la Comisión, recurrieron a desarrollar los programas como sabían hacerlo, es decir, como habían venido haciendo hasta ese momento. Como consecuencia los programas mostraron un bajo grado de integración entre ejes y pusieron en marcha procesos de participación en los que esta se identificó generalmente con la provisión de información a la comunidad local. En efecto, en relación a la dimensión colaborativa durante

esta primera fase de URBAN, el «filtro» que la realidad del país ejerció sobre la metodología de actuación de la Iniciativa derivó en una pérdida de importancia del carácter participativo de los programas. Los programas no se diseñaron en general introduciendo este aspecto en su estrategia de actuación y cuando lo hicieron entendieron que la participación de la comunidad local conllevaba sólo la puesta en marcha de procesos de información sobre decisiones ya tomadas, permitiendo en algunos casos la presentación de sugerencias o peticiones de cambio por parte de diferentes actores. El bajo nivel de relevancia que se dio a esta componente metodológica quedó patente en la ausencia casi total de menciones a este tema en los documentos oficiales de la Iniciativa (programas iniciales, informes finales). Por otra parte, los 12 programas URBAN que se lanzaron en 1997 nacieron con un horizonte temporal para su desarrollo muy corto, que impedía la consecución de resultados en el marco de un proceso de participación.

Así, durante la primera fase de la Iniciativa los programas URBAN no introdujeron la participación colaborativa en su metodología de actuación. Sí que se mejoró la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión local, a través de los procesos de información y de seguimiento de las actuaciones que se pusieron en marcha. Como resultado de lo señalado, en general en el marco de los programas URBAN no se dio interacción y conocimiento entre diferentes actores locales, las estrategias de actuación no fueron consensuadas, no se utilizó el conocimiento «no experto» para mejorar el diagnóstico de las áreas de actuación y no se inició un proceso significativo de construcción de capacidad local. Es de interés señalar que sí se dio, sin embargo, una implicación relevante de los actores sociales en la implementación de acciones de carácter social en el marco de los programas.

Durante este periodo no se desarrolló en el país ningún instrumento de regeneración urbana de escala nacional o autonómica que recibiera de manera explícita la influencia de URBAN y tampoco se observa como resultado del análisis que en las ciudades donde se desarrollaron los programas se diera un cambio de enfoque hacia prácticas más colaborativas e integradas en la gestión local o de aplicación del resto de los elementos metodológicos propios de la Iniciativa en su práctica habitual.

El mayor grado de adicionalidad de la primera fase de URBAN se materializó en aspectos intangibles de transformación, relaciona-

dos con la experiencia y el conocimiento que adquirieron las instituciones implicadas en la implementación de la Iniciativa y otros entes activos en el marco teórico y práctico de la regeneración urbana en el país. En efecto, este se situó en el aprendizaje en relación al «método URBAN», en la reflexión y penetración de conocimiento en relación al mismo no sólo en las ciudades donde se desarrolló, sino también en el marco nacional y diversos ámbitos autonómicos.

Así los programas mejoraron los medios urbanos donde operaron, pero no alcanzaron en general resultados diferentes de los que habría conseguido la acción sectorial que venían poniendo en práctica las ciudades españolas (contando en ocasiones con el apoyo económico de las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central), presentando en general un bajo grado de adicionalidad.

La segunda fase de la Iniciativa mostró cambios significativos respecto al periodo anterior, en gran medida derivados de los siguientes factores: i) los cambios introducidos en el Reglamento de los Fondos Estructurales que afectaban a la Iniciativa (que simplificaron una parte de su funcionamiento e hicieron más exigente los requerimientos en relación a la acción de los entes ejecutores de los programas), ii) la exigencia presente en las orientaciones de la Comisión para implementar URBAN II de que se diera un proceso de consulta a los actores locales con el fin de implicarlos y tener en cuenta sus puntos de vista desde un primer momento, iii) la experiencia ganada a través de los programas URBAN implementados entre 1994 y 1999, y iv) la experiencia ganada a través de la acción independiente de algunas ciudades en relación a la regeneración urbana (en gran medida en el marco de instrumentos como las Agendas 21 Locales y los Planes Estratégicos de ciudades), así como la contribución hecha desde el marco teórico.

El primer factor mencionado derivó en la mejora técnica y mayor coherencia de las estrategias de regeneración plasmadas en los programas, de la manera de implementarlas, el seguimiento y los resultados obtenidos.

Durante este segundo periodo se consiguió vencer en mayor medida la inercia y las dificultades a la introducción del enfoque integrado, debido a que las estrategias de actuación mostraron un carácter más holístico y estratégico y a que las diferentes áreas o departamentos municipales consiguieron coordinar en

mayor medida sus actuaciones dentro del marco único de los programas. También durante la segunda fase de la Iniciativa los programas se relacionaron de manera más coherente con las estrategias de desarrollo local de las ciudades donde se desarrollaron.

En relación a la dimensión colaborativa, la capacidad de los distintos países de implementarla tenía que ver con las posibilidades que existían de que en contextos nacionales caracterizados por sistemas institucionales y políticos diferentes al británico, los presupuestos de gestión participativa de URBAN pudieran entrar y desarrollarse sin fricciones relevantes y sin tener que renunciar a esta parte metodológica de los programas para que los mismos se pudieran desarrollar dentro del límite de tiempo previsto. En el caso español durante la segunda fase la introducción del enfoque colaborativo en los programas mejoró debido a los factores señalados más arriba. También contribuyó la posición de la Comisión Europea, que había seguido recomendando la implicación de la comunidad local y el enfoque integrado (basado en la cooperación interdepartamental) en las políticas urbanas en todos los documentos que desarrolló durante la segunda mitad de la década de los noventa y la década del 2000 en relación al tema urbano. Como resultado de todo ello, aunque una parte de los programas URBAN II desarrollaron esta dimensión de manera parecida a la predominante durante la primera fase de la Iniciativa, una minoría de programas implementó procesos colaborativos (algunos de los cuales estuvieron seguidos por expertos en participación). Estos programas han llegado a dar lugar a construcción de la capacidad local. Se ha comprobado que estos procesos de colaboración no se han exportado a otros procesos de regeneración o políticas locales en las ciudades donde se han desarrollado, pero el conocimiento adquirido por políticos y técnicos y la posibilidad que el proceso participativo ha puesto ante la comunidad local son factores que siguen vivos y pueden generar cambios en el futuro.

## 5. Conclusiones

A pesar de los avances que presenta la segunda fase de la Iniciativa respecto a la primera en relación a la participación colaborativa y la aplicación del enfoque integrado, se sigue observando que algunos aspectos preexistentes al lanzamiento de URBAN (en particular la dificultad para crear foros de participación en los que estén presentes todos los actores rele-

vantes) pesan fuertemente sobre los decisores políticos cuando tienen que resolver si poner en marcha procesos de este tipo. En el marco de los programas URBAN y URBAN II, en general, se decantaron por no hacerlo.

En una realidad como la que presentaba el país en 1994 y 2000, URBAN y URBAN II han tenido que afrontar las limitaciones mencionadas más arriba para alcanzar resultados. El escenario donde se ha operado y las inercias que presenta pone en valor los procesos y resultados relativos a la implementación del enfoque colaborativo e integrado alcanzado por algunos programas de la segunda fase, que en muchos aspectos son comparables a los puestos en marcha y alcanzados por países con experiencia previa en relación a este tema (por ejemplo, el proceso participativo del programa de Pamplona fue señalado como buena práctica por la Comisión Europea en su documento *Cooperación con las ciudades. La Iniciativa Comunitaria URBAN* (COMISIÓN EUROPEA, 2003: 17) junto con los de los programas de Rotterdam, Clyde Waterfront y Graz).

Todo lo expuesto hasta aquí pone de manifiesto que a pesar de que el resultado particular de los programas URBAN y URBAN II en España ha sido limitado, particularmente en lo que concierne a la dimensión colaborativa, el desarrollo de la Iniciativa en el país ha actuado como semilla de cambio. Los instrumentos de regeneración mencionados más arriba (Izartu, Ley de Barrios, Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, etc.) na-

cidos tras la estela de URBAN e integrando el enfoque colaborativo en su metodología de actuación, son los resultados más visibles de la Iniciativa Comunitaria, pero están complementados con otros resultados intangibles (como la reflexión en torno a la regeneración urbana y el *know how* introducido a nivel nacional, autonómico y local a través de la difusión del conocimiento de esta metodología de regeneración) que están contribuyendo a la transformación de la regeneración urbana en el país.

La reflexión sobre el proceso puesto en marcha y los resultados alcanzados por algunos programas de la segunda fase, así como una reflexión sobre los principales aspectos que están en la base de las limitaciones que las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II han encontrado en el marco español para desarrollar la metodología de regeneración urbana que proponían, han de incorporarse a la reflexión que está teniendo lugar en la actualidad sobre la política urbana de la Unión Europea para el periodo presupuestario 2014-2020, y en particular a como se hará su trasposición al marco español. Todo esto ha de considerarse junto con una primera mirada general de la *Iniciativa Urbana 2007-2013* (continuada de URBAN en España durante el presente periodo presupuestario en el país) desde una visión constructiva y crítica, con el fin de orientar de la manera más eficaz la política urbana comunitaria y su aplicación en el ámbito nacional en el periodo presupuestario que está a punto de iniciarse.

## 6. Bibliografía

- BACHTLER, J. & S. TAYLOR (1999): *Objective 2: Experiences, lessons and policy implications. Final Report*. European Policies Research Centre, Glasgow.
- CHORIANOPOULOS, I. (2002): «Urban restructuring and governance: North-South Differences in Europe and the EU URBAN Initiative», en *Urban Studies*, 39 (4): 705-726.
- COMISIÓN EUROPEA (1993): *The Future of Community Initiatives under the Structural Funds - Green Paper*. COM (93) 282 final, 16 June 1993. Comisión Europea.
- (1994a): *The Future of Community Initiatives under the Structural Funds*. COM (94) 46 final 2. Comisión Europea.
- (1994b): *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN)*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas n. L 180.
- (1997): *Communication from the Commission - Towards an urban agenda in the European Union*. COM (97) 197 final. Comisión Europea.
- (1998): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones: Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*. COM(98) 605 final. Comisión Europea.
- (2000): *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible ó URBAN II*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas n. C 141.
- (2002): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Programación de los Fondos Estructurales 2000-2006: Evaluación inicial de la Iniciativa URBAN*. COM (2002) 308 final. Comisión Europea.

- (2003): *Cooperación con las Ciudades. La Iniciativa Comunitaria URBAN*. Comisión Europea.
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2010): «El desarrollo de las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas: una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España», en *Ciudades*, 13: 39-59.
- (2012): *Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la Planificación Colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España*. Tesis Doctoral. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.
- & R. KOCEWICZ (2007): *Iniciativa Comunitaria URBAN 1994-1999. Análisis comparativo de tres casos españoles de programas europeos de rehabilitación urbana*. Cuadernos de Investigación Urbanística, 55.
- ECOTEC (2010): *ExPost Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-2006: The URBAN Community Initiative*. Publicaciones de la Unión Europea.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE HACIENDA (2003a): Informe Final del Programa Operativo URBAN 1994-1999. Ministerio de Hacienda.
- (2003b): Informe Final del Programa Operativo URBAN 1997-1999. Ministerio de Hacienda.
- FABER, C. (1994): «Consider the view that the City Challenge initiative represents a fundamental realignment in Urban Policy». *Curso Urban Regeneration in Britain de Lawless*, P.
- GHK (2002): *Ex Post Evaluation of URBAN Community Initiative 1994-1999*. GHK, Bruselas y Londres.
- GONZÁLEZ VALLVÉ, J. L. (2006): *La mayor operación de solidaridad de la historia. Crónica de la Política Regional de la UE en España*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- NOON, D. & J. SMITH-CANHAM & M. EAGLAND (2000): «Economic Regeneration and Funding», en P. ROBERTS & H. SYKES (ed.). *Urban regeneration. A handbook*: 61-85, Sage Publications, Londres.
- PARKINSON, M. (2005): «Urban policy in Europe: where have we been and where are we going», en: E. ANTALOWSKY & J. S. DANGSCHAT & M. PARKINSON (ed.). *European Metropolitan Governance: Cities in Europe-Europe in Cities*: 7-32, proyecto NODE (Ministerio Austriaco de Educación, Ciencia y Cultura).
- PROINTEC (2000): *Estudio de evaluación intermedia del Programa Operativo URBAN I. Volumen I (Análisis de los proyectos individuales de cada ciudad) y Volumen II (Integración de los análisis realizados)*. Ministerio de Hacienda.
- REITER, R. (2008): «The «European City» in the European Union. Comparing the implementation conditions for the EUs urban development agenda in Germany and France», en: R. ATKINSON & C. ROSSIGNOLO (ed.). *The Re-creation of the European City. Governance, Territory and Policentricity*: 17-38, Techne Press, Amsterdam.
- TOFARIDES, M. (2003): *Urban Policy of the European Union. A multilevel gatekeeper system*. Ashgate, Aldershot.
- (2006): «Government and governance in the European Union: Local experiences of European Urban Policy», en: L. DORIA & V. FEDELI & C. TEDESCO (ed.). *Rethinking European Spatial Policy as a Hologram*: 9-26. Ashgate, Aldershot.
- TORTOLA, P. D. (2013): «Federalism, the State, and the City: Explaining «City Welfare» in the United States and the European Union», en: *Publius: the Journal of Federalism 2013*. Disponible en <http://ssrn.com>
- VAN DEN BERG, L. & E. BRAUN & J. VAN DER MEER (2004): *National Urban Policies in the European Union*. European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus University, Rotterdam.

## 7. Abreviaturas

DG de Política Regional: Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea.  
 FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.  
 FSE: Fondo Social Europeo.  
 MOPTMA: Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.

PDI: Plan Director de Infraestructuras 1993-2007.  
 PPU: Proyectos Piloto Urbanos.  
 UAFSE: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo en España.  
 UE: Unión Europea.



# Espacios públicos singulares en áreas urbanas centrales

Sergio TOMÉ FERNÁNDEZ

Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional, Universidad de Oviedo.

**RESUMEN:** El objetivo es reconstruir, a grandes rasgos, la transformación contemporánea de los espacios públicos que articulan el centro urbano, actual o tradicional, en las ciudades españolas. Al efecto se utiliza un conjunto de treinta plazas con fuerte significado local, patrimonialmente ricas y de gran complejidad funcional, a resultas de su adaptación continuada. La aproximación, cualitativa y de carácter retrospectivo, se apoya en la bibliografía, los reconocimientos sobre el terreno y el material gráfico, especialmente la serie histórica de tarjetas postales. El método comparado pone de relieve paralelismos y similitudes en las dinámicas, los procesos de estratificación y los cambios de imagen, mediatizados por la escala urbana y los factores específicos a cada ciudad. El trabajo ayuda a identificar las variables que intervienen en la evolución, y fijar las fases o ciclos de ésta, desde la reforma liberal decimonónica hasta el actual urbanismo estratégico y de proyectos. Las diferencias económicas, morfológicas, sociales y ambientales entre esas etapas reflejan a escala reducida todo lo ocurrido en la ciudad, y los cambios en la manifestación geográfica de la centralidad.

**DESCRIPTORES:** Ciudades. Espacios públicos. Plazas. Paisaje urbano.

## 1. Introducción y metodología

Los espacios públicos estructuran y dan visibilidad a la forma urbana (LEVY, 1988: 97; BORJA & MUXI, 2003: 15; FERNÁNDEZ, 2006: 11). Entendidos en sentido amplio, como un espacio libre con su arquitectura perimetral, definen los paisajes en el interior de la ciudad (BOHIGAS, 2004: 203; ZOIDO, 2012: 49). Entre los más interesantes están las plazas principales o centrales (GARCÍA, 2006: 22), que proceden de herencias preindustriales cuando se

sitúan en el núcleo histórico, o al menos poseen una cierta antigüedad si corresponden a la ciudad decimonónica o la conectan con el casco antiguo. Aún así guardan referencias identitarias que materializan la memoria histórica (MARTÍNEZ & *al.*, 1990: 9; GARCÍA, 2011: 19). No son en absoluto homogéneas ni estables sino «creaciones progresivas» (ALLAIN, 2004: 159), muchas de ellas con doble naturaleza orgánica y proyectada (CAPEL, 2002: 39). Sus formas se adaptaron a exigencias sucesivas (BRANDIS, 1975: 125; ESTEBAN, 2003: 28),

Recibido: 17.06.2013; Revisado: 13.09.2013.  
Correo electrónico: stome@uniovi.es; stomefedz@hotmail.es

El autor agradece a los revisores anónimos de esta revista sus comentarios para la mejora del borrador presentado.

en dilatados procesos de configuración que, siguiendo ciclos económicos, inmobiliarios y morfológicos, iban superponiendo capas o estratos espacio-temporales (CANTALLOPS, 1995: 28; ALLAIN, 2004: 29; DE LAS RIVAS, 2009: 26). De esa forma continuaron desempeñando durante largo tiempo el papel de punto vital y aún hoy, cuando sólo son parte del centro funcional, se mantienen activos y con fuerte dimensión simbólica (WACKERMANN, 2000: 23; PANERAI & MANGIN, 2002: 125). Tanta trascendencia tienen los cambios en el cuadro construido, como los de orden funcional y los ambientales, relativos al verde, la movilidad y el mobiliario, que conectan con las cuestiones perceptivas o de representación, políticas y sociales (BORJA, 2003: 21, 134; ESTEBAN, 2003: 219). A través de ellos puede entenderse cómo varió la idea de la centralidad, en estrecha relación con los transportes, las relaciones de intercambio y las prácticas ciudadanas (MIRALLES, 2002: 13; BOYER, 2003: 68; BOHIGAS, 2004: 179; BERDOULAY & COSTA, 2010: 4).

En cuanto a la metodología empleada, este texto, adaptado al corto espacio disponible, es el avance de un proyecto mayor en curso de realización. Consiste en recoger, organizar y ampliar el conocimiento geográfico sobre los espacios públicos que han tenido un papel más destacado en la definición del centro urbano, actual o tradicional, de las ciudades españolas. La aproximación comparada busca establecer los elementos comunes de su evolución durante el último siglo y medio. Lo primero fue seleccionar, en núcleos de más de 50.000 habitantes, treinta plazas relevantes por su dimensión histórica (al menos relativa), interés patrimonial, posición sobresaliente en el área urbana central y función terciaria compleja. La otra condición fundamental es que su imagen y contenidos hubiesen experimentado variaciones significativas en el tiempo, siendo lugares con fuerte estratificación<sup>1</sup>. Parte del material útil para ese análisis a micro escala, abordado en términos cualitativos, procede de las monografías locales y obras generales, aunque es muy disperso y desigual. Hubo que completarlo recopilando documentación gráfica, especialmente las tarjetas postales publicadas desde el siglo XIX, que recogen una par-

te sustancial de las transformaciones. Para los procesos actuales se hizo trabajo de campo en un tercio de las plazas, y en las restantes se consultó *Google Street Views*. A partir de esos datos, mas la información suministrada por los trabajos teóricos, fueron elegidas las variables de estudio (ver FIG. 1). Se dio preferencia a los factores explicativos más geográficos y fáciles de documentar (formas, funciones), para llevar la comparativa hasta donde lo permiten las diferencias de escala y naturaleza entre ciudades. Así se obtuvo la fracción compartida de un proceso de desarrollo claramente articulado en ciclos, tanto económicos como inmobiliarios y morfológicos, con sus correspondientes modelos de lugar nodal. Las fases inicial y actual de esa secuencia son mejor conocidas que las etapas intermedias, en las que se ha puesto particular interés, tratando de ofrecer perspectivas de conocimiento para una más correcta ordenación de los espacios públicos.

## 2. La formación embrionaria, durante el tercio central del Diecinueve

Pocos de los que hoy son espacios públicos centrales estaban totalmente perfilados en tiempo anterior a la Restauración Borbónica, con formas y cometidos bien distantes de los actuales. Eran Plazas Mayores del tipo corriente (ver FIG. 2), sin monumentalidad ni arquitectura prefigurada, u otra clase de lugares descubiertos: mercados, campos y rastros, interiores o de borde, diversos en cuanto a su origen y evolución, coincidentes a veces con nudos viarios (GAUTIER, 1982: 54; TORRES, 1987: 146; QUIRÓS, 1991: 17). Esos ámbitos de relación e intercambio fueron ajustados a las nuevas orientaciones funcionales, sanitarias y de circulación del capital, mediante proyectos de Reforma Interior y Extensión: el Plano Geométrico de Poblaciones (1841) y la primera Ley de Ensanche de 1864 (BOYER, 2003: 98; GONZÁLEZ, 2005: 452). A su amparo aparecieron en época isabelina nuevas plazas (la de Cataluña en Barcelona, la madrileña del Callao o la Nueva de Sevilla), y comenzaron a definirse o configurarse muchas más<sup>2</sup>. Frecuentemente aprovechaban estructuras pre-

<sup>1</sup> Son la plaza del Altozano (Albacete), Puerta Purchena (Almería), Mercado Grande (Ávila), Constitución (Badajoz), Cataluña (Barcelona), Moyúa (Bilbao), Mío Cid (Burgos), Revellín (Ceuta), Tendillas (Córdoba), Puerta del Sol (Castellón), plaza de Pontevedra (La Coruña), Carmen (Gijón), Puerta Real (Granada), Monjas (Huelva), Constitución (Jaén), Santo Domingo (León), Blondel (Lérida), Santo Domingo (Lugo), Callao (Madrid), Constitución (Málaga), Martínez Tornel (Murcia), Escandalaria

(Oviedo), Joan Carles I (Palma), Candelaria (Sta. Cruz de Tenerife), Ayuntamiento (Santander), Mariano Granados (Soria), Rambla Nova (Tarragona), Zorrilla (Valladolid), Puerta del Sol (Vigo), y las plazas Mayor y La Farola en Zamora.

<sup>2</sup> Sobre la Plaza Nueva de Sevilla cfr. ÁLVAREZ & *al.*, 1982: 82. Acerca de la madrileña del Callao, NAVASCUÉS & ALONSO, 2002: 24, y en cuanto a la de Cataluña en Barcelona cfr. BUSQUETS, 2009: 124 y BOHIGAS, 2004: 179.

Fig. 1/ Aspectos observados

Categorías	Variables
URBANÍSTICAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Carácter espontáneo o planificado. Peso de las herencias.</li> <li>— Relación con planes y proyectos contemporáneos de Reforma Interior y Ensanche.</li> <li>— Iniciativas recientes de reordenación o reforma.</li> </ul>
ARQUITECTÓNICAS Y MORFOLÓGICAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Variaciones en la división parcelaria y formas de aprovechamiento del suelo.</li> <li>— Evolución de las formas construidas, renovación y sustitución.</li> <li>— Recursos patrimoniales.</li> </ul>
FUNCIONALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Evolución del perfil de actividades.</li> <li>— Cambios de uso.</li> <li>— Comportamiento de las funciones centrales.</li> <li>— Incidencia de las dinámicas del entorno.</li> </ul>
DE ACONDICIONAMIENTO INTERNO	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Tratamiento de las superficies según uso (tránsito, estancia..).</li> <li>— Mobiliario y dotaciones.</li> <li>— Verde urbano.</li> </ul>
RELATIVAS A LA MOVILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Papel de las diferentes movilidades.</li> <li>— Relación con modos de transporte público.</li> </ul>
PERCEPTIVAS Y DE RELACIÓN SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Imagen y representación urbana.</li> <li>— Usos sociales.-Relación con modos de transporte público.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

vías, fruto de las ventajas de localización ofrecidas por los principales caminos de acceso y puertas de entrada al recinto fortificado, siendo natural que hiciesen de bisagra entre intramuros y arrabales, o el casco y su Ensanche (LARA, 1989: 68; YESTE, 1998: 15; CAPEL, 2002: 137; PANERAI & MANGIN, 2002: 127).

Tanto la apertura como la transformación morfológica de esos espacios venían facilitadas por el derribo de los baluartes defensivos y la desaparición de conventos, monasterios u hospitales desamortizados, que permitieron reordenar usos, urbanizar y trazar los ejes de crecimiento (CAPEL, 1977:13; 2002: 446; BOR-

JA, 2003: 131). Fuesen enclaves consolidados o incipientes, experimentaron cambios económicos alimentados por la mejora de la caminería y el consiguiente auge comercial (PEREIRO, 1981:20). No pocas plazas-vestíbulo encajaban la red radial básica en la trama de las poblaciones, razón por la cual aglutinaban los servicios de diligencias y carreteros, las posadas, fondas y mesones (SIMÓN, 1979: 217). Eso estimuló la aparición de tiendas fijas y cafés, cercanos a un creciente número de edificios públicos: mercados para los puestos del aire, Consistorios, teatros y Diputaciones, resultando nuevos centros de poder o de referencia para la clase burguesa (CAPEL, 2002: 149).

Aquella capitalización inicial también estuvo marcada por los avances en infraestructuras y servicios urbanos, desde la pavimentación y aceras hasta las fuentes de agua potable y el alumbrado de gas (farolas y candelabros) además de los relojes públicos y los raíles para las terminales de línea del tranvía de mulas, en los núcleos mayores (GÓMEZ & al., 1977: 117; QUIRÓS, 1991: 43). Las plazas ya no eran sólo explanadas al descubierto, con paradas de coches de punto, sino que se inició el arreglo y naturalización de su núcleo interior, por ejemplo al habilitar salones de paseo (CAPEL, 2002: 207). Modelos de edificación normalizada sustituían al caserío más vetusto, aportando sen-



Fig. 2/ Plaza Mayor, Zamora

Fuente: Foto VIDAL (c.a. 1910).





FIG. 3/ Plaza Moyúa del Ensanche de Bilbao

Fuente: FOTOTIPIA CASTAÑEIRA (c.a. 1920).

cillas casas balconadas con aspecto más urbano, que eliminaron o actualizaron los viejos soportales (SANCHIDRIÁN, 2003: 160). Pero la imagen resultante, perennizada por fotógrafos como Jean Laurent desde 1865, conservaba fuertes reminiscencias preindustriales de raíz rural, excepto en las mayores localidades donde el primer transporte urbano y las lonas protectoras del nuevo comercio preludiaban relaciones cada vez más complejas (LÓPEZ, 1989: 142).

### 3. El modelo de entre siglos en plazas no totalmente formalizadas

Los procesos abiertos anteriormente fueron culminando durante el último cuarto del siglo XIX, de tal manera que a comienzos del XX quedó fijado el que será punto vital del centro urbano moderno. Puede superponerse al viejo corazón de la ciudad, o bien se dan condiciones para el desplazamiento y construcción de un centro neurálgico diferente. La primera opción lo sitúa dentro del núcleo histórico o más bien en el borde o a la entrada del mismo, formando como ya dijimos charnela con el extramuros o las áreas de expansión, por ejemplo sobre la encrucijada principal (BURRIEL, 1971: 277; PRECEDO, 1984: 107). Será acaso una plaza heredada, de carácter orgánico, sometida a replanteo, o bien planificada ex novo sobre tejidos antiguos, primando en ambos casos la reforma liberal (Ley de Saneamiento y Mejora Interior de 1895), el modelo Haussmann con su dialéctica destrucción-reconstrucción (BORJA, 2003: 16, 81). La otra posibilidad es que el crecimiento en superficie (Leyes de Ensanche de 1876 y 1892) alumbró un nuevo foco, relacionado con la futura calle principal. Lo habitual es que sea contiguo o muestre continuidad espacial con el centro tradicional,

resultando más común la parcial yuxtaposición de ambos que una clara disociación. Todo dependerá del reparto de polos como la estación de ferrocarril o el puerto, inductores de recorridos y movimientos, pues los viales fundamentales van a ser ejes de comunicación y nudos distribuidores (WACKERMANN, 2000: 22 Y 111; CAPEL, 2002: 444; DELFANTE, 2006: 470).

La definición del centro de gravedad estuvo muy influida por la técnica, a través de los medios de transporte mecánicos: el camino de hierro que atrae, y en las grandes ciudades las líneas de tranvía eléctrico cuyas cabeceras, como ya ocurría con la tracción a sangre, se apoderaron de las plazas principales (GARCÍA, 1979: 177; MIRALLES, 2002: 43, 75; BUSQUETS, 2004: 184; TERÁN, 2009: 105). La circulación ocupó un lugar destacado entre los ideales utilitarios (salud pública, vivienda, propiedad y negocios) que, sumados a razones de ornato, presidieron los proyectos para apertura o reforma de espacios públicos, mediante rectificación de alineaciones y cirugía, a fin de ampliar y regularizar recintos (MARTÍN, 1990: 410; CANTALLOPS, 1995: 38). En proporción a la categoría urbana concurrirán diferentes usos dando mayor diversidad económica y social al nuevo nodo (BOYER, 2003: 68). La residencia de grupos acomodados convivía con funciones terciarias, parte de ellas colocadas en nuevos equipamientos, que reemplazaban a otros demolidos. La cárcel, el cuartel, el hospital o el mercado de ganado, además de los inmuebles donde se alojaban las congregaciones religiosas, dejaron su lugar al Instituto General y Técnico, Gobierno Civil, Delegación de Hacienda, Banco de España y Correos, así como el Monte de Piedad o la Cámara de Comercio, pero los más ennoblecedores serían los teatros, Diputaciones, Ayuntamientos y mercados de abasto. Estos recogían parte del negocio alimentario, igual que la creciente dedicación al ocio pasó a lugares cerrados (café, círculos recreativos), coincidentes sin embargo con el paseo ciudadano al aire libre (PERROT, 1992: 71; WACKERMANN, 2000: 112; PINOL, 2011: 249, 285). Cambió por completo el perfil de actividad al inaugurar hoteles con denominaciones reiteradas (Suizo, Europa, Comercio, Oriental, Universal, Victoria), bancos y cajas de ahorro, mientras el comercio moderno revestía las plantas bajas de los inmuebles con fachadas de madera sobre impuesta, provistas de faroles, rótulos publicitarios y escaparates. Aparecieron porches salientes de fundición para prolongar el espacio de las tiendas, en las ciudades más calurosas o lluviosas, comenzaron a formarse recorridos con establecimientos especializados por ramos o calidades,

y entraron en funcionamiento los primeros pasajes comerciales. Como el de Heredia y el de Chinitas en la malagueña plaza de la Constitución (GARRIDO, 2012), reflejo de nuevas pautas de consumo que tampoco desplazaban totalmente a los vendedores callejeros.

Las plazas circulares o elípticas resultantes de la convergencia de vías en los Ensanches (ver FIG. 3), serán por regla general más homogéneas que las rectangulares, dedicadas a soldar la cuadrícula de Ensanche con el casco, o las de diversa figura situadas en el núcleo primigenio, cuyo desarrollo inicial había sido más espontáneo (MARTÍNEZ & *al.*, 1990: 23; MARTÍNEZ, 2009: 380). En todas ellas va sustanciándose la centralidad durante la vuelta de siglos, cuando la ciudad crece y especializa sus componentes separando lugares de trabajo y de habitación (PAQUOT, 2009: 58). Las dinámicas de esos espacios públicos en transición son más rápidas y ricas en los niveles superiores de la jerarquía urbana, y se vuelven más complejas cuando encuentran la resistencia del substrato histórico, según se ve en las postales de Hauser y Menet. Como situación tipo, el hábitat tradicional cedió terreno a una arquitectura culta estandarizada, casas de miradores (en madera o fundición) que elevaron los frentes de manzana hasta cuatro o cinco alturas. Pronto la influencia parisina conducirá a exteriorizar la riqueza mediante el estilo ecléctico, donde mansardas y cúpulas singularizaron inmuebles a los que se aplicaba nombre propio, como la casa Mantilla de la Plaza de Zorrilla en Valladolid o la casa de las Mariposas en la almeriense Puerta Purchena. Dignificaban sitios donde las estatuas de próceres, personajes históricos o religiosos, ancladas en parreres delimitados por verjillas, eran otra fuente de distinción (ORTÍZ, 2008: 64; DE LAS RIVAS, 2009: 23).

El parecido entre aquellas plazas, a menudo denominadas del Progreso, descansaba en la secularización y los adelantos del mundo industrial, el hierro aplicado a la construcción y la electricidad al transporte o el alumbrado público, en farolas sencillas de tipo fernandino o grandes lámparas centrales más historiadas, con forma de candelabro, alzadas sobre una base de piedra. Para sostener el cableado tranviario se introdujeron altos báculos, que a veces cumplían doble función de postes de luz al incorporarles lámparas. Su impacto visual era menor que el de los quioscos, edificaciones fabricadas con madera al gusto modernista, siguiendo modelos característicos de planta poligonal, figura de pagoda o cupulillas en forma de bulbo, que daban un aire oriental o ara-



FIG. 4/ Plaza de Las Tendillas, Córdoba

Fuente: Foto L. ROISIN (c.a. 1930).

bizante (LANDAU, 1993: 57; ALLAIN, 2004: 103). La madera, empleada profusamente en fachadas de comercios o cafés, y el vidrio de las lunas, eran otros materiales muy definidores de la fisonomía urbana. Aquellos quioscos, dedicados a muy distintos cometidos, colonizaron el centro de unos espacios públicos que, según su dimensión, podían albergar jardinillos donde arrancó la costumbre de plantar palmeras (chinas o de otras especies), si bien lo normal era la superficie de terriza, bordeada o no con árboles de alineación sin mucho porte.

#### 4. Una edad de oro que corona la definición urbanística y arquitectónica (1910-1940)

La etapa de formación culminó, en la generalidad de los casos, con los proyectos de reforma y las obras de urbanización o embellecimiento ejecutadas antes de la Guerra Civil, por ejemplo en las plazas de Cataluña y Callao, relacionada esta con la Gran Vía, si hablamos de grandes aglomeraciones (BUSQUETS, 2004: 231; NAVASCUÉS & ALONSO, 2002: 117; 156). Dentro de las ciudades medias terminaron de hacerse muchas otras plazas principales. Entre ellas Las Tendillas (Córdoba) (ver FIG. 4), El Carmen (Gijón), Santo Domingo (León) o Mío Cid (Burgos) (ANDRÉS, 2004: 248; MARTÍN, 1990: 425; SENDÍN, 1995: 280). En categorías urbanas algo inferiores se remataron algunas más, como la de la Constitución en Jaén o la zamorana de La Farola. Derribos y nuevas construcciones para usos habitacionales, de negocios o comando, recogieron en ellas el impulso de un ciclo de crecimiento, rápida urbanización y nutridas inversiones, desde la Guerra del 14 hasta que se deje sentir la crisis de 1929 (CARRERAS & LÓPEZ, 1990: 404). No pocas alcanzaron en ese intervalo su esplendor, dando como nunca la medida de la riqueza

za existente en cada ciudad y su territorio tributario. La disponibilidad de capital se tradujo en capacidad de reflejar la evolución acelerada de los estilos arquitectónicos y el pensamiento acerca de lo urbano, cuando los principios clásicos del higienismo y la reforma liberal daban paso a conceptos funcionales aportados por el Movimiento Moderno (LÓPEZ, 2000: 1).

Especialmente si eran lugares de acoplamiento entre unidades morfológicas diferentes, teniendo contacto con zonas de Ensanche o arrabales, les afectaron procesos de selección de usos y segregación socio espacial, consecuentes con el valor creciente del suelo. Desaparecieron de sus inmediaciones elementos disfuncionales como cuarteles, o fábricas decimonónicas que habían tenido cabida al borde del casco en la fase inicial de ocupación del Ensanche. Las fincas liberadas soportaron estrategias de repoblación exclusiva y terciarización concentrada, aplicadas a las plazas y calles principales aledañas. Fueron completándose las agrupaciones de edificios institucionales y equipamientos con nuevos Ayuntamientos, teatros o mercados municipales, aunque lo más característico de los años veinte seguramente fueron los Institutos de Enseñanza, palacios o casas de Correos y centrales telefónicas, trasunto estas de innovaciones que también obligaron a erigir torres eléctricas en pleno centro. Con la década de 1930 llegaron las primeras sedes modernas del Banco de España y Hacienda, mientras bancos privados y compañías de seguros tendían igualmente a reunirse, levantando inmuebles para sus sedes centrales, o edificios de referencia como los pioneros de La Unión y El Fénix Español.

No siempre se alcanzó la categoría de centro de negocios antes de 1940, si bien la función mercantil salió reforzada al surgir el gran comercio, las construcciones dedicadas enteramente a almacenes y las cadenas de tiendas, entre ellas Casa Simeón, el Guante Varadé y Calzados Segarra (TOMÉ, 2013: 20). Pero los precios inmobiliarios tampoco eran tan cuantiosos como para cerrar el paso a usos no intensivos, hosteleros o recreativos (BOSQUE, 1988: 177). Las mejores esquinas estaban copadas por espaciosos cafés; suntuosos casinos y círculos costearon edificio propio, compitiendo con los grandes hoteles, a la vez que vivió su primer apogeo el cinematógrafo durante la Dictadura de Primo de Rivera. Para recibir esos contenidos fueron erigidos los monumentos del siglo XX, arquitecturas cuya riqueza y variedad será fuente de identificación en unos espacios públicos carentes de tratamien-

to unitario, si bien hasta cierto punto se repite en ellos la composición de elementos. Creatividad y experimentación lograron que en un breve periodo se sucediesen los lenguajes del Eclecticismo, Modernismo, Regionalismo e Historicismo, hasta la irrupción de las vanguardias, la influencia de Chicago, el Art Decó y el Racionalismo. Tan rápida secuencia desde los estilos importados al decorativismo, la práctica del revival y finalmente la esquematización y verticalización de las construcciones, por influjo de la Gran Vía, dio cosmopolitismo y a veces también empequeñeció el recinto de las plazas centrales (BOHIGAS, 2004: 171; MARTÍNEZ, s.f.). Imposible ignorar la contribución al paisaje urbano de los flamantes bloques de pisos (la Casa Trujillo de Ceuta), hoteles (el Carlton bilbaíno), y Casinos (Tenerife, Zaragoza) (ver FIG. 5), además de las réplicas del madrileño cine Capitol como El Termómetro de Oviedo.

Tanto o más sustancial que las funciones descritas solía ser la distribución de tránsito, en particular al centralizar las redes de transporte público. Los tranvías eléctricos se generalizaron, y en las mayores poblaciones el metro obligó a construir los accesos a las estaciones, que consumían espacio pero incrementaron exponencialmente la centralidad (BUSQUETS, 2004: 208). Otros núcleos de extensión sufi-



FIG. 5/ Plaza de España, Zaragoza

Fuente: Foto M. ARRIBAS (en la preguerra).

cientemente inauguraron sus líneas de ómnibus, cuyo punto de partida se fijaba obviamente en el mismo lugar, incorporando a su imagen los autobuses importados. La difusión del automóvil en los años 1920 trajo consigo el estacionamiento de taxis y coches particulares en batería o en línea, según muestran las colecciones de tarjetas postales publicadas en la anteguerra (Lucien Roisin, Fototipia Thomas, Castañeira y Álvarez), de gran utilidad para valorar el cambio en la manera de ordenar los espacios públicos, siguiendo dos planteamientos dominantes<sup>3</sup>. Uno es la plaza jardín o salón, reformada para aclimatar arbolado (frecuentemente palmeras), colocar asientos modernistas o pérgolas, quioscos y urinarios en la zona de estancia. La otra posibilidad es la plaza explanada, quizá con algunos árboles no muy copudos (acacias u otros). Tiene reloj público sobre columna u obelisco de piedra, y comparte con la anterior los urinarios (en este caso subterráneos), las esculturas y nuevos diseños de farolas, primero las rematadas en arco o arco y luego los globos. Si la ciudad es importante cobrarán relevancia los reclamos publicitarios (Anís del Mono, La Toja, Longines, Telefunken), grandes rótulos sobre fachadas y cornisas o bien pinturas murales en las medianeras de las casas más altas.

## 5. Las plazas del Generalísimo, el monumentalismo de posguerra (1940-1960)

La contienda y el periodo de reconstrucción autárquica que le siguió dejaron profundas huellas, no sólo en ciudades devastadas por acciones bélicas u otros siniestros, como el incendio de Santander cuya plaza del Ayuntamiento fue reordenada (GIL, 2002: 302; RODRÍGUEZ, 1980: 47). Ambiciosas operaciones de reforma interior abrieron las últimas Grandes Vías en Huelva o Murcia, y su equivalente la avenida Jaime III de Palma, que corrigieron en los años cincuenta la morfología de las plazas de Las Monjas, Martínez Tornel y Joan Carles I respectivamente. Como en experiencias previas el objetivo era sanear, revalorizar y canalizar flujos, mediante ejes multifunción (organismos oficiales, vivienda y negocios) que reforzaban el centro tradicional y, excepto en la capital huertana, le daban empaque con su arquitectura prefigurada (ANDRÉS, 1995: 154; GONZÁLEZ, 2006: 171; RIBAS, 1976: 42).

<sup>3</sup> Se consultaron además, en diversas colecciones particulares, postales de A. Zerkovitch, Purger and Co., Edi-



FIG. 6/ Plaza Escandalera, Oviedo

Fuente: Foto ARBESÚ.

Aparte de aquellas iniciativas las demoliciones aisladas dieron paso a una generación de edificios fácilmente identificables por sus proporciones, composición o suntuosidad, demostrativos del poder que alcanzaron ciertas funciones urbanas, el crecimiento coyuntural de algunas regiones o ciudades y la magnitud de las fortunas acumuladas merced al estraperlo y la construcción. El apogeo del estilo arquitectónico genéricamente denominado «imperial», y el tardo-racionalismo, dejó casas torre con alturas superiores a diez plantas, parte de ellas propiedad de las Cajas de Ahorros, coronadas después con anuncios luminosos de huchas, en las plazas principales de Gijón, Jaén, Lugo u Oviedo. Las de la Rambla de Tarragona y la avenida Blondel en Lérida acusaban el influjo de las grandes construcciones bancarias del centro de Barcelona, como en otros casos es fácil percibir la imitación de Madrid.

El edificio Olmedo granadino, La Jirafa en Oviedo (ver FIG. 6) y la torre de Bailén bilbaína, así como las casas de la Unión y el Fénix Español o los almacenes Galerías Preciados de Callao, introdujeron usos no residenciales (oficinas, comercio) en altura y dieron mayor legibilidad a unos enclaves en cuyo radio cercano se levantaron las promociones de pisos más lujosos del siglo (BOSQUE, 1988: 190; FIDEL, 2010; LUCA DE TENA, (s.f.) 48; BOHIGAS, 2004: 127). Para culminar la monumentalización se agregaban Bancos de España (Albacete, Badajoz, Huelva, Tarragona), Ayuntamientos, delegaciones de Correos, teatros o grandes cines, estos sobre todo en localidades animadas por el auge mine-

ciones CRS, Grafos, Ferrer Escobar, Gráficas Villarroca y Foto Galarza.

ro industrial (GARCÍA, 1985: 107). El espectro de actividades varió un tanto gracias a la banca, aseguradoras y despachos de profesionales, mas los cafés y tiendas de rubros específicos (ópticas, tejidos, bazares de radio electricidad), enmarcadas excepcionalmente en proyectos innovadores como la barcelonesa avenida de la Luz, el primer pasaje comercial subterráneo (FACIABÉN, 2003).

Rebautizadas como plaza del *Generalísimo*, José Antonio o militares golpistas de origen local, se erigieron en algunas de ellas monumentos fascistas y se crearon delegaciones de Falange, para marcar el centro con los símbolos del nuevo orden retratado en las postales de Rosisin (Barcelona), Arribas y García Garrabella (Zaragoza). Se advierte en esas instantáneas la escasa exteriorización de las funciones terciarias, aunque han aparecido grandes letreros de Osram o Philips y rótulos de las compañías de seguros. Unas plazas son superficies asfaltadas, con candelabros de luz o esculturas focales. Otras ofrecen zonas de asiento, arboladas o no, presididas por fuentes sencillas tipo estanque; suelen disponer de parterres con boj recortado, además de servicios higiénicos bajo tierra. Las escasas reformas realizadas aplicaban suelos en piedra natural y fuentes ornamentales de dimensión regular, ampliando por regla general el espacio para estacionamiento y tránsito. La presencia de vehículos de anteguerra o nuevos autos norteamericanos y de otras procedencias apenas se intensificó fuera de las grandes aglomeraciones, donde continuaron rodando autobuses de dos pisos, además de los tranvías, y en competencia con ellos trolebuses de una o dos alturas también implantados en las capitales del norte y en Cádiz.

## 6. Las huellas del fordismo en las plazas desarrollistas: la subordinación al automóvil, la construcción y la banca (1960-1980)

La época del Desarrollismo, interrumpida en los años setenta por la crisis que puso término a la Dictadura, aseguró la difusión del modelo funcional o fordista (ASCHER, 2009: 26). Un crecimiento económico dentro del cual la industria no representaba tanto como la cons-

trucción y los servicios, desencadenó el éxodo rural que alimentaría la explosión de las ciudades. En su doble vertiente (extensión física y transformación interna) el estallido urbano reforzó el papel del centro, alteró su aspecto y modificó su cometido al variar el patrón de movilidad, las formas de inversión y consumo (LÓPEZ, 1993: 134). El corazón de aquellas ciudades expansivas se enriqueció funcionalmente pero la presión inmobiliaria y la mentalidad renovadora llevaron a demoler conventos, casinos, antiguos hoteles de viajeros e innumera arquitectura doméstica burguesa, para ceder lugar a nuevas construcciones en serie más elevadas (hasta veinte pisos) e intensivas al ocupar el suelo (LÓPEZ, 2000: 1). El aumento de la masa edificada solía correr paralelo a un descenso de la calidad que agudizó el efecto desequilibrador, la ruptura de los conjuntos resultantes de una lenta acumulación histórica (MARTÍNEZ & *al.*, 1990: 9; ALLAIN, 2004: 126). Los servicios pudieron entonces colonizar plantas altas o edificios completos, caso de las empresas de seguros, la nueva generación de sedes centrales de las Cajas de Ahorros, y los bancos como el Santander cuyo colosalismo dejó desafortunadas huellas en la plaza Moyúa de Bilbao, la Puerta del Sol castellanense, la Rambla Nueva de Tarragona o la plaza de La Candelaria en Tenerife (ESTEBAN, 2003: 204)<sup>4</sup>. Sustituyendo a los viejos cafés se multiplicaron las sucursales de entidades bancarias, inexistentes hoy muchas de ellas, que afeaban los bajos de las casas nobles al emplear mármol, marquesinas metálicas y rótulos luminosos.

Cuando en la urbe moderna imperaba una zonificación de usos, el centro atrajo diversas actividades pero su densificación terciaria también estuvo marcada por el afinamiento (LÓPEZ, 2000: 6). Los bloques de pisos caros traían una cierta repoblación con clases afortunadas, mientras la función administrativa se estancó y despegaban los servicios comerciales (oficinas, servicios personales), muy por delante de la distribución propiamente dicha en la cual influyó sobremanera el filtro de los precios (BOYER, 2003: 216; TOMÉ, 2012: 9). El estallido comercial y los nuevos modelos de consumo de masas se reflejaban moderadamente en la plaza matriz, pero mucho más dentro de los pasajes y galerías inmediatos, que incrementaron la oferta de locales y los recorridos de tiendas. La farmacia o la confitería tradicionales dieron paso a las cafeterías,

<sup>4</sup> Las torres de estilo Internacional no siempre fueron iniciativa de grandes grupos económicos: en la coruñesa Plaza de Pontevedra la Jefatura provincial del Movimiento promovió un edificio de catorce plantas, adjudicado a Draga-

dos y construcciones, en sintonía con la fuerte renovación del entorno de la playa de Riazaor, donde las alturas se elevaron hasta los diecinueve pisos (BARBEITO, 1973).

los calzados de lujo y establecimientos de aparatos eléctricos, o las sucursales de firmas especializadas (modas, óptica etcétera) cuya materialidad se sujetó al nuevo canon funcional. En mejor disposición para competir por el suelo central estaban los almacenes populares del tipo Simago (Huelva, Santander) y los grandes almacenes por departamentos como el Corte Inglés de la plaza de Cataluña, con fachadas-muro muy disarmónicas en su entorno (FACIABÉN, 2003; CAPEL, 2004: 464). La atracción ejercida desencadenó el boom de la publicidad, los paneles y letreros luminosos de grandes dimensiones en vertical u horizontal, sobre fachada o cornisa. Anunciaban grupos financieros y aseguradores, aparatos de radio-televisión y electrodomésticos, bebidas o alimentos, figurando en cabeza Philips presente en las plazas de Almería, Badajoz, Ceuta, Córdoba, Lugo, Murcia o Valladolid (ver FIG. 7). Eran los lugares más retratados cuando alcanzó su apogeo la comercialización de tarjetas postales, con editores de la importancia de Arribas o García Garrabella, ya mencionados, a los que se añaden Escudo de Oro (Barcelona), Ediciones Sicilia (Zaragoza) o Exclusivas San Cayetano (Bilbao).



FIG. 7/ Plaza Martínez Tornel, Murcia

Fuente: Foto SUBIRATS (antes de 1970).

Al coincidir con el arranque de la motorización, aquella densidad empresarial congestionó el centro urbano, incluso en poblaciones medianas o pequeñas cuyo espacio público neurálgico va a recoger las cabezas de línea de los nuevos servicios de autobuses urbanos, pasando estos a formar parte sustancial de su paisaje. La circulación, en redondo o no, cobró rango de función primordial que forzaba adaptaciones a favor del tránsito rodado (BRANDIS, 1975: 125, BORJA, 2003: 125). Los guardias con casco blanco fueron sustituidos por semáforos blancos y rojos, aparecieron en los chaflanes las vallas protectoras de peatones con

indicaciones de direcciones y publicidad, mientras en la calzada se introducía la señalización horizontal, carriles de circulación pintados en amarillo para coches de fabricación nacional. Más aún, la vialidad impuso un modelo de reforma, utilizado sin ir más lejos en las plazas de España (Zaragoza), Constitución (Ceuta) o Puerta Purchena (Almería), por citar algunas; esa intervención-tipo reducía normalmente los jardines y las zonas de estancia para agrandar la calzada, instalar una fuente luminosa central e isletas de distribución automovilística. Si el recinto era suficientemente desahogado admitía el estacionamiento de motocicletas, típico de las ciudades andaluzas, o también coches en batería, adueñándose a veces los vehículos de la explanada central como ocurrió en el Mercado Grande abulense, reordenado al efecto (SANCHIDRIÁN, 2003: 164). Pronto se inauguraron los primeros aparcamientos subterráneos, que desertizaban las plazas reduciéndolas a un simple techo (la de Pontevedra en La Coruña) o al revés, permitieron implantar áreas verdes (La Escandalera ovetense). En grandes ciudades aquellos proyectos estuvieron directamente relacionados con las primeras peatonalizaciones, de calles afluentes a las plazas del Callao y Cataluña (RODRÍGUEZ, 1974: 30). De no tener proporciones tan considerables como el ágora barcelonesa, el corazón urbano verá cómo su base resulta empujada por el cambio de escala edificatoria, quedando más cerrado y congestionado a causa de la fuerte centralidad, la proyección hacia fuera de los negocios terciarios y una elevada concurrencia. La fisonomía también cambió con los nuevos pavimentos de baldosas coloreadas, el mobiliario y las dotaciones, que originaron un efecto de recargamiento al sumar, a las farolas de báculo, cabinas telefónicas, marquesinas de autobús o quioscos de plástico como los puestos de helados.

## 7. Continuidad y ruptura en las plazas democráticas: la historicidad, valor cultural y negocio (1980-2000)

Hubo durante la parte final del siglo XX permanencias evidentes, en la tónica de terciarización dominada por la banca o en la política renovadora que, alimentada por ciclos inmobiliarios alcistas, afeó los espacios públicos principales con edificios altos desprovistos de interés (Altozano de Albacete, plaza de la Constitución en Jaén). También es verdad que desaparecieron prácticamente las grandes reformas, tras la eliminación de un cuerpo de la

plaza Mayor de Zamora. Y que comenzó a rebajarse la concentración de actividades, al llegar el modelo postfordista donde nuevas pautas de movilidad diluyen el espacio urbano y periferizan parte de sus funciones tradicionalmente centrales. La democracia recuperó nombres (plaza de la Constitución) y sustituyó símbolos (el General Yagüe por Antonio Machado en Soria), mientras adquirían cierta dimensión histórica las plazas-bisagra o las de los primeros Ensanches, y se percibía más nítidamente la edad en aquellas situadas sobre el tejido preindustrial, aunque en sí mismas careciesen de antigüedad. Unas pasaron a ser consideradas como parte del centro histórico, otras fueron elevadas a la categoría de centro tradicional por oposición a las nuevas centralidades (BOYER, 2003: 96; MUÑOZ, 2008: 15, 65).

La mayor consciencia de su carácter representativo y su vulnerabilidad abrieron camino a una nueva valoración, en el contexto cultural de recuperación de las ciudades (BORJA & MUXI, 2003: 25). Les alcanzó más o menos de lleno una política de rehabilitación que, en su sentido original y en un marco de crisis, planteaba con flexibilidad la adaptación del patrimonio edificado para darle vida, recobrar el sentido de la calidad y el valor de la socialización (ARRIOLA, 1996: 20; ASCHER, 2009: 83). Según esos ideales comenzó la restauración de edificios singulares (ver FIG. 8), recuperaron su configuración inicial los bajos desvirtuados por los bancos, y El Corte Inglés de la plaza de Cataluña modificó su aspecto para mimetizarlo con el medio envolvente. En no pocos casos se desnaturalizó pronto la acción rehabilitadora, quedando reducida a un mero embellecimiento que buscaba disparar el precio inmobiliario, hasta hacer rentable el vaciado de las casas antiguas para construir pisos de lujo y oficinas. Dicha práctica, denominada fachadismo, trajo consigo la elitización residencial y el ajuste de los demás usos. El comercio se reestructuró, jerarquizó y especializó en el entorno de las viejas plazas centrales, al irrumpir con fuerza creciente las franquicias de moda, que instalaron grandes tiendas en lugares neurálgicos como la plaza Joan Carles I de Palma. Para competir con los centros comerciales e hipermercados abiertos en las periferias, los nuevos desarrollos, áreas interiores renovadas o márgenes del centro, el sector dedicado a la distribución jugó con las marcas, la calidad y la rareza, criterios empleados al convertir antiguos mercados en galerías comerciales. Los servicios continuaron dominados por los bancos, que pusieron en funcionamiento los primeros cajeros automáticos, antes



FIG. 8/ Plaza Santo Domingo, León

Fuente: foto del autor (2010).

de experimentar su despegue vinculado a la construcción y a la desterritorialización de las Cajas de Ahorros. Empresas de seguros, oficinas y despachos ascendían paralelamente a los pisos altos, mientras se inauguraban hoteles de cadena y fast foods a pie de calle, conectados con el auge del turismo urbano. Este encontró el aliciente de nuevos equipamientos culturales (museos, centros de exposiciones), producto muy característico de la democratización, surgido al reciclar viejos consistorios, edificios comerciales o de otra naturaleza.

Las reformas acometidas durante los años ochenta y noventa buscaban romper la sumisión al automóvil, compatibilizando las diversas moviidades y favoreciendo, en el caso de las grandes ciudades, la intermodalidad de los transportes públicos. Fue suprimido casi por completo el estacionamiento de vehículos en superficie, salvo las paradas de los taxis, cuyo color cambió (excepto en Barcelona) del negro al blanco, también elegido en sustitución del amarillo para las señales de la calzada. Se acudió en ayuda del comercio tradicional con aparcamientos subterráneos, calles peatonales (desde Príncipe en Vigo hasta la santandereina calle Burgos) o islas vedadas al tránsito rodado. Las ampliaciones de aceras y semi-peatonalizaciones también lograban un reparto más armónico de espacios, diferenciados por el tipo de suelo (adoquines, losas, asfalto) y que solían delimitarse con bolardos de fundición. En el espacio libre y la plataforma de las plazas, los cambios funcionales y los de orden estrictamente epidérmico fueron ganando intensidad antes de expirar el siglo. Irrumpieron las plazas duras, interrumpidas con escalones, rampas, barandillas de acero inoxidable o muretes de obra entre sus distintos planos. Tendió a predominar en ellas el pavimento sobre la vegetación, limitada con frecuencia a sim-

ples arbustos recludos en macetas (MARTÍNEZ & *al.*, 1990: 21, 82). Eran parte menor de un mobiliario profuso y seriado, adquirido por regla general a la firma Decaux (quioscos, marquesinas, *mupis*, papeleras etc.), para combinarlo con falsas farolas de época y esculturas de bronce, a menudo antropomórficas. La publicidad, mermada al imponerse un gusto que restringió notablemente los rótulos y muestras de los comercios, saltó al panel de los relojes electrónicos y más tarde a los columnas y postes publicitarios, instalados a la vez que los postes de señalización, mediante letreros orientativos en placas horizontales. Si el recinto era suficientemente amplio como para separar cometidos, las áreas de descanso serán amuebladas con asientos que superan el concepto de los antiguos bancos gracias a una mayor variedad de materiales, dimensiones, formas o disposiciones, por ejemplo en «tu y yo», grupo o sillas individuales<sup>5</sup>.

## 8. Las plazas del capitalismo neoliberal: de las grandes obras a la crisis (2000-2013)

El modelado final debe valorarse en el contexto de los procesos generales a la ciudad calificada como postmoderna o neocapitalista. Tras un ciclo de expansión económica excesivamente apoyada en el urbanismo, la construcción y obra civil, las privatizaciones de empresas o servicios públicos y la transferencia de fondos comunitarios, la ciudad entra en crisis por conjunción de factores endógenos y efectos de la mundialización. Pierden vigor el crecimiento y la periferización urbana, produciéndose un paulatino repliegue hacia el interior, de manera que ya no sólo habrá cesión sino también ganancia de centralidad y nuevos impulsos, tanto en el viejo nudo como en el cuerpo principal de las ciudades. Se abre así una etapa compleja, donde los cambios incumben al soporte de usos, la expresión arquitectónica o urbanística y los significados, especialmente en plazas afectadas por grandes operaciones inmobiliarias, comerciales, recreativas o portuarias. Tal cosa ocurre con el proyecto de Mo neo para Ávila o el centro comercial inaugurado en la Puerta Cinegia del trazado romano de Zaragoza (YESTE, 1998: 15), e indirectamente en Ceuta donde el Parque Marítimo del Mediterráneo mejora la situación relativa de la plaza de la Constitución.

Aún sin iniciativas de esa magnitud el corazón urbano viene experimentando en diversa forma el efecto de la transnacionalización y deslocalización económicas. Ha perdido en parte los servicios profesionales de mayor nivel, sin variar sustantivamente su dedicación al terciario superior. Conoció la arribada de entidades financieras hipertrofiadas durante el boom inmobiliario, cuyo posterior ajuste dejará locales estratégicamente situados para otros negocios. Al contraerse un tanto la banca ganó protagonismo el fenómeno conocido en lengua inglesa como *brandification*, concepto alusivo a la llegada de las principales marcas globales (QUART, 2003: 3). Desde las franquicias de moda, encabezadas por el grupo Inditex fuertemente arraigado en el centro tradicional, o la firma Tous, hasta las cadenas de perfumerías, ópticas y empresas de telefonía, esas grandes enseñan animan, encarecen pero también banalizan los lugares conquistados, convirtiéndolos en *malls* al aire libre (BOYER, 2003: 110; BORJA & MUXI, 2003: 69; ALLAIN, 2004: 151). El comercio de gran formato en los sectores de la cultura u ocio (FNAC) y la alimentación (Carrefour Express), heredero o compañero de almacenes populares y grandes almacenes, comparte espacio con un creciente número de servicios comerciales. Aparte de los ya citados, y otros dedicados a la estética o el cuidado personal, cobra un papel relevante la hostelería internacional (*Mac Donalds*, *Café di Roma* etc.), arrinconando a un comercio local que es el primero pulverizado por la recesión (PAQUOT, 2009: 44).

Las delegaciones del Banco de España, algunas centrales telefónicas y propiedades pertenecientes a bancos privados o empresas, son reutilizadas para dependencias de la Administración, oficinas, tiendas, negocios hosteleros y viviendas, cuando no quedan vacantes. Como los edificios históricos suelen estar protegidos de forma somera en los catálogos urbanísticos, se autorizan en ellos obras definibles como falsa rehabilitación. Vaciados los inmuebles, sus fachadas se recrecen dos o más pisos, que pueden ser miméticos respecto a lo preexistente o buscar el contraste empleando muro cortina acristalado. Ese relleno en altura, hasta formar cornisa uniforme con las casas más altas del frente de manzana, contraviene las indicaciones de la ley de Patrimonio de 1985 pero se da de manera universal: desde la Puerta del Sol de Vigo hasta la plaza de las Monjas en Huelva, Puerta Purche-

<sup>5</sup> En esa época las tarjetas postales, editadas por Escudo de Oro, Vistabella, Arribas o París, progresivamente adquieren un carácter tanto o más artístico que documental,

y van quedando reducidas a las vistas aéreas oblicuas y las imágenes de espacios centrales reformados.





FIG. 9/ Reforma de la Plaza del Callao (Madrid)

Fuente: Foto del autor (2013).

na (Almería), Mío Cid (Burgos), la plaza de la Constitución malagueña o la avenida de Blondel en Lérida. Es una solución empobrecedora que, sumada al tratamiento aplicado en la parte descubierta de las plazas, puede conducir al no-lugar o a la «urbanización» (AUGÉ, 2006: 43; MUÑOZ, 2008: 207).

El factor movilidad-accesibilidad interviene a través de la última generación de estacionamientos subterráneos, las nuevas líneas de tranvía (Sevilla, Zaragoza) y, en un orden de importancia inferior, las ciclo vías con los puntos de alquiler de bicicletas y el carril bus (La Coruña). Es un condicionante de primer orden pues fortalece y revaloriza al tiempo que impone ajustes de usos, obliga a realizar intervenciones profundas e incluso rehacer los espacios públicos, en el caso de las excavaciones para los parkings o cuando hay que hacer sitio a la plataforma de rodaje del tranvía. La política de grandes obras, inspirada en los principios del urbanismo de imagen, dio lugar a las más ambiciosas y controvertidas reformas, cuyo ciclo se clausura prácticamente a partir de 2008 (ver FIG. 9). Encierran una dimensión positiva desde el momento en que equipan, aunque pueden resultar básicamente formales como el lago artificial en la tinerfeña plaza de España. No pocas de las plazas reconstruidas quedan como superficies desnudas, si bien es más frecuente el abigarramiento (BOHIGAS, 2004: 183) por concentración de elementos reiterativos. Son estanques o láminas de agua con chorrillos o surtidores bajos, cuando no grandes fuentes; cubos de hormigón, farolas de pastiche o bien columnas de luz modernas, alineadas de manera que producen un fuerte impacto visual (LOSANTOS, 2008: 11). El verde suele quedar limitado a canteros de flores, arbustos y árboles recortados, en alcorques, jardineras y macetones de metal, madera o fábrica, aunque abundan igualmente los ejemplos

en el sentido opuesto, con plantaciones que forman pequeños oasis. El efecto escenográfico se completa con la iluminación nocturna de los edificios y las esculturas, bien sean abstractas o figurativas, de personajes con simbolismo local (Colón, Santa Teresa de Jesús, Salmerón) o más corrientemente costumbristas y de tipos populares: alfarero, navajero. No suelen contrarrestar suficientemente la indiferenciación, la pérdida de personalidad geográfica al incorporar mobiliario en serie. Tal suerte de acondicionamiento se verá en muchos casos acompañada por una privatización o especialización de la plaza, por ejemplo cuando se pierden usos o cuando la colonizan los negocios hosteleros con sus terrazas, protegidas mediante toldos-paraguas de lona blanca prácticamente idénticos, inspirados en los antiguos puestos del aire de los mercados (LÓPEZ, 2000: 6; BORJA, 2003: 123; BORJA & MUXI, 2003: 16).

## 9. Conclusiones

Las analogías entre los espacios públicos considerados permiten establecer una periodización que sintetiza las claves de su desarrollo contemporáneo. En la ciudad ochocentista la reconstrucción de espacios libres heredados, y la formación de otros relacionados con la Reforma Interior y Ensanche, por ejemplo del tipo *rond-point*, sentó las bases de un modelo de plaza más urbano, con usos institucionales y funciones capitalistas. Al cambio de siglos la concentración organizada de actividades e innovaciones técnicas, el efecto de flujos y relaciones complejas terminaría por definir el centro moderno, cuya configuración suele culminar durante la anteguerra. Fue su edad de oro en cuanto a calidad de paisaje y monumentalidad, según se iniciaba el tránsito hacia la ciudad funcional. Todavía en la trasguerra los grandes proyectos producirán un resultado urbanístico de interés, difícil de hallar a partir de los años sesenta, cuando el Desarrollismo introduzca orientaciones funcionales o fondistas que destruyen parcialmente, terciarizan de forma acusada y devalúan las plazas con la motorización. El periodo democrático, correspondiente a la ciudad postmoderna, es contradictorio pues los espacios públicos centrales merecen una nueva valoración, son rehabilitados y los recupera la ciudadanía, pero también padecen nuevos procesos de capitalización intensiva, conquista de clase y presión empresarial por parte de las grandes marcas, siendo objeto de reformas controvertidas que suelen empobrecerlos. Todo eso obliga a reconducir las políticas y los modelos de intervención.

## 10. Bibliografía

- ALLAIN, R. (2004): *Morphologie urbaine*, Armand Colin, París.
- ÁLVAREZ, L. & A. COLLANTES & F. ZOIDO (1982): «Plazas, plaza Mayor y espacios de sociabilidad en la Sevilla intramuros», en «*Plazas et sociabilité en Europe et Amérique Latine*»: 81-102, Casa de Velázquez, París.
- ANDRÉS, J. L. (1995): *Urbanismo contemporáneo. La región de Murcia*, Univ. de Murcia.
- (2004): *La estructura urbana de Burgos en los siglos XIX y XX*. Cajacirculo, Burgos.
- ARRIOLA, P. M. (1996): «La rehabilitación urbana: una necesidad complementaria de la ciudad post-industrial», en A. RAMOS & al., *II Jornadas de Geografía Urbana*: 17-35, AGE., Alicante.
- ASCHER, F. (2009): *Los nuevos principios del urbanismo*, Alianza, Madrid.
- AUGÉ, M. (2000): *Los no lugares. Espacios del anonimato*, 5ª reimpresión, Gedisa, Barcelona.
- BARBEITO, R. (ed.) (1973): *La Coruña, paraíso del turismo*, Moret, La Coruña.
- BERDOULAY, V. & P. COSTA (dir.) (2010): *Image et space public*, L'Harmattan, París.
- BOHIGAS, O. (2004): *Contra la incontinencia urbana. Reconsideración moral de la arquitectura y la ciudad*, Electa, Barcelona.
- BORJA, J. (2003): *La ciudad conquistada*, Alianza, Madrid.
- & Z. MUXI (2003): *El espacio público. Ciudad y ciudadanía*, Electa, Barcelona.
- BOSQUE, J. (1988): *Geografía Urbana de Granada*, ed. Facsimil, Univ. de Granada.
- BOYER, J. C. (2003): *Les villes européennes*, Hachette, París.
- BRANDIS, D. (1975): «Forma y función de las plazas de Madrid», *Estudios Geográficos*, 138-139: 125-156, Instituto Elcano, Madrid.
- BURRIEL, E. (1971): «Desarrollo urbano de Castellón de La Plana», *Estudios Geográficos*, 189: 189-291, Instituto Elcano, Madrid.
- BUSQUETS, J. (2004): *Barcelona, la construcción urbanística de una ciudad compacta*, Serbal, Barcelona.
- CANTALLOPS, L. (1995): «Els tipus de plaça: una aproximación histórica i morfológica», en *Ciutat i espais lliures*: 27-43, Univ. de Lleida.
- CAPEL, H. (1977): *Capitalismo y morfología urbana en España*, Libros del Cordel, Barcelona.
- (2002): *La morfología de las ciudades. I. Sociedad, cultura y paisaje urbano*, Serbal, Barcelona.
- (2004): *La morfología de las ciudades. II. Aedes facere: técnica, cultura y clase social en la construcción de edificios*, Serbal, Barcelona.
- CARRERAS, C. & P. LÓPEZ (1990): «Las ciudades y el sistema urbano», en J. BOSQUE & al., *Geografía de España*, t. 3: 373-527, Planeta, Barcelona.
- «Córdoba en la Historia. Galería fotográfica de Córdoba», <http://www.cordobapatrimoniodelahumanidad.com/> [Consulta: 26 de febrero de 2013].
- DE LAS RIVAS, J. L. (2009): «Ciudad sobre ciudad», en *Actas del Simposio Internacional Ciudad sobre ciudad: 1739*, Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León, Valladolid.
- DELFANTE, Ch. (2006): *Gran Historia de la ciudad*, Adaba, Madrid.
- ESTEBAN, J. (2003): *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*, Electa, Barcelona.
- FACIABÉN, P. (2003): «Los grandes almacenes en Barcelona», *Scripta Nova*, 140: s.p., Univ. de Barcelona.
- FERNÁNDEZ SALINAS, V. (2006): «Prólogo», en A. GARCÍA, *Vitalidad y crisis en los espacios públicos de Sevilla*: 15, Diputación de Sevilla.
- FIDEL, E. (2010): «Hotel Florida. Plaza del Callao», <<http://urbancidades.wordpress.com/> [Consulta: 7 de febrero de 2013].
- GALLEGO, M. & J. GONZÁLEZ (1975): «Análisis del desarrollo urbano de La Coruña», en *CyT*, 12: 67-95, IEAL, Madrid.
- GARCÍA, A. (2006): *Vitalidad y crisis en los espacios públicos de Sevilla*, Diputación de Sevilla.
- (2011): *La calle a escena. El sistema de espacio público de Sevilla y su entorno metropolitano*, Ayuntamiento de Sevilla.
- & L. TORRES & L. CERVERA & F. CHUECA & P. BIDAGOR (1987): *Resumen histórico del urbanismo en España*, 3ª ed., IEAL, Madrid.
- GARCÍA LASAOSA, J. (1979): *Desarrollo urbanístico de Zaragoza 1885-1908*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza.
- GARCÍA RUBIO, J. M. (1985): *Zamora postguerra*, Monte Casino, Zamora.
- GARRIDO, R. (2012): «El escenario por el que pasea la ciudad. Málaga ayer y hoy», <http://www.malagahoy.es/> [Consulta 11 de febrero de 2013].
- GAUTIER, J. (1982): «La place et les structures municipales en Vieille Castille», en V.A.: «*Plazas et sociabilité en Europe et Amérique Latine*»: 5359, Casa de Velázquez, París.
- GIL, C. (2002): *Ciudad e imagen. Un estudio geográfico sobre las representaciones sociales del espacio urbano de Santander*, Univ. De Cantabria.
- GÓMEZ, J. L. & M. SOLÁ (1977): «Crecimiento urbano como inversión en capital fijo. El caso de Barcelona», en *CyT*, 2: 5363, IEAL, Madrid.
- GONZÁLEZ, J. (2005): «Planificación y construcción de ciudades medias en el sistema urbano industrial: los casos de Palma de Mallorca y Vigo», en *Boletín de la AGE*, 40: 449471, Madrid.
- GORDILLO, M. (1972): *Geografía Urbana de Ceuta*, CSIC, Madrid.
- HORNO, L. (1980): *Zaragoza en imágenes*, Caja de Ahorros de Zaragoza. <http://www.todocoleccion.net/> <http://lahuelvacateta.wordpress.com/>
- LANDAU, B. (1993): «La fabrication des rues de Paris au XIX siècle», en *Annales de la Recherche Urbanistique*, 57-58: 29-64.
- LARA, J. J. (1989): *Desarrollo y crisis urbana en Almería*, Cajal, Almería.
- LEVY, A. (1988): «Forme urbaine, tissu urbain et espace public», en P. MERLIN, *Morphologie urbaine et parcellaire*: 93-99, Presses Universitaires de Vincennes.
- LÓPEZ, A. (2007): «Plaza de la Constitución, Jaén» <http://bellaciudaddeluz.bolgs.pot.com.es> [Consulta: 18 de enero de 2013].
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (1993): *Ciudad y urbanización a finales del siglo XX*, Univ. De Valencia.

- (2000): «El espacio público en la ciudad europea: entre la crisis y las iniciativas de recuperación» en *Revista de Occidente*, 230-231: 19. Dirección web <http://www.etsav.upces/personals/monclus/cursos/lucio.htm> [Consulta: 3 de Diciembre de 2012].
- LÓPEZ MONDÉJAR, P. (1989): *Las fuentes de la memoria. Fotografía y sociedad en la España del siglo XIX*, Lunweg, Barcelona.
- LOSANTOS, A. (2008): *Urban landscape*, FKG, Barcelona.
- LUCA DE TENA, G. (dir.) (s.f.): *Madrid ayer y hoy*, Blanco y Negro, Madrid.
- MARTÍN, C. (1990): *Córdoba en el siglo XIX. Modernización de una trama histórica*, Ayuntamiento de Córdoba.
- MARTÍNEZ SARANDESES, J. & M. HERRERO & M. MEDINA (1990): *Espacios públicos urbanos. Trazado, urbanización y mantenimiento*, MOPU, Madrid.
- MARTÍNEZ VERÓN, J. (s.f.): «Arquitectura y Urbanismo en Zaragoza 1813-1936», Ayuntamiento de Zaragoza, [www.zaragoza.es/ciudad/museos/es/historia/arquitecturaurb](http://www.zaragoza.es/ciudad/museos/es/historia/arquitecturaurb). [Consulta: 24 de enero de 2013].
- MARTORELL, V. & A. FLORENSA & V. MARTORELL (1970): *Historia del urbanismo en Barcelona*, Labor, Barcelona.
- MIRALLES, C. (2002): *Ciudad y transporte. El binomio imperfecto*, Ariel, Barcelona.
- MUÑOZ, F. (2008): *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*, Gustavo Gili, Barcelona.
- NAVASCUÉS, P. & J. ALONSO (2002): *La Gran Vía de Madrid*, Encuentro, Madrid.
- ORTÍZ, C. (2008): «Uso y abuso de las estatuas», en J. FERNÁNDEZ DE ROTA (coord.): *Ciudad e Historia: la temporalidad de un espacio construido y vivido*: 61-93, Akal, Madrid.
- PANADERO, M. (1976): *La ciudad de Albacete*, Caja de Ahorros, Albacete.
- PANERAI, Ph. & D. MANGIN (2002): *Proyectar la ciudad*, Celeste, Madrid.
- PAQUOT, T. (2009): *L'espace public*, La Découverte, Paris.
- PEREIRO, J. L. (1981): *Desarrollo y deterioro urbano de la ciudad de Vigo*, Colegio de Arquitectos de Galicia, Vigo.
- PERROT, M. (1992): «El ama de casa en el espacio parisino durante el siglo XIX», en *Historia Urbana*, 1: 71-82, Univ. Del País Vasco.
- PINOL, J. L. (dir.) (2011): *Historia de la Europa urbana. IV. La ciudad contemporánea hasta la Segunda Guerra mundial*, Univ. de Valencia.
- PRECEDO, A. & R. RODRÍGUEZ & M. VILLARINO (1984): *Vigo área metropolitana*, Univ. de Santiago.
- QUART, A. (2003): *Branded: the buying and selling of teenagers*, Perseus Publishing, Massachusetts.
- QUIRÓS, F. (1991): *Las ciudades españolas en el siglo XIX*, Ámbito, Valladolid.
- RIBAS, M. (1976): «Ante el nuevo Plan General de Ordenación de Murcia», en *CyT*, 1: 29-63, IEAL, Madrid.
- RODRÍGUEZ, M. J. (1974): «El centro Carmen-Preiciados de Madrid, a la luz de la problemática general de las áreas peatonales», *CyT*, 2: 29-36, IEAL, Madrid.
- RODRÍGUEZ LLERA, R. (1980): *La reconstrucción urbana de Santander*, Dip. Prov.
- SANCHIDRIÁN, J. M.: «Mercado Grande, Historia, leyenda y tradición. Ávila», en R. RUIZ, & al.: *Mercado Grande de Ávila, excavación arqueológica y aproximación cultural*, Ayuntamiento de Ávila, <http://www.flickr.com/photos/avilaretratada/> [Consulta: 23 de enero de 2013].
- SENDÍN, M. A. (1995): *Las transformaciones en el paisaje urbano de Gijón*, Real Instituto de Estudios Asturianos, Oviedo.
- SIMÓN, J. (1979): *Santander –Sidón Ibera*, Studio, Santander.
- SOLER, M. «El mercado de abastos de Almería», <http://www.culturandalucia.com/> [Consulta 24 de marzo de 2013].
- TERÁN, F. (2009): «De poliedros y tranvías. Sobre el origen filosófico del pensamiento urbanístico de Arturo Soria», en F. TERÁN, *El pasado activo*: 105-130, Akal, Madrid.
- TOMÉ, S. (2012): «Comercio y ciudades medias en la España del Desarrollismo», *Biblio 3W*, 1003: 31 p., Univ. de Barcelona.
- TORRES BALBÁS, L. (1987): «La Edad Media», en GARCÍA & al., *Resumen Histórico del Urbanismo en España*: 67-160 IEAL, Madrid. [www.google.es/streetview/](http://www.google.es/streetview/)
- WACKERMANN, G. (2000): *Géographie urbaine*, Ellipses, Paris.
- YESTE, I. (1998): *La reforma interior. Urbanismo zaragozano contemporáneo*, Diputación de Zaragoza.
- ZOIDO, F. (2012): «Paisaje urbano. Aportaciones para la definición de un marco teórico, conceptual y metodológico», en C. DELGADO & al. (ed.): *Ciudades y paisajes en el siglo XXI*: 1393, Studio, Santander.

## 11. Recursos consultados

- «Hauser y Menet. Fotografías de vistas de ciudades de España siglo XIX», Biblioteca Digital del Patrimonio Iberoamericano, [www.iberoamericadigital.net/gdl](http://www.iberoamericadigital.net/gdl) [Consulta: 15 de enero de 2013].
- «La antigua plaza de la Constitución o Plaza Candelaria, Tenerife», <http://tenerifeantiguo.blogspot.com/> [Consulta: 21 de enero de 2013].
- «Plaza de España, Zaragoza», Archivo del Ayuntamiento de Zaragoza, [www.zaragoza.es/ciudad/usic/fondos/](http://www.zaragoza.es/ciudad/usic/fondos/) [Consulta: 24 de enero de 2013].
- «Plaza de Las Monjas», Repositorio institucional de la Universidad de Huelva, <http://rabida.uhu.es/> [Consulta: 19 de enero de 2013].

# Problemas de vivienda en el marco recesivo posterior a 2008 en Portugal y España

Margarida PEREIRA & Isabel PATO

Professora Associada na Universidade Nova de Lisboa & Investigadora do e-Geo. Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional. Universidade Nova de Lisboa. Portugal.

**RESUMEN:** El estudio tiene como telón de fondo el impacto de la recesión económico-financiera en el acceso a la financiación de la vivienda en Portugal y España, que afecta tanto los propietarios que son económicamente incapaces de cumplir con los compromisos financieros vinculados a la adquisición de la vivienda, como aquellos que, siendo potencialmente solventes financieramente en un entorno no recesivo, les han cortado, ahora, el acceso al crédito. Ante este déficit de viviendas nuevas que, a diario aumenta en tamaño y complejidad, se pretende ampliar el conocimiento sobre los procesos asociados con el fenómeno de los «nuevos desalojados» y contribuir a la reevaluación de las formas de resolver el (re)ajuste entre la oferta y la demanda, dada la vulnerabilidad y reactividad del mercado y la agudización de la escasez de vivienda, incluidas las derivadas de la discrepancia entre los ingresos y gastos de vivienda que afecta cada vez más familias.

Por lo tanto, el artículo tiene como objetivos comprender los problemas de vivienda generados por la recesión económico-financiera y los mecanismos asociados, mostrar las limitaciones de las respuestas institucionales y comparar distintas perspectivas sobre las soluciones hasta ahora adoptadas. En términos metodológicos, se opta por un análisis comparado de los dos aspectos de este problema, el mercado y las políticas de vivienda (en sus presupuestos y dispositivos), en los dos Estados ibéricos.

**DESCRIPTORES:** Mercado de vivienda. Políticas de vivienda. Recesión económico-financiera. Portugal. España.

## 1. Introducción

**E**n Portugal y España la satisfacción de las necesidades en materia de vivienda, a precios acordes con los ingresos de las familias, no se hará en los próximos años a través de la intervención financiera del

Estado (mediante ayuda al alquiler o a la adquisición de vivienda propia o facilitando vivienda pública). Como continuación de otro trabajo (PEREIRA & PATO, 2013a), el artículo se propone contribuir a la comprensión de los procesos y procedimientos asociados a los «nuevos desalojados» en los dos países ibé-

Recibido: 03.05.2013; Revisado: 19.11.2013.  
Correo electrónico: ma.pereira@fcsh.unl.pt;  
isabelpato@fcsh.unl.pt

Las autoras agradecen los comentarios de los evaluadores para la mejora del artículo.

ricos, en el presupuesto de que sea necesaria una reevaluación del modelo de intervención estatal de vivienda. Primero se establecen las dificultades de las políticas de vivienda de las últimas décadas en cada uno de los países, cuyo eje central fue la política de incentivos a la adquisición de vivienda propia. Seguidamente se analiza el tipo y estructura de ocupación de las viviendas resultantes de la dinámica de construcción y el aumento de viviendas vacías y de las viviendas entregadas a las entidades bancarias por propietarios, promotores y constructores. Después se plantean los cambios en la oferta y demanda de vivienda en el contexto de la austeridad y las «reformas estructurales» seguidas por los países de la eurozona en recesión económica. Por fin, se subraya la insuficiencia de cambios políticos realizados y anunciados para la protección de prestatarios y familias de bajos ingresos y de alquiler, en un momento en el que la carencia de vivienda se agudiza y se amplía a grupos socioeconómicos hasta ahora no afectados.

Portugal y España están afrontando el agravamiento y reconfiguración de los problemas de vivienda. Las semejanzas en las políticas seguidas en el pasado reciente y los problemas comunes de vivienda surgidos con la crisis (que se superpone a la contracción del gasto público con la retracción de los ingresos de las familias) hacen urgente comprender como responden estos países a las (nuevas) carencias de vivienda generadas por la crisis. No se trata de una comparación sistemática de datos estadísticos, sino de un análisis de tendencias, ilustrada por indicadores reveladores de nuevas dinámicas del mercado de la vivienda, su oferta y demanda, así como los cambios políticos anunciados y realizados.

La escasez de estudios comparativos entre España y Portugal justifica este enfoque, con la esperanza de que puedan mejorar el aprendizaje recíproco ante un problema común, aunque con diferencias debidas a las realidades nacionales y regionales.

## **2. Políticas públicas de vivienda en el período pre-crisis**

Incluso sin un *boom* económico equiparable al de otros países europeos, en los países ibéricos a partir de los años 1960 el trabajo asalariado proporcionó ingresos familiares que permitían un ahorro para acceder a la propiedad a través del endeudamiento. El sueldo asegu-

raba a muchas familias un ingreso suficiente para dedicar al coste de la vivienda una parte del gasto total anual de los hogares.

En ambos países, las políticas de ayuda a la construcción con precios controlados coincidieron (y colisionaron) con la creación de planes de ayuda a la adquisición de vivienda propia. En Portugal, el plan titulado «Plan de Ayuda a la Adquisición de Vivienda Propia y Permanente» (RAAHPP) data de 1976 y, a través de él, el Estado canalizó la demanda de ayuda financiera para estimular el mercado y facilitar el acceso a la vivienda a las familias de clase media y media alta.

Las condiciones para la Promoción de Viviendas a Precios controlados (HCC), creadas en 1974 (Decreto-Lei nº 663/74) (FERREIRA, 2013) no fueron suficientemente atractivas para competir con el mercado de vivienda libre. Las cooperativas de vivienda marcan tímidamente la primera y comienzo de la segunda década de funcionamiento del Instituto Nacional de Vivienda (INH) (1984 y 2007), en las soluciones de la cantidad y la calidad de la arquitectura. La promoción de cooperativas de vivienda redujo gradualmente la actividad en el campo de la vivienda de interés social para mostrar una inversión de esta tendencia en los años 2004. En 2004 y 2006/2007 la actividad cooperativa, ahora financiada por el Instituto Nacional de Rehabilitación Urbana (INRH), se eleva, pero surge acompañada de promociones cooperativas dentro de la lógica de la «vivienda social», pero con financiación de la banca comercial (COELHO & COELHO, 2009: 19 y ss.).

Según VILAÇA (2001) el balance de la HCC hasta 2000 es negativo porque los destinatarios se beneficiaron de la ayuda del Estado para limitar el precio de venta, que no siempre ocurrió. Para el mismo autor la HCC fracasó porque, a veces, las personas no constituían familias necesitadas, utilizando la adquisición para especulación.

La naturaleza del RAAHPP fue modificada, variando los límites y el tipo de bonificaciones. Por ejemplo, en 2002 se extingue el préstamo subvencionado, pasando a estar en vigor solamente el beneficio fiscal en del IRS (IRPF). Pero esta política ha mantenido un enorme alcance, posiblemente no previsto (VILAÇA, 2001), y ha tenido como consecuencia el desinterés político por el régimen de las HCC y la escasez del mercado de alquiler. Hasta al final del milenio más de dos millones de familias adquirieron viviendas a crédito, algunas de las cuales no lo podrían haber conseguido nunca

sin esta ayuda. En su inicio el régimen se centró en las Instituciones Especiales de Crédito. Las ayudas dependieron de la disponibilidad de recursos de la Hacienda que «abría y cerraba» la bolsa, siendo habituales largas colas de espera para la evaluación de las solicitudes. En 1991 el Régimen de Crédito Vivienda se extendió a la banca privada en las mismas condiciones que disfrutaban las instituciones públicas. Los procesos burocráticos se tornaron más ágiles y eficaces, creando una fuerte competencia entre los bancos (VILAÇA, 2001), dedicada a atraer clientes a través de campañas de «crédito», o, más recientemente, a través de la «innovación de productos hipotecarios» (SCANLON & *al.*, 2010).

Con la apertura, de los préstamos de la banca privada, a la vivienda, la diversificación de familias incluidas en esta política se amplía, pasando a integrarla cada vez más familias de menores ingresos. El incentivo a la construcción (ayuda por el lado de la demanda) no condujo a la esperada reducción de los precios de venta, no solo porque no se hizo una eficaz regulación para controlar los precios de construcción, de venta, y la evolución del mercado, sino también porque la política de incremento de la demanda a través del ayuda a la adquisición de casa propia no se articuló con una política nacional de suelo. Manteniendo reducida la disponibilidad de terrenos para vivienda a precios controlados, los precios de los suelos siguen siendo algo atractivo y este tipo de construcción deja de ser rentable para todos los promotores (cooperativas, estatales o privados).

La realidad española de la política de vivienda se asemeja, en esencia, a la portuguesa, incluso en la articulación entre las decisiones políticas y las contrapartidas financieras asociadas a las diferentes medidas. En la base del modelo de ayuda a la «Vivienda de Protección Pública» (incluye ayudas a la renovación, rehabilitación y construcción así como el arrendamiento) estuvo la calificación del tipo de viviendas modelo. La ayuda se estima a partir de la limitación del precio de venta, calculado sobre la base de un modelo que tiene en cuenta el tamaño del hogar y las superficies de las viviendas a edificar (LEAL, 2001).

Este modelo no era atractivo porque el margen conseguido por los promotores con las ayudas era absorbido por el aumento del precio del suelo en áreas definidas como urbanizables. La necesidad de superar el problema de la subida de los precios del suelo condujo a una transferencia progresiva de las responsabilida-

des del Estado en la financiación de la política de vivienda, forzando a los promotores a conseguir suelo edificable a precios adecuados para la construcción de viviendas con ayuda financiera estatal. Para contener el aumento del precio del suelo, cooperativas, privadas y Estado pasaron a adquirir terrenos fuera del mercado (esto es, fuera de las áreas de expansión previstas en los planes), en áreas donde podrían edificar viviendas dentro de los parámetros definidos para las ayudas públicas, con consecuencias en la segregación socioespacial. El país asiste, entonces, a una notable reducción de viviendas con ayuda financiera pública y, así, al aumento de las dificultades para las poblaciones con ingresos bajos en acceder a la vivienda en condiciones adecuadas a sus recursos financieros. Los poderes públicos convivieron con esta baja constructiva de dos formas. Una fue legislativa, utilizada en la Comunidad de Madrid y que obligó a calificar la mitad del parque inmobiliario residencial previsto en los planes urbanísticos como de uso exclusivo para fines sociales (Vivienda de Protección Oficial). El resultado fue inferior al previsto, pero tuvo impactos en la construcción de este tipo de vivienda. Otra salida, geográficamente más generalizada, correspondió a la aplicación directa de capitales por parte de los municipios y comunidades autónomas en la compra de suelo y una creación correlativa de empresas públicas para gestionar los activos de estas entidades de administración de suelo (LEAL, 2001; RODRÍGUEZ, 2003; ROMERO & *al.*, 2012).

El problema de la construcción de viviendas suficientes, a precios controlados, se ha agravado debido a la utilización de bolsas de suelo para vivienda con alquileres moderados como fuente de financiación de los gastos de los municipios. Estos llegaron diseñar planes urbanísticos para la adquisición de concesiones obligatorias, que después vendían (LEAL, 2001; RODRÍGUEZ, 2003). La financiación pública a través del inmobiliario se generalizó y contribuyó a la burbuja inmobiliaria (ROMERO & *al.*, 2012). Este período se vio afectado por la Ley del suelo de 1998, que previó el decrecimiento de las concesiones a los municipios del 15% al 10% (CARDOSO, 2011; LEAL, 2001).

En actuaciones en urbanizaciones privadas, la ley de 2006 pasa a exigir una reserva de suelo (cuya superficie máxima está fijada por la legislación específica máxima de las comunidades autónomas) que corresponde a un mínimo del 30% de la edificabilidad residencial destinada a las viviendas de protección pública

(artículo 10. b) (CARDOSO, 2011)<sup>1</sup>. Esta medida, contrasta con la política de promoción de vivienda social impulsada por la necesidad de bajar el precio final de las viviendas, oculta la enorme sospecha de que los municipios utilizaban sus bolsas de suelo para sufragar costes ordinarios, en vez de afectarlas a la vivienda social. Todo ello explica la disminución (en términos absolutos y relativos) de las viviendas construidas con la ayuda financiera.

Portugal y España se convierten en países de propietarios. Algunos autores consideran las consecuencias de estas políticas desastrosas desde el punto de vista social. En Portugal, en 1991, el 56% del crédito público se destina a familias con ingresos superiores a las medias nacionales (GUERRA & *al.*, 2001). En España, en 1988, el 70% de las ayudas se centran en el 30% de las familias, precisamente en aquellas con ingresos más elevados (LEAL, 2001). La desgravación fiscal contribuyó a la disminución de la carga fiscal de los hogares más ricos.

Al mismo tiempo, disminuye el interés por la promoción directa que nunca llegó a ser opción en la política de vivienda de los países ibéricos.

El peso del parque de vivienda social de alquiler en el conjunto del parque de la vivienda es bajo en los dos países, 3,3% en Portugal y 2% en España (valores para 2008, CECODHAS, 2012: 69, 75). En la UE-27, los países ibéricos se distancian de países como Holanda, Austria y Dinamarca, donde la vivienda social alquilada representa, respectivamente, el 32%, 23% y 19% del total de hogares. La semejanza entre Portugal y España aumenta cuando se considera el peso de la vivienda social alquilada en el conjunto de las viviendas del stock de alquiler, 16% y 15% respectivamente (CECODHAS, 2012: 24).

Hasta la década de 1990 el peso de la vivienda social en Portugal se mantuvo en valores cercanos al 2%. El aumento del peso absoluto y relativo de la vivienda social se debe, en este país, al impulso a la construcción asociado al Programa Especial de Realoho (PER), desarrollado en dos fases (1993-2003; 2003-2013). Entre 1996 y 2011 se construye el 35% del parque público. En el mismo período en el Área Metropolitana de Lisboa el incremento del parque de vivienda destinado a la vivienda

social fue superior a 25% y a 50% en muchos municipios (PEREIRA & PATO, 2013b).

El programa concedió ayudas financieras para la construcción, adquisición, o rehabilitación de viviendas destinadas al realoho de hogares residentes en viviendas precarias censadas en la década de 1990. En la revisión de 2003 ofrece también apoyo financiero para la rehabilitación de viviendas o edificios vacíos, propiedad de las entidades beneficiarias o para la adquisición de inmuebles o viviendas vacíos y ayuda a las obras de recuperación, cuando están destinados a estas familias.

Las ayudas se fijan para la construcción y adquisición de viviendas y no pueden exceder del 80% del valor fijado (para la Vivienda de Precios Controlados, en el primer caso, y por ley en caso de venta). Corresponde al IHRU facilitar, a fondo perdido, hasta el 50% del coste de adquisición y de ejecución de las infraestructuras de los terrenos y de la construcción de viviendas, o el 50% del coste de las viviendas adquiridas por el municipio. Los restantes costes son cubiertos por préstamos realizados directamente con el IHRU o con instituciones de crédito. Para los municipios el PER constituye una oportunidad financiera que difícilmente se repetirá los próximos años, pero fue insuficiente para satisfacer las necesidades de vivienda por parte de las familias con menores ingresos. De acuerdo con los datos de la Encuesta de Vivienda Social (INE, 2011), el total de solicitudes de vivienda registradas por los municipios en 2011, superaron las 42 mil (42.248) en el todo el país, cuando el parque público de viviendas sociales es de cerca de 113.500.

En España, la realidad está diversificada por regiones en número y tipo de promoción de vivienda pública. La constitución del Estado democrático español estableció un fuerte poder regional, responsable de la política de vivienda, pero el Estado central mantiene poder decisorio sobre las condiciones en que se establecen las ayudas. El País se describe como un caso peculiar en materia de vivienda social (CECODHAS, 2012), por el hecho de que casi la totalidad de las «Viviendas de Protección Pública» son para adquisición. A diferencia de Portugal, donde las ayudas para la auto construcción y rehabilitación son una importante inversión pública en la vivienda. Sólo una pequeña parte es para alquiler.

<sup>1</sup> Excepcionalmente, algunos municipios podrán fijar una reserva de suelo inferior a la referida del 30% para actuaciones de urbanización específicas, si se mantiene la reserva

en todo el territorio municipal y se respeta el principio de cohesión social (CARDOSO, 2010: 138).

La construcción, rehabilitación o adquisición está subsidiada por el Estado a través de la reducción de las tasas de interés, que pueden ser combinados con ayudas de las Regiones. Sin embargo el desinterés de las entidades públicas y privadas por la vivienda protegida pública, ya se ha explicado anteriormente, justifica la escasez de la vivienda social en España.

La naturaleza y el reciente cambio en la política de vivienda para el alquiler son más convergentes que la política de vivienda social. En ambos países la Ley data de los años 1940. Hasta la Nueva Ley de Arrendamientos Urbanos - Ley 31/2012 en Portugal, y el « Proyecto de ley de medidas flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas », aprobado en España en marzo de 2013, la política de ayuda a la adquisición de una vivienda llevó al desinterés de las familias por el alquiler. Esta política, la congelación de los alquileres en Portugal y el hecho de que los regímenes precedentes privilegiaran la protección de los inquilinos, jugaron un papel determinante en la evolución de los mercados de alquiler ibéricos. El interés por este mercado se dirige a las rentas más elevadas, al mismo tiempo que la congelación de las rentas más bajas concurrió para la degradación física generalizada del parque de la vivienda destinado al alquiler.

En Portugal, la congelación de las rentas<sup>2</sup> instituida para todo o país en 1975 (junto con la aparición de nuevas oportunidades de rentabilidad financiera más segura y rápida), contribuyó a la retracción del mercado de alquiler, casi residual a finales del siglo XX. La congelación de las rentas de alquiler se mantuvo hasta 1985, cuando fue posible la revisión extraordinaria de la renta, por lo general, como consecuencia de las obras de rehabilitación. Se realizó una revisión del contrato de arrendamiento urbano en 2006 para la actualización de las rentas antiguas, que no resultó. A partir de 2012 la revisión de la renta abarca todas las propiedades, incluso los contratos de alquiler anteriores a 1990, mediante el cambio del cálculo de valoración de la propiedad, asunto al que volveremos.

La intervención directa e indirecta del Estado hizo frente (y contribuyó a) una subida del

precio de las viviendas. El problema planteado por la disminución de las viviendas de precio controlado fue inicialmente matizado por el decrecimiento de los intereses en los dos países. En una primera fase esta transferencia condujo a un decrecimiento global del esfuerzo financiero mensual de las familias para la adquisición de una residencia, que en la práctica podría compensar, aunque de forma ficticia, la retracción de la intervención del Estado en materia de ayudas financieras a la vivienda. A partir de la década de 1980 en Portugal, y de la década de 1990 en España, la disminución de los importes asignados a la realización de viviendas a precios controlados en la totalidad de las ayudas y la consiguiente adopción de la desgravación fiscal como la principal medida de la política de vivienda, no fue suficiente para frenar la subida de los costes de la vivienda. El régimen de ayuda a la adquisición de la vivienda correspondió a una (total) transferencia de la aplicación de los procedimientos que garantizan el acceso a la vivienda del Estado hacia el mercado inmobiliario, que ha visto aumentar (mucho) el peso del patrimonio inmobiliario hipotecado, acompañada por la sobrevaloración de las decisiones de las entidades responsables por la concesión de crédito en determinación del acceso a la vivienda.

La apertura al crédito bancario privado en el ámbito del Plan Hipoteca contribuyó al encarecimiento del crédito a la vivienda dictado por la coyuntura financiera internacional. Ya en la década cero de este siglo, y en particular desde 2008, se asiste a un incremento significativo de las tasas de interés. Al mismo tiempo, la crisis ha provocado una devaluación progresiva del factor trabajo, con implicaciones en la caída del ingreso de las familias. Este deterioro del poder adquisitivo no ha permitido a muchas familias disfrutar de la caída de los intereses fijada por el Banco Central Europeo.

Actualmente los países ibéricos atraviesan profundos cambios en el mercado y en las políticas de vivienda. El alquiler gana terreno, aumenta el crédito moroso de los hogares y empresas de construcción y el número de casas devueltas a la banca. La directiva comunitaria del mercado hipotecario, aprobada en junio de 2012 (y propuesta por la Comisión en

<sup>2</sup> La congelación de las rentas es por primera vez utilizada en 1910, habiéndose consolidado como estrategia para contestar a las necesidades colocadas durante la primera y segunda guerras. La grande reforma de la Ley del Alquiler de 1948, que prefigura el régimen de alquiler con

continuidad en nuestros días, mantiene la congelación de las rentas en las ciudades de Lisboa e Porto. (<http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/habitacao/arrendamentos/arrendamentourbano.html>).



marzo de 2011), que prevé, entre otras cosas, que la dación en pago, siempre que los dos partes lo acepten, salde la totalidad de la deuda, y la presión de la sociedad civil en España, obligó a las autoridades gubernamentales de los dos países a la creación de regímenes de ayuda a los deudores y a los procedimientos reglamentarios para la ejecución hipotecaria y de desahucio, que requieren la aplicación previa de medidas de protección a los deudores y desahuciados.

Antes del análisis más detallado de estas modificaciones, interesa subrayar las principales características del parque de la vivienda de los dos países, relacionadas, en el tiempo y en el espacio, con las políticas de vivienda y de financiación de la vivienda desde 1970.

### 3. Perfil del Parque de la vivienda en Portugal y España

Como resultado del compromiso político de ayuda a la adquisición de vivienda propia, los Estados ibéricos (junto con Italia y Grecia) se convirtieron en países propietarios. Los datos de la FIG. 1 muestran que en Portugal, en 2011, el peso de la vivienda propia era cerca del 73% (INE, 2011). La misma tendencia en la estructura de ocupación de la vivienda ocurre en España, donde en la misma fecha casi el 80% de las viviendas eran propiedad del ocupante (FIG. 2). Pero en las cuatro décadas analizadas la evolución del peso de la vivienda propia ha sido distinta, una vez que en España, en 1970 los residentes en casa propia ya predominaban.

FIG. 1/ Parque de vivienda en Portugal según la forma y/o régimen de ocupación, entre 1970 y 2011 (alojamientos familiares clásicos)

Año	Total	Residencia principal		Residencia secundaria		Hogares vacíos		Residencia principal (%)			
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	Propiedad del ocupante	Alquiler	Otros
1970	2.702.215	2.252.695	83,4	75.570	2,8	(x)	(x)	2.252.695	38,8	61,2	
1981	3.382.884	2.769.048	81,9	184.121	5,4	23.9384	7,1	2.769.048	50,4	49,6	
1991	4.154.947	3.055.504	73,5	377.608	9,1	28.1564	6,8	3.055.504	56,6	35,2	
2001	5.019.425	3.824.696	76,2	1.098.336	21,9	70.3772	14,0	3.824.696	64,7	12,3	2,4
2011	5.866.152	3.997.724	68,1	1.133.300	19,3	73.5128	12,5	3.997.724	73,0	20	6,8

(x) Datos no disponibles.

Fuente: INE, *Censos da População e Habitação*, 1970, 1981, 1991, 2001, 2011.

En Portugal el número de viviendas casi se duplicó entre 1970 y 2011, y se registró un incremento de cerca de 16% entre 2001 y 2011

(en este último período el aumento de la población fue de cerca de 2,5%).

FIG. 2/ Parque de vivienda en España según la forma y/o régimen de ocupación, entre 1970 y 2011 (total de viviendas)

Año	Total	Residencia principal		Residencia secundaria		Hogares vacíos		Residencia principal (%)			
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	Propiedad del ocupante	Alquiler	Otros
1970	10.655.800	8.504.300	79,8	795.700	7,5	1.355.700	12,7	8.504.300	63,4	30,0	6,5
1981	14.726.700	10.430.900	70,8	1.899.800	12,9	2.396.200	16,3	10.430.900	73,1	20,8	6,1
1991	17.220.400	11.736.400	68,2	2.923.600	17,0	2.475.639	14,8	11.736.400	78,1	15,0	7,7
2001	20.823.369	14.270.656	68,5	3.323.127	16,0	3.106.422	13,9	14.270.656	80,9	11,3	7,7
2011	25.218.536	18.083.692	71,7	3.681.565	14,6	3.443.365	13,7	18.083.692	78,9	13,4	7,6

Fuente: INE, *Censos de Población y Viviendas* 1970, 1981, 1991, 2001, 2011.

Mientras tanto, en España entre 1970 y 2001 el número de viviendas aumentó un 69%. Entre 1991 y 2001 el aumento del número de viviendas fue de un 20,9%, cuatro veces superior al de la población (5%).

En ambos países creció el peso de las viviendas de residencia secundaria, que en Portugal representa, en 2001, más de la quinta parte del total de viviendas. La comparación de los datos de las FIGS. 1 y 2 con los valores de los países de la Unión Europea posiciona estos países en los primeros lugares de porcentaje de residencias secundarias (CECODHAS, 2012). Cuando los propietarios terminaban de pagar sus viviendas habituales, obtenían beneficios fiscales por la adquisición de otra residencia (la coexistencia de préstamos también era posible, siempre que las familias dispusieran de recursos para mantenerlos).

Al examinar la evolución de la estructura del régimen de ocupación de la vivienda, se verifica una estrecha relación entre la producción de inmuebles en el mercado libre y el excedente de viviendas. El número de viviendas vacías representan en 2001 valores próximos al 13% en ambos los países (FIGS. 1 y 2). Independientemente de si se trata de una estrategia, puramente fiscal, para muchos, el aumento de la edificación de nuevas viviendas estuvo acompañado del incremento de las viviendas vacías. Debido al estado de degradación de muchas de estas viviendas, no todos pueden tener utilización eficiente inmediata.

En los dos países el alquiler como forma de ocupación gana impulso en la última década. En Portugal, el parque de alquiler representa, en 2011, cerca de 20% del total de hogares por tipo de ocupación, registrando un aumento del 6,3% entre 2001 y 2011. En España la reciente tendencia de crecimiento en el mercado de alquiler invierte la evolución de los últimos 40 años.

El fuerte crecimiento del parque de viviendas no puede separarse de las políticas urbanas que han contribuido a mantener el desinterés por la rehabilitación<sup>3</sup> en el conjunto de las obras realizadas en las últimas décadas en los dos países, y de la política de liberalización de los suelos edificables practicada, en especial en España.

<sup>3</sup> El problema del déficit de vivienda no puede ser separado de las políticas urbanas, entre las cuales se encuentran las de rehabilitación. En abril de 2003 el gobierno español aprobó un proyecto de ley dedicado a la rehabilitación, regeneración y rehabilitación urbanas a aplicar entre 2013 y 2016. El mismo mes, el IHRU lanza en Portugal el «Pro-

#### 4. Recesión económica y cambios en los mercados de vivienda

En ambos países la política fiscal fue indiscriminada y favorecedora de la situación de la población solvente. La ayuda a la adquisición de casa propia sufrió cambios a través del tiempo, pero en su esencia siguió siendo una apuesta política. Por un lado, permitió el acceso a la vivienda propia para muchas familias hasta entonces excluidas, por otro desvió a los más ricos una parte esencial de los recursos afectos a la política de vivienda, penalizando los hogares en situación de insolvencia para los cuales no fue construida vivienda pública. La injusticia social asociada a esta política anteriormente relacionada con la baja oferta de vivienda pública es hoy más preocupante considerando la incapacidad de las familias más desfavorecidas de seguir cumpliendo sus compromisos. Además el peso de la residencia secundaria (cuya adquisición se benefició de mecanismos de incentivo idénticos a los de la residencia principal) representa una parte muy significativa de los inmuebles adquiridos las últimas décadas.

La desgravación fiscal funcionó como un extensión de la «ayuda al ladrillo» y del incentivo indiscriminado a la producción de vivienda. O sea, fue una medida económica de ayuda al sector inmobiliario. Esta ayuda aceleró el ritmo de crecimiento de la edificación y ha dejado en un segundo plano el mercado de la rehabilitación.

En 2012 se produce la reversión de esta política en España, que elimina la deducción fiscal por adquisición de vivienda para todas las realizadas a partir de enero de 2013, mientras que Portugal va más allá eliminando la posibilidad de deducción de las amortizaciones relativas a todos los contratos. Los montantes a reducir en el IRPF pasan a considerar solamente las adquisiciones ya existentes con porcentajes de amortización progresivamente menores entre 2012 y 2015, año en que desaparece cualquier deducción.

La crisis provoca un decrecimiento en la demanda. La caída del mercado de vivienda en 2011 y 2012 está relacionada con tasas negativas de PIB y puede ser leída a través de la disminución de las transacciones inmobiliarias y la caída de precios en el mismo período (PE-REIRA & PATO, 2013a).

grama de Rehabilitación Urbana Rehabilitar para Alquiler» que es considerada la primera de varias iniciativas destinadas a incentivar acciones de rehabilitación urbana en el territorio nacional. (<http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/Rehabilitarparaarrendar.html>).

La consultora Cushman & Wakefield (C&W) hace, en el informe Marketbeat Portugal otoño 2011, este retrato del mercado inmobiliario en 2011:

«El descenso en la demanda de los mercados de ocupación y de inversión, la disminución de los valores de los activos y el estancamiento de la actividad de promoción inmobiliaria fueron una constante a lo largo de estos seis primeros meses del año.»

Más recientemente la consultora Jones Lang LaSalle señalaba que:

«[la] mayor flexibilidad de los propietarios, que muchas veces necesitan obtener mayor liquidez, y algunos cambios legales y fiscales de relieve son factores que pueden aumentar la demanda del inmobiliario portugués ya en 2013, según el informe «Mercado Inmobiliario 2012- Perspectivas 2013.»

El informe «Mercado Inmobiliario 2012 – Perspectivas 2013» (INE-Portugal, 2013) pronostica la posibilidad de reanudación de la actividad basada en la expectativa de ajuste gradual de los precios. Para enfrentar la depreciación progresiva del valor de los inmuebles se silencia el problema y se aplican estrategias de ventas más o menos agresivas. En este entorno ganan los pequeños inversores, que negocian en un contexto de poca concurrencia, donde los mejores activos pueden ser encontrados a precios de oportunidad. Pero las familias (la mayor parte) parecen no recoger el beneficio de este ajuste, dado que los ingresos siguen deteriorándose y el acceso al crédito sigue siendo difícil.

El segundo semestre de 2012 el índice de precios del INE estimó una desvalorización inmobiliaria del 14,4% para las viviendas nuevas y un 15,7% para viviendas usadas, sobre el mismo período en 2012, siendo Cataluña y Madrid las que tuvieron el mayor descenso global (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2012 fundamentándose en el índice de precios del INE-España). En las regiones de mayor importancia turística, o en la Comunidad Valenciana donde la «burbuja inmobiliaria» tuvo gran reflejo, esta desvalorización alcanzó valores cercanos al 50%. El enfriamiento del mercado inmobiliario sigue afectando todos los que han invertido en la promoción inmobiliaria y en la realización de nuevos proyectos, por lo que una parte significativa de los inmuebles entregados en dación en pago proceden del sector de la construcción, aún en obra o ya concluidos.

La participación del sector de la construcción en el PIB está disminuyendo desde 2004 en los dos países. RODRÍGUEZ LÓPEZ (2012) relaciona también la crisis económica con la caída de la inversión en el sector de la vivienda (que pasó de 12,2% en 2007 al 5,8% en 2012 (previsión del autor)) y con la reducción de la aportación del sector de la construcción (incluida la vivienda, la construcción no residencial y las obras públicas) para el PIB español (que pasa del 22% en 2006 al 12% en 2012 (previsión del autor))<sup>4</sup>. En Portugal el sector redujo su participación en cerca del 1% entre 1995 y 2010, mientras que el sector inmobiliario aumentó su participación en cerca del 1% en el mismo período. En 2012 el sector de la construcción representa el 7,9% del PIB y el sector inmobiliario el 1,7% (BdP, *Séries Cronológicas*, 2012).

La estrategia de austeridad seguida por los países más endeudados (principalmente Portugal y Grecia) para reducir los déficits públicos es la base de ajustes fiscales severos, concretadas en los recortes sociales y en la reducción del empleo público. Por otra parte, la debilidad del crecimiento económico de la Eurozona dificulta la reducción de los niveles de deuda pública, al tiempo que evita el desarrollo de políticas económicas expansivas, lo que lleva a un «círculo vicioso» (VITTORI, 2012, cit. RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2012: 764).

Los datos más recientes de las estadísticas nacionales muestran una variación del PIB español del -1,6% en 2012 al -1,2 % en 2013 (INE-España, 2012, 2013), mientras las estadísticas oficiales portuguesas registran una caída del PIB del -2,5% en 2011, -3,2% en 2012 al -3,8% en 2013 (INE-Portugal, 2012, 2013). Esta tendencia muestra los efectos de la crisis en la formación de capital, en las importaciones, en el desempleo y en el consumo de las familias.

La restricción del crédito se relaciona con los préstamos contraídos en período de fuerte liquidez y alta actividad inmobiliaria. La disminución de la formación de capital financiero lleva a muchos autores a considerar que la «burbuja inmobiliaria» es al final una «burbuja crediticia». El funcionamiento de los mercados financieros ha reforzado la deuda hipotecaria de la vivienda, que ha aumentado en valores próximos al 50% en algunos países europeos. La restricción del crédito ha afectado a todos los

<sup>4</sup> Según las Estadísticas del BE, los valores estimados por el autor, para el año 2012 son, respectivamente, 5,5% y 11,8% (BdE, Series temporales, 2012).

países, pero ha sido más sentida en aquellos donde los mercados inmobiliarios tienen un mayor dinamismo, en virtud de la mayor movilidad residencial y del mayor ritmo de construcción en suelo propio. También en España las comunidades autónomas con más ejecuciones de embargo de bienes son las que han presentado en el período anterior más transacciones (ETXEZARRETA & *al.*, 2012).

La caída de la actividad inmobiliaria se relaciona con el desempleo y la depreciación del ingreso, y con la quiebra de la inversión, además de la restricción del crédito (PEREIRA & PATO, 2013b). En efecto

«[l]a restricción crediticia ha seguido pesando de forma negativa sobre las compras de vivienda en 2012. La nueva normativa bancaria introducida en 2012 (los dos Reales Decretos «Guindos» —RR. DD. LL2/2012 y 18/2012— aprobados en este año) han supuesto un reforzamiento de las provisiones bancarias sobre los créditos inmobiliarios, incluidos los «normales» (no morosos ni subestándar), a la vez que han reforzado las exigencias de solvencia de las entidades de crédito. Dichas normas han resultado ser procíclicas, pues han supuesto una mayor cautela para los bancos a la hora de aportar nueva financiación a la actividad inmobiliaria. El reforzamiento de las provisiones bancarias implica una reducción del valor real en libros del activo empleado como garantía»,

contribuyendo a aproximar el precio real del precio de mercado (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2012:769).

Según el mismo autor la construcción de viviendas nuevas ha asumido, hasta el momento, gran importancia en el ajuste del mercado inmobiliario. Sin embargo la oferta disminuyó ante la caída del consumo de las familias, que se han retraído,  $-7,1\%$  en España en el último año y del consumo asociado a la construcción,  $-41,4\%$  entre 2008 y 2012. La quiebra en el consumo de vivienda (nueva y usada) ha generado una contracción en la construcción de nuevas viviendas ( $-29,6\%$ ) (*ibid.*).

La evolución en Portugal ha disminuido  $-5,6\%$  el consumo de las familias (Banco de Portugal, 2013), ocasionando un descenso del consumo de viviendas nuevas,  $-44\%$  en 2012 y reducción de la construcción de viviendas nuevas,  $-45\%$  entre 2011 y 2012, tras una década marcada por descensos anuales (INE, 2012). El descenso en el consumo de la vivienda (nueva y usada) en los dos países, asociada a una reducción de ventas y precios, está generando

una contracción en la construcción de nuevas viviendas.

Otro problema con repercusiones sobre la oferta es la restricción del crédito. En España el saldo del crédito concedido a las familias para adquisición de vivienda cayó  $-2,9\%$  en 2012, quiebra más moderada que la correspondiente a la construcción ( $-16,2\%$ ) y promoción inmobiliaria ( $-16,2\%$ ). La restricción del crédito ha afectado de forma negativa a la adquisición de vivienda en 2012 (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2012). También en Portugal la restricción del crédito se siente sobre todo en el sector de la construcción. El número de préstamos concedidos para adquisición de vivienda ha aumentado, entre el primer trimestre de 2009 y el primer trimestre de 2012,  $2,8\%$  en número de contratos realizados. Entre diciembre de 2011 y febrero de 2013 descendió  $-3,3\%$ . Las actividades constructiva e inmobiliaria representan el  $23\%$  de la deuda corporativa. Los préstamos concedidos se redujeron un  $-24,1\%$  entre diciembre de 2009 y enero de 2013. Los préstamos dudosos en la construcción crecieron del  $5,4\%$  al  $19,3\%$  del total del crédito a las empresas en el mismo período y el  $37\%$  de los créditos dudosos septiembre de 2012 (Boletín estadístico, Banco de Portugal, marzo 2013).

Finalmente el mercado inmobiliario se está viendo afectado por los créditos fallidos asociados a la adquisición de vivienda. El impago de los compromisos financieros de promotores, constructores y propietarios ha llevado a la banca a ejecutar la hipoteca de los inmuebles. La incapacidad de las familias para el cumplimiento de sus compromisos financieros asociados a préstamos para la adquisición de viviendas está obligando a la entrega de la vivienda a la entidad bancaria, pero en muchos casos la ejecución de la hipoteca se ha resuelto por los tribunales para cubrir deudas con terceros, incluyendo el Estado.

La deuda de los particulares a la banca en préstamos para la vivienda fue, en diciembre de 2012, de alrededor de 115 mil millones de euros, lo que constituía el  $79,4\%$  de la deuda total de los particulares en la misma fecha (valores que incluyen familias, empresarios individuales e instituciones sin ánimo de lucro al servicio de las familias). El impago de los préstamos de vivienda alcanzó a cerca de 150.000 de portugueses (BANCO DE PORTUGAL, 2012). En los primeros meses de 2012 todos los días cerca de 100 familias, ya no podían pagar los préstamos hipotecarios, han dejado de conseguir pagar el crédito a la vivienda. En el primer trimestre 8.841 personas incumplieron sus pa-

gos, 34 casos más por día que en 2011 (*Jornal «i»*, 30 marzo 2011). En 2012 fueron entregados al acreedor aproximadamente 5.500 casas y en 2011 cerca de 6.900 (por propietarios y promotores).

Los datos publicados por el MINISTERIO DE FOMENTO (2012) apuntan un aumento del número de viviendas de alquiler y de venta fuera del mercado entre 2008 y 2011, año en que existían más de 670.000 viviendas en esta situación. El problema adquiere proporciones desiguales entre regiones, debido a la diferencia en la presión del peso de la construcción y a las discrepancias en el salario medio de las familias. A finales de octubre de 2012, cerca de 350.000 familias están en riesgo de desahucio por impago. Desde el inicio de la crisis en 2007, el total de familias desahuciadas como consecuencia de las decisiones judiciales es de alrededor de 400.000 (*Diario El País*, 30 octubre 2012).

En los dos países se manifiestan tres tendencias en la generación de los «nuevos desahucios»: aumento del peso de coste de la vivienda en el gasto total anual medio de los hogares<sup>5</sup>, debido a la pérdida de poder adquisitivo, por el desempleo o el deterioro del valor del trabajo; aumento de márgenes y cargas asociadas a la renegociación de los contratos entre familias endeudadas y las instituciones de crédito, incluido el acceso restrictivo permanente al crédito y la revisión de las fórmulas del cálculo de valoración. Consecuentemente, sin salario o sin una armonización entre salario y pagos de la hipoteca cada vez más exigentes en el ingreso familiar, muchas llegan a una situación de quiebra (PEREIRA & PATO, 2013b).

## 5. Recesión económica y cambios en las políticas de vivienda

Ante la crisis, la política de vivienda en ambos países se orienta hacia el incremento del mercado de alquiler, y en la creación de condiciones de recolocación en el mercado de las viviendas entregadas a la banca, a través de los Fondos y Sociedades de Inversión Inmobiliaria en Portugal, y de las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI) en España.

En Portugal, el mercado de alquiler está mostrando una expansión lenta pero constante junto con la diversificación de las formas de alquiler. Se vuelve a compartir la vivienda, que caracteriza los períodos de escasez de vivienda (del pasado siglo), y están disponibles en el mercado viviendas a precios atractivos para los inversionistas de «propiedades para alquilar» (PEREIRA & PATO, 2013a). La dinamización del mercado de alquiler ya se propuso en el Plan Estatal de Vivienda 2008-2013 (GUERRA & al., 2007, *Informe 3, Estrategia y Modelo de Intervención*) para promover el uso del patrimonio existente, de viviendas nuevas o usadas, difíciles de colocar en el mercado y de inmuebles resultantes de los préstamos incobrables, o sea de viviendas entregadas a la banca o fondos de inversión inmobiliaria (desde su creación a finales de los años 1980) por promotores, constructores o familias en situación de impago. En el modelo de plan propuesto se ha defendido que la rentabilización de los recursos existentes permitiría alcanzar 3 objetivos de la política urbanística: 1) dinamización de áreas de baja demanda o pérdida demográfica; 2) promoción de la rehabilitación en detrimento de la nueva construcción y 3) regularización de los valores del mercado de alquiler.

El Nuevo Régimen de Arrendamientos Urbanos (NRAU) aprobado en 2012 (Ley nº 31/2012, 14 de agosto) revisa los modelos de cálculo de valoración, de los que depende la actualización del contrato de arrendamiento. La aplicación de la ley ha sido polémica, por las medidas adoptadas y los plazos (muy) cortos previstos para la reacción de los arrendatarios a la actualización propuesta de la renta. La Ley contempla todos los contratos de alquiler, incluyendo los excluidos en las reformas anteriores (contrato de alquiler para fines residenciales anteriores a 1990) y aplica tasas de actualización basadas en tasaciones inmobiliarias. Continuando con lo que ha sido una política nacional, las ayudas al alquiler se mantienen solamente para situaciones de carencia económica extrema. El límite de renta fijado para aprovechar esta ayuda es muy bajo y en estos casos no existe ninguna disposición para indemnizar a los propietarios<sup>6</sup>. Finalizado el plazo de cinco años, permaneciendo la situación de carencia económica, la ley prevé el derecho a una repuesta social, incluso mediante subsidios al alquiler, la vivienda social o mercado social de alquiler, pero remite

<sup>5</sup> Según el informe «*Social Europe, Current challenges and the way forward*» (EC, 2012) el porcentaje de población con más de 40% de tasa de esfuerzo era, en 2011, de 7,2% en Portugal y de 12,1% en España. Otro indicador relevante de la situación de muchas familias, principalmente en el marco de la revisión de la ley del arrendamiento,

es el porcentaje de la población en riesgo de pobreza y exclusión residente en viviendas alquiladas en el mercado libre, que corresponde a 39,1% en Portugal y a 44,5% en España (EUROSTAT, 2011).

<sup>6</sup> Ingreso anual bruto corregido (RABC) de la unidad familiar inferior a cinco salarios mínimos anuales (RMNA).

a la ley. Esta respuesta social está prevista para los arrendatarios cuyo ingreso anual bruto corregido sea inferior a tres veces el ingreso medio nacional.

España asiste, desde diciembre de 2012 también a grandes modificaciones en la política de vivienda: a la ya referida finalización de la ayuda a la adquisición de vivienda, el fin de las ayudas a la construcción de vivienda protegida, del alquiler joven y el cambio en la Ley del Alquiler. En lo que respecta al contrato de arrendamiento joven, desde julio de 2012 se ha extinguido la «renta básica de emancipación», ayuda directa a los jóvenes arrendatarios, que podría ir de 147 a 210 euros (Real Decreto-ley 20/2012 de 13 julio (BOE de 14.7.2012)). El mismo decreto prevé la cancelación de la inscripción de nuevos beneficiarios de subvenciones para acceso a la vivienda protegida, manteniendo la ayuda para aquellos que ya lo tienen y que confirmen su necesidad.

En marzo de 2013 se aprobó el «Proyecto de ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas», que prevé reformas en relación con la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1994. Entre las reformas previstas está la llamada «flexibilidad en los contratos», que corresponde a un dispositivo de actualización de los precios de las rentas. Al igual que en Portugal la actualización de las rentas deja de realizarse sobre la base del Índice General de Precios de Consumo y pasa a resultar de un cálculo que parte de la nueva valoración del inmueble y en el que el propietario y el inquilino debe estar de acuerdo.

La coincidencia entre las nuevas leyes de arrendamientos urbanos, en lo que se refiere a la flexibilidad de los contratos en ambos países, es evidente en la mayor desprotección del arrendatario y refuerzo de los derechos de los propietarios, lo que constituye otro cambio en la tendencia de las políticas de vivienda. La flexibilización de los regímenes de arrendamientos urbanos introducidos por las recientes revisiones se muestra en materias como: lo derechos de preferencia frente a terceros interesados y de retoma de la vivienda para sí o sus familiares, a la renovación tácita de los contratos o la simplificación de procesos de desahucio por la deuda.

Las políticas de Estado, preconizadas por el IHRU en Portugal y el Ministerio de Fomento en España, mantienen ayudas al arrendamiento muy pequeñas. Dado que no es una cuestión central para el tema que aquí discutimos, menciónese apenas la iniciativa portuguesa de creación de un Mercado Social de Arrendamientos inscrito en el Programa de Emergencia Social lanzado en agosto de 2012, resultado de un acuerdo entre el Estado, Municipios y siete Entidades bancarias, con rentas, desde 20% a 30% inferiores a las del mercado ([www.ihru.pt](http://www.ihru.pt)), representa, en la práctica, la oferta de un conjunto (muy reducido) de viviendas con rentas más aproximadas a los valores encontrados en el mercado (CARIA, 2013). El Estado de bienestar, no sólo en el sentido retributivo, sino también en el de la satisfacción de las necesidades básicas, reduce su actuación, en el ámbito de la vivienda, a la acción social dirigida a (algunos) de los más desfavorecidos, a través de la vivienda pública o de subvención directa para alquiler de viviendas<sup>7</sup>.

En un contexto de recesión, el destino de las viviendas, entregadas a la banca, es esencial en la reflexión sobre las políticas de vivienda y se ataca a la forma de funcionamiento de los Fondos de Inversión Inmobiliaria, en concreto de las medidas fiscales de deducción de las rentas de alquiler en el impuesto sobre sociedades anónimas cotizadas (en España) o fondos en sociedades de fondos de inversión (Portugal).

La contracción del mercado y el elevado número de inmuebles en procesos de ejecución de la hipoteca bancaria ha llevado al aumento de la cartera de inmuebles de los bancos. Dado que esta no es su *core business*, los bancos transfieren, o venden, estos inmuebles, a los Fondos de Inversión Inmobiliaria creados al final de la década de 1990 —o más recientemente (desde 2008) a los Fondos de Inversión Inmobiliaria de Viviendas en Alquiler<sup>8</sup>—. Muchos bancos recurren también al mercado con la finalidad de deshacerse de estos activos a través de subastas. Los *stocks* de inmuebles hipotecados se entregan a los subastadores y son un producto muy solicitado para especulación. Las ventajas para los compradores son los precios bajos (se lanzan campañas de «oportunidades» con rebajas que llegan a superar el 30% y con márgenes

<sup>7</sup> No analizamos los Programas Locales de Vivienda, que ganan importancia como instrumentos de programación y gestión de la vivienda al alquiler (social).

<sup>8</sup> Los Fondos de Inversión Inmobiliaria de Alquiler de Viviendas son instrumentos financieros creados con los objetivos de estimular el mercado de arrendamiento de vivienda y de facultar una alternativa menos onerosa a los hogares

que pretenden convertir sus contratos de hipoteca de su vivienda en contratos de arrendamiento manteniendo, no obstante, el derecho de opción de recomprar su vivienda en condiciones favorables definidas *a priori*. En Portugal existen 264 fondos, la mayor parte de inversión inmobiliaria y sólo 6 son de inversión inmobiliaria de alquiler de vivienda (INE, 2011).

más bajos) y las facilidades en la concesión del crédito. Teniendo en cuenta la disminución del volumen de transacciones, en general, estas transacciones «*distressed*» asumen un importante papel en las transacciones y en la regulación de los precios. Sin embargo la restricción del acceso al crédito deja a muchas familias fuera de este mercado (PEREIRA & PATO, 2013a).

Parte de las viviendas no vendidas también están en poder de los bancos, así como superficies (indeterminadas) de suelo urbanizable (infraestructurado o no) o potencialmente urbanizable. La presencia de estos «activos tóxicos» en los balances bancarios ha sido (y continúa siendo) un factor determinante en los cambios efectuados en el sistema bancario de cada país. En España, la mayor parte de la cartera de inmuebles de los bancos se concentra en las áreas de mayor peso del turismo y en la periferia de las grandes ciudades (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2012). En Portugal entre los diez ayuntamientos más penalizados en términos nacionales en la distribución del impago de préstamos a la vivienda. (Representa, en su conjunto el 20% de las observaciones registradas desde el inicio de 2012), cuatro pertenecen municipios periféricos de las áreas metropolitanas de Lisboa y Porto (PEREIRA & PATO, 2013a) y tres municipios ubicados en las regiones turísticas de Algarve y Madeira. Los datos para el cuarto trimestre de 2013 muestran el mantenimiento de este patrón. Sin embargo, en la distribución del impago de préstamos a la vivienda destacan ahora también los ayuntamientos, que han autorizado la construcción en zonas de alta calidad ambiental (BdP, *Séries Cronológicas*, 2013).

En Portugal las medidas preventivas de la ejecución de hipotecas por impago están reguladas por la Ley 58/2012 de 9 noviembre, referente a la protección de los deudores en una difícil situación económica, una parte considerable del grupo de los «nuevos desahuciados». La ley protege a los deudores en mora, lo que significa en la práctica cumplir al mismo tiempo tres requisitos: los límites de ingresos, el peso de los gastos en la renta mensual de la vivienda y el valor del patrimonio poseído.

Este régimen sólo mejora la protección de parte de la población (más) afectada por el impago y no resuelve todos los problemas:

- En primer lugar porque abre la posibilidad de cambiar de vivienda deduciendo del capital la diferencia entre los valores de las viviendas permutadas (es decir, existe la posibilidad de redención de una parte del capital) manteniendo la valoración del inmueble que acompaña las renegociaciones asociadas al impago a cargo de los bancos.
- En segundo lugar porque los límites de ingreso previstos para la delimitación del grupo de deudores en «situación económica difícil» son muy bajos (montantes iguales o inferiores al mínimo establecido y/o a los niveles de esfuerzo en los costes de la vivienda del 45% a 50% del ingreso global).

Sobre las medidas de prevención para evitar la ejecución hipotecaria el Real Decreto Ley 6/2012 (BOE, 9 marzo 2012) prevé algunos procedimientos semejantes a los recogidos en la Ley 58/2012, incluyendo la posibilidad de renegociar la deuda, en el establecimiento de la obligatoriedad de la dación en pago para saldar la deuda para inmuebles de bajo valor y la posibilidad de permanecer en la vivienda como arrendatario. Pero existen diferencias. En primer lugar en la definición de «situación económica difícil», más exigente en España<sup>9</sup>, aunque en este país existe la posibilidad de crear una reducción de la mensualidad (que puede ser total) y con permanencia hasta dos años en la vivienda, mientras que en Portugal están previstos solamente seis meses de permanencia en el caso de la dación. En ambos países la ley exige racionalidad en la evaluación del esfuerzo financiero de las familias, incentivando las «Buenas Prácticas» sin valor coercitivo. Sin la definición de medidas universales, se transfiere a la banca una función regulatoria que hasta ahora estaba en la administración, al mismo tiempo que deja fuera una gran parte de la población en crisis (ETXEZARRETA & *al.*, 2012). Otras críticas se asocian al cálculo de los precios de la hipoteca, efectuados en función de la dimensión del municipio sin considerar las especificidades territoriales (*ibidem*)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> La tasa de esfuerzo para el límite de «situación de extraordinaria vulnerabilidad», se sitúa en los 60%, remitiéndose al «código de buenas prácticas» el uso de otros límites.

<sup>10</sup> En Portugal el régimen de protección de ejecución de hipoteca sobre el inmueble incluye el plan de reestructuración de la deuda, las medidas complementarias y medidas sustitutivas de la ejecución hipotecaria, que prevén tres modalidades a) la dación en pago; b) la venta del inmueble a sociedades de inversión inmobiliaria promovida

y acordada por la institución de crédito, con o sin alquiler, liquidando así la deuda; c) la permuta por una vivienda de valor inferior, con revisión del contrato de crédito y reducción del capital adeudado por la diferencia de valor entre las viviendas. La tasa de esfuerzo exigida para el límite de «situación de extraordinaria vulnerabilidad», se sitúa en los 45% o 50% para familias con o sin dependientes, remitiéndose a el «código de buenas prácticas» el uso de otros límites.

Otro problema se refiere a la eficacia de la ley para solucionar el problema de la carencia y la desarmonización entre el ingreso y la tasa de esfuerzo en materia de vivienda. El texto de la Ley 59/2012, en particular en lo que se refiere a la evaluación de riesgos requerida, legitima el argumento de que las tasas de estrés que se están aplicando a las familias que han sufrido recortes salariales, se sitúan (y situaban) por encima de las soportables. Pero existe un sector más amplio de la población con tasas de esfuerzo y niveles de ingreso aproximados a los contemplados en la Ley de la protección de deudores, o en la Ley del arrendamiento relativa a los beneficiarios de subsidio de alquiler, que no están cubiertos por ningún tipo de ayuda. El problema de estas familias no se puede medir a partir de una matriz analítica que considere solamente los casos de impago.

En España el «banco malo» fue creado en diciembre de 2011. Ha sido una condición impuesta por Bruselas para conceder el plan de auxilio financiero al sector bancario español. Su función es transferir los activos tóxicos de las entidades bancarias, donde se incluyen fondos de inversión, con baja expectativa de retorno y que se crean a partir de hipotecas de crédito a personas con baja capacidad de solvencia. En este caso el Estado adquiere parte de los fondos de la Sociedad de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), vulgarmente designada «banco malo», a un precio entre el valor del mercado y el valor contabilizado del activo, o sea, el Estado agregaría parte de los activos tóxicos que la banca no quiere. Esta forma de deshacerse de los activos que difícilmente se colocan en el mercado ha sido apreciada por unos y criticada por otros. Para RODRÍGUEZ LÓPEZ (2012) el «banco malo» puede permitir un ajuste del mercado de vivienda basado en una caída de los precios más significativo que aquel que se ha observado o, aumentando la oferta de viviendas a precios más bajos. Los críticos de esta opción cuestionan la capacidad de contribuir a la supresión de necesidades de vivienda (ETXEZARRETA & *al.*, 2012).

## 6. Reflexiones finales

Hay una estrecha relación entre el ejercicio del Estado de bienestar y la estructura del mercado de vivienda (ETXEZARRETA & *al.*, 2012). La evolución de la crisis y las medidas adoptadas permiten prever el aumento del número de familias sin capacidad de acceso a una vivienda. También los desahucios en el alquiler que hacía poco tiempo tenían un impacto limitado,

pueden alcanzar mayores proporciones con la actualización de la Ley del Alquiler. Pero, incluso no provocando desahucios, las leyes del alquiler recientemente revisadas en ambos países motivarán flujos y movibilidades residenciales específicas que son necesarias estudiar.

Por otro lado, considerando los límites utilizados para definir los grupos en riesgo de pobreza y exclusión, y, entre estos, particularmente los que se encuentran en el mercado de alquiler libre, se concluye que hay en la población portuguesa y española un gran porcentaje de familias con tasas de esfuerzo muy próximas a las consideradas en las recientes disposiciones, pero que se encuentran desprotegidas, sea por falta de ajuste a los niveles considerados, sea por la inexistencia de contrato de arrendamiento.

La opción del alquiler está en la agenda política de los dos gobiernos, pero las ayudas previstas (ayuda directa al arrendatario o desgravación fiscal) no son proporcionales a las intenciones anunciadas, lo que hace relevante la cuestión: ¿se trata de una efectiva política de incentivo al alquiler? o solamente de ¿aprovechar la evolución reciente del mercado, rescatada como estrategia política para ocultar la incapacidad de los Estados al procurar dispositivos proactivos en materia de vivienda? En este caso, es el propio carácter «providencial» el que substituye en las últimas décadas el Estado «proveedor» en los países europeos (BRAMLEY & *al.*, 2004) que está en causa.

El incentivo a la creación de Fondos/Sociedades para dar salida a las viviendas que de otra forma se quedarían fuera del mercado, es otra de las estrategias seguidas en el actual contexto. El incentivo a la creación de Fondos/Sociedades y la transferencia de activos ha contribuido a frenar el proceso de devaluación, pero no están libres de críticas. Autorizando la transferencia de casas comprometidas a los Fondos de Alquiler, el Estado deja de intervenir directamente como entidad distribuidora de recursos. Asume un papel eminentemente regulatorio, pero no regulariza los criterios de decisión, que permanecen en los documentos de «buenas prácticas». El poder de decisión de los bancos, de los fondos de inversión y de terceros interesados aumenta y los fondos de inversión gestionan sumas cada vez más significativas.

Los críticos del «banco malo» en España apuntan dos caminos: el primero fomentar el alquiler de casas vacías a través de medidas que aplican sanciones a bancos, inmobiliarias y propietarios que mantienen las casas des-



ocupadas, entre las cuales la expropiación por un período de tres años, y el uso de casas con procesos de ejecución por impago. Entre las medidas referidas se incluyen tasas a los propietario con multas que pueden llegar al 10% del valor catastral (práctica en Francia, Holanda, Dinamarca, Italia y Alemania); otras apuntan hacia otras distribuciones del parque público de vivienda, como es el caso de Holanda, donde se legalizó la ocupación de casas deshabitadas, o el caso del Reino Unido, donde agencias privadas contratan con el Estado el arrendamiento social de casas deshabitadas (ETXEZARRETA & *al.*, 2012).

Un segundo incentivo admite una gestión más proactiva de la administración, con el objetivo de garantizar la función social de la vivienda. Las viviendas con baja expectativa de retorno provenientes de ejecuciones, se transfieren a la administración, creando un parque de vivienda social para alquiler. Esta medida ha sido aprobada en la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía (DL 6/ 2013, 9 abril). La puesta en marcha de esta medida podría pasar a reembolsar a la Banca, tras deducir las cantidades ya pagadas por las familias. El Estado recibiría las viviendas que serían gestionadas por entidades públicas o privadas y que serían alquiladas por el valor de las mensualidades de los préstamos contraídos (CARIA, 2013), a pagar por el mismo u otro inquilino. Una posible aplicación de esta

medida en Portugal, a través de la creación de una cartera de inmuebles en alquiler, pasaría por su articulación con las atribuciones de los municipios en materia de vivienda social.

En el actual contexto de retracción del Estado de bienestar y de cuestionamiento de la dimensión y alcance de las políticas públicas es pertinente preguntar:

1. ¿Será posible que las instituciones bancarias, en su articulación con los fondos/sociedades de inversión inmobiliario, consigan que el incentivo a las medidas de protección contras los desahucios y ejecuciones hipotecarias sea más que una cuestión de maniobra financiera de hipotecas (SCANLON & *al.*, 2010), jugando con el decrecimiento de la tasa dictada por el Banco Europeo?
2. ¿Cual el futuro papel del Estado en las políticas de vivienda? La respuesta puede variar entre una intervención minimalista, reducida a una regulación de cuño liberal, o, al contrario, una intervención más proactiva que podrá diferenciar entre la ayuda a las situaciones de insolvencia extrema y una actuación más amplia de movilización de actores y recursos para una intervención más redistributiva, que abarque la variedad de situaciones que la inestabilidad laboral y financiera están generando en las familias.

## 7. Bibliografía

- BANCO DE PORTUGAL (2012): *Boletim estatístico*, dez.  
— (2013): *Boletim estatístico*, mar.  
— (2013): *Boletim estatístico*, dez.  
— (2013): *Séries Cronológicas*, dez.  
— (2012): *Séries Cronológicas*, dez.
- BANCO DE ESPAÑA (2012): *Séries temporales*, dic.
- BRAMLEY, G. & M. MUNROI & H. PAWSON (2004): *Key issues in Housing: policies and a Markets in 21st-century Britain*, Palgrave, Macmillan, New York.
- CARDOSO, I. (coord.) (2011): *Análise comparativa das Leis de Solos de Países Europeus, Estudo de Enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo*, Isabel Moraes CARDOSO (coord.), CCDR\_DGOTDU, Lisboa, disponível em: <http://novaleidosolo.dgotdu.pt/DocsRef/Documents/An%C3%A1lise%20comparativa%20das%20Leis%20de%20Solos%20de%20Pa%C3%ADses%20Europeus.pdf> [Consulta: 29 outubro 2012].
- CARIA, M. C. (2013): «Caminhos da Habitação Social» 2.º Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono CIHEL «Habitação, Cidade, Território e Desenvolvimento», Lisboa: LNEC.
- CECODHAS (2012): *Housing Europe Report*, Dirección URL: [http://www.housing europe.eu/ www.housing europe.eu/uploads/file\\_/HER%202012%20EN%20web2\\_1.pdf](http://www.housing europe.eu/ www.housing europe.eu/uploads/file_/HER%202012%20EN%20web2_1.pdf) [12 novembro 2012].
- COELHO BATISTA, A. & P. BATISTA COELHO (2009): *Habitação de interesse social em Portugal – 1988-2005*, Livros Horizonte, Lisboa.
- DÍAZ RODRÍGUEZ, C. (2003): «La Vivienda en España: reflexiones sobre un desencuentro» *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. VII, nº 146 (095) [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, agosto de 2003, Dirección URL: [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(095\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(095).htm) [Consulta: 30 outubro 2012].
- ESPAÑA. INE (s.a.): *Censos de Población y Viviendas* (<http://www.ine.es>).
- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO (Serie 2001-2011): *Estimación del parque de viviendas, Total de viviendas por comunidades autónomas y provincias. Serie 2001-2011* Dirección URL: <http://www.fomento.gob.es/BE2/?nivel=2&orden=33000000> [Consulta: 9 novembro 2012].

- (2012): *Estimación del parque de viviendas, Total de viviendas por comunidades autónomas y provincias, Serie 2001-2011* Dirección URL: <http://www.fomento.gob.es/BE2/?nivel=2&orden=33000000> [Consulta: 9 novembro 2012].
- (2012): *Informe sobre el stock de vivienda nueva 2011*, Dirección URL: [http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/3525DAE3-79D1-469A-B7BC-5DFAF028D7DC/112289/SVN\\_11.pdf](http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/3525DAE3-79D1-469A-B7BC-5DFAF028D7DC/112289/SVN_11.pdf) [Consulta: 10 noviembre 2012].
- ETXEZARRETA ETXARRI, A. & J. HOEKSTRA & K. DOL & G. CANO FUENTES (2012): «De la burbuja inmobiliaria a las ejecuciones hipotecarias» *CyTET, XLIV (174)*: 597-613.
- EUROPEAN COMMISSION (2002): *Social Europe, Current challenges and the way forward*, Annual Report of the Social Protection Committee, Dirección URL: [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9760&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9760&langId=en) [Consulta: 24 abril 2013].
- EUROSTAT (2011): Dirección URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income\\_social\\_inclusion\\_living\\_conditions/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database) [24 abril 2013].
- Ferreira, A. F. (2013): «Anos 1970/1980 – do Fundo de Fomento da Habitação ao Instituto Nacional de Habitação» Habitação Social 1950-80, Instituto da Habitação e da Renovação Urbana (IHRU), IHRU, Lisboa.
- GUERRA, I. & A. MATEUS & N. PORTAS (coord.) (2007): *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008-2013*, Relatório 3, Estratégia e Modelo de Intervenção (s/d), Dirección URL: <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1234211200Q4sTG0sq1Kb68JW7.pdf>, [Consulta: 4 novembro 2012].
- GUERRA, I. & T. COSTA PINTO & D. MOURA (2001): «Políticas de Habitação: à procura de novas perspectivas» *Cidade, Comunidades e Território*, 3: 53-70, CET, ISCTE, Lisboa.
- LEAL MALDONADO, J. (2001): «Políticas de vivienda y sistemas de bienestar: El caso de España en el contexto de los países del sur de Europa» *Cidade, Comunidades e Território*, 3:9-20, CET, ISCTE, Lisboa.
- PEREIRA, M. & I. PATO (2013a): «De Proprietário(s) a Desalojado(s): Mudanças em Tempo(s) de Crise» *2.º Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono CIHEL «Habitação, Cidade, Território e Desenvolvimento»*, Lisboa: LNEC.
- (2013b): «Coesão Social e Cidade Segregada. Construção e gestão de bairros do Programa Especial de Realojamento na Área Metropolitana de Lisboa», Cunha Chamusca RIO FERNANDES (org.), *Atas do 1st International Meeting – Geography & Politics, Policies and Planning*. Porto. FLUP / CEGOT: 747-761.
- PORTUGAL. INE (s.a.): *Censos da População e Habitação, 1970, 1981, 1991, 2001, 2011* ([www.ine.pt](http://www.ine.pt)).
- (2011): *Inquérito de Caracterização da Habitação Social*, ([www.ine.pt](http://www.ine.pt)).
- (2012): *Contas nacionais* ([www.ine.pt](http://www.ine.pt)).
- (2013): *Mercado Imobiliário 2012 - Perspetivas 2013* ([www.ine.pt](http://www.ine.pt)).
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2012): «Debilidad de la economía, debilidad del mercado de vivienda» *CyTET, XLIV (174)*: 763-776.
- ROMERO, J. & F. JIMÉNEZ & M. VILLORIA (2012): «(Un)sustainable territories: causes of the speculative bubble in Spain (1996–2010) and its territorial, environmental, and sociopolitical consequences» *Environment and Planning C: Government and Policy, volume 30*: 467–486.
- SCANLON, K. & J. LUNDE & Christine M. E. WHITEHEAD (2010): «Mortgage product innovation in advanced economies: more choice, more risk» *European Journal of Housing Policy*, 8 (2): 109-131.
- VILAÇA, E. (2001): «O Estado da Habitação» *Cidade, Comunidades e Território*, 3: 83-92, CET, ISCTE, Lisboa.

## 8. Siglas Utilizadas

BdP: Banco de Portugal.  
 BdE: Banco de España.  
 BCE: Banco Central Europeu.  
 HCC: Habitação a Custos Controlados.  
 INH: Instituto Nacional de Habitação.  
 INRH: Instituto Nacional de Reabilitação Urbana.  
 IRS: Imposto sobre o Rendimento.  
 LAU: Ley de Arrendamientos Urbanos.  
 NRAU: Novo Regime de Arrendamento Urbano.

PER: Programa Especial de Realojamento.  
 PIB: Produto Interno Bruto.  
 RAAHPP: Regime de Apoio à Aquisição de Habitação Própria e Permanente.  
 RABC: Rendimento anual bruto corrigido.  
 RMNA: Retribuições mínimas nacionais anuais.  
 SOCIMI: Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario.



# Debates y conflictos territoriales: el caso de Cataluña

Margarida CASTAÑER VIVAS & Moisès JORDI PINATELLA

Universidad de Girona. Departamento de Geografía y Territorio.  
Observatorio de proyectos y debates territoriales de Cataluña.

**RESUMEN:** El artículo se fundamenta en la definición del impacto social de un proyecto territorial como la percepción global —resultado de la suma de las valoraciones individuales— que una determinada sociedad local tiene de las ventajas y desventajas de una determinada intervención sobre el territorio. El impacto social es, en definitiva, la valoración subjetiva de los impactos objetivos (físicos y socioeconómicos) de una actuación por parte de la sociedad local. Desde este punto de vista el impacto social está determinado en buena medida por el contexto social, económico y político del territorio y por las características de la sociedad local.

En este artículo no se pretende analizar el debate o el conflicto en si mismo sino que el enfoque principal u objetivo se concentra en determinar qué capacidad tienen para modificar o paralizar un determinado proyecto y qué consecuencias tiene sobre el territorio. Esta idea se ejemplifica a partir del análisis de tres casos situados en Cataluña que conllevaron debates más allá del territorio afectado y en diferentes colectivos sociales.

**DESCRIPTORES:** Debates territoriales. Conflictos territoriales. Impacto social. Cataluña.

## 1. El impacto social de los proyectos territoriales

Cualquier proyecto territorial planteado por la administración pública o por el sector privado, ya sea en el ámbito de las infraestructuras, el urbanismo o el medio ambiente<sup>1</sup>, acarrea unas consecuencias directas sobre el territorio. Estas consecuencias pueden ser físi-

cas —alteración en el paisaje, en los ecosistemas y en las condiciones ambientales— y socioeconómicas —variaciones en la demografía, los puestos de trabajo, el precio del suelo o cambios culturales que inciden sobre el modo de vida local— (CASTAÑER & *al.*, 2012).

Actualmente ante la formulación de un plan o un proyecto sobre el territorio los agentes so-

Recibido: 02.10.2013; Revisado: 25.10.2013.  
Correo electrónico: mita.castaner@udg.edu;  
moises.jordi@gmail.com

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus comentarios para la mejora del artículo.

<sup>1</sup> Más concretamente podemos distinguir entre las infraes-

tructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias o portuarias; las infraestructuras de generación o distribución de energía; las infraestructuras vinculadas a la gestión de los residuos y los recursos hídricos; o los planes y proyectos vinculados a la ordenación del territorio, ya sea de espacios naturales, agrícolas o urbanos.

ciales, económicos y políticos del ámbito afectado suelen analizar las consecuencias de estas intervenciones a partir de sus ventajas y desventajas. Las valoraciones finales, que pueden ser contrapuestas entre los distintos agentes, pueden ir desde la aceptación entusiasta hasta el rechazo radical pasando por todos los matices intermedios.

Hay que vincular esta nueva conciencia con el cambio de valores posmaterialistas (INGLEHART, 1977) donde toman especial importancia cuestiones vinculadas a la naturaleza, el entorno, la salud, el paisaje o las formas de vida que se consideran tradicionales. Estos movimientos plantean en sus respectivos territorios un modelo alternativo al actual (ALFAMA & *al.*, 2007) a pesar de que sus formas de actuación están más enfocadas a la acción local contra un determinado proyecto que afecta a su territorio.

Desde este punto de vista se puede definir el impacto social de un proyecto territorial como la percepción global —resultado de la suma de las valoraciones individuales— que una determinada sociedad local tiene de las ventajas y desventajas de una determinada intervención sobre el territorio (VANCLAY, 2002). El impacto social es, en definitiva, la valoración subjetiva de los impactos objetivos (físicos y socioeconómicos) de una actuación por parte de la sociedad local. Desde este punto de vista el impacto social está determinado en buena medida por el contexto social, económico y político del territorio y por las características de la sociedad local, por ejemplo sus ideas sobre el progreso y sobre la seguridad, el valor que otorgan al medio natural o la satisfacción con el sistema de representación ciudadana (SAIRINEN, 2004). Algunos autores (YLI-PELKONEN & KOLH, 2005) profundizan en la subjetividad inherente al impacto social y la relacionan con el conocimiento ecológico local de la sociedad receptora.

Hay que diferenciar, en este sentido, el impacto social del impacto ambiental, entendido este último como el efecto que la actividad humana produce sobre el medio ambiente. En este aspecto cabe destacar que ya existe una extensa normativa referente a la evaluación del impacto ambiental tanto a nivel catalán (Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades y Ley 6/2009, del 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas), español (Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado

por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero) como europeo (Directiva 2011/92/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente). En cambio, los mecanismos legislativos para incorporar el impacto social de una determinada actuación sobre el territorio son escasos como abordaremos en el apartado de conclusiones.

Tradicionalmente el impacto social de una actuación sobre el territorio ha tenido una importancia reducida ya sea porque las administraciones locales aceptaban sin reservas los proyectos diseñados por instancias superiores o bien porque la ciudadanía adoptaba un papel pasivo si no existía una afectación directa a su propiedad. Sin embargo la configuración de un «cuarto poder territorial» al margen de los actores tradicionales (propietario, promotor/inversor y administración), con incidencia en la esfera pública mediante la organización en movimientos sociales sobre cuestiones territoriales junto a la crisis del sistema de representación ciudadana han modificado esta situación y han reforzado la importancia del impacto social.

A todo esto hay que añadir el surgimiento del paradigma de la nueva cultura del territorio, que pretende poner en valor este elemento como activo de una sociedad y no como simple base de las actividades. Esta nueva conciencia puede materializarse, por ejemplo, en la activación de políticas basadas en la gestión prudente de recursos, la participación pública, la priorización de la movilidad en transporte público o la atención a los valores naturales, paisajísticos, culturales, patrimoniales e identitarios del territorio.

Cuando el impacto social de una actuación es percibido de manera positiva por la práctica totalidad de la población se genera una situación de consenso. En cambio cuando las visiones son dispares —o sea cuando la actuación sobre el territorio es percibida de manera negativa por una parte o la totalidad de los agentes sociales, económicos y políticos y de manera positiva por otros— se genera un debate territorial. Este proceso, en el cual todos los agentes implicados exponen sus opiniones, puede producirse en un marco institucionalizado (fases de información pública, alegaciones, procesos de participación...) o bien en un entorno informal (creación de *lobbys* de presión ciudadanos, asambleas...) (CASTAÑER & *al.*, 2012).

A menudo los conceptos «debate territorial» y «conflicto territorial» se confunden. Siguiendo el razonamiento de TARROW (1998) podemos considerar que el «conflicto» es tal cuando las acciones de protesta diseñadas por las organizaciones contrarias a un determinado proyecto se expresan en la calle —o sea en el espacio público— a través de concentraciones y manifestaciones, de tal manera que se produce una alteración (ya sea legal o ilegal) del orden público. En definitiva, la relación entre impacto social y conflicto no es directa: solamente podemos hablar de conflicto cuando el impacto social es percibido de manera negativa por una parte significativa de los agentes sociales, económicos y políticos y esta oposición se manifiesta en el espacio público y sobre todo cuando tiene resonancia en la prensa.

En este artículo no se pretende analizar el debate o el conflicto en sí mismo sino que el enfoque principal u objetivo se concentra en determinar qué capacidad tienen para modificar o paralizar un determinado proyecto y qué consecuencias tiene sobre el territorio. Esta idea se ejemplifica a partir del análisis de tres casos situados en Catalunya y que conllevaron debates más allá del territorio afectado y en diferentes colectivos sociales.

## 2. Debates y conflictos territoriales en Cataluña

El *Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya* (<http://territori.scot.cat>), un instrumento de divulgación e investigación científica creado por la Societat Catalana d'Ordenació del Territori, ha analizado desde el año 2003 cerca de 1.000 proyectos territoriales en el ámbito del medio ambiente, las infraestructuras, los planes y proyectos urbanísticos y la política territorial.<sup>2</sup>

El período analizado (2003-2012) es especialmente interesante por el contraste entre una primera fase (2003-2007) marcada por el boom inmobiliario, el crecimiento demográfico y las nuevas necesidades en infraestructuras y servicios y una segunda fase (2008-2012) centrada en la crisis económica, inmobiliaria y crediticia y la ausencia de recursos públicos para financiar las infraestructuras. Paralelamente se ha ido consolidando el discurso a favor de una

nueva cultura del territorio (gestión prudente de los recursos, atención a los valores del territorio, implicación ciudadana en los procesos de decisión, vínculo entre calidad de vida, calidad del entorno y desarrollo local...) a nivel ciudadano, político e institucional. Este ha sido el caldo de cultivo idóneo para la intensificación del debate sobre el modelo territorial y para el surgimiento de conflictos territoriales.

La práctica totalidad de los proyectos estudiados han generado impacto social, en el sentido que la sociedad receptora ha analizado las consecuencias positivas y negativas de la actuación y se han generado posicionamientos y discursos variados por parte de los actores territoriales. Incluso en el caso que haya una aceptación unánime del proyecto, las opiniones suelen ser matizadas y pueden incluir propuestas de modificación. El debate territorial es, pues, en cierto modo, el contrapunto del proyecto territorial y desempeña, como veremos, un papel fundamental en su evolución. Sólo en algunos casos el impacto social negativo ha sido suficientemente importante para generar un verdadero conflicto territorial, con acciones de protesta en el espacio público.

Los casos de estudiados por el observatorio (CASTAÑER & *al.*, 2012) demuestran que el impacto social, y por ende la existencia de debates y conflictos territoriales, depende de tres factores básicos que interactúan mutuamente: la tipología de proyecto que se plantea, las características de la sociedad receptora y la gestión del impacto social durante la tramitación del proyecto.

### 2.1. El proyecto

El plan o proyecto propuesto tiende a generar mayor debate y conflicto en función de la tipología, las características básicas y su localización exacta. De esta manera en las infraestructuras, los crecimientos urbanos o las transformaciones urbanas el impacto social es a menudo positivo ya que las consecuencias socioeconómicas positivas de la actuación contrarrestan las consecuencias negativas (derivadas de la posible repercusión negativa del proyecto sobre el patrimonio natural, la calidad de vida, el turismo, la agricultura, el valor del suelo...). En cam-

<sup>2</sup> Su objetivo es dar a conocer con rigor y objetividad los planes y proyectos que definen el futuro del territorio y el debate público sobre el modelo territorial facilitando información asequible dirigida a estudiosos, políticos, técnicos y a la ciudadanía en general. Los criterios para la selección de los artículos son la relevancia física (la transforma-

ción que suponen en el territorio), social (el debate generado), técnica (buenas prácticas), sectorial o local. El planteamiento del tema es siempre de tipo descriptivo, sin incluir ningún tipo de valoración, de tono divulgativo e incorporando el punto de vista de todos los agentes implicados.

bio existen proyectos en los que la percepción del impacto social como negativo es más generalizada, en especial los vinculados a los residuos y las infraestructuras energéticas.

### 2.2. La sociedad receptora

Además del proyecto, la estructura de la sociedad receptora tiene también un papel clave a la hora de determinar el impacto social. Este depende de los valores intrínsecos de esta sociedad (su idea de progreso, el valor que otorgan al medio natural, la relación entre el poder político y la ciudadanía...) y también del contexto social, económico y político del territorio. De esta manera elementos como la fortaleza del movimiento asociativo, la existencia de oposición municipal, la presencia de segundas residencias, el tejido comercial e industrial o el nivel de formación de la población determinan que se produzca una contestación más amplia o más reducida ante algunos proyectos de intervención en el territorio.

### 2.3. La gestión del impacto social

Finalmente la gestión del impacto social por parte de quien promueve la intervención (generalmente la administración pública) desempeña un papel importante en su evolución. En la mayor parte de los casos como consecuencia directa del debate los proyectos se modifican, ya sea de manera leve o significativa, hasta llegar a situaciones más aceptadas socialmente. Sólo en algunos casos puntuales el resultado del impacto social es nulo (y el proyecto se desarrolla tal como se había planteado inicialmente) o bien completamente determinante (provocando la anulación del proyecto).

El análisis de tres casos de estudio concretos nos ayuda a comprender como se modifica el proyecto inicial y, conviene subrayarlo, las limitaciones de los actuales procesos de participación para conducir de manera justa y equitativa el debate y sus soluciones.

## 3. Los casos de estudio

### 3.1. La línea eléctrica de muy alta tensión Sentmenat-Bescanó-Baixàs (Mat)

La línea eléctrica transfronteriza de 400 kV, conocida también como línea de muy alta tensión (MAT), es un proyecto de los gobiernos

francés i español que tiene como objetivo aumentar la energía que Francia suministra a España (SCOT, 2010b). El acuerdo se firmó a inicios de los años 1980 y supone incrementar la capacidad de la interconexión de 1.400 MW a 2.400 MW, con lo que se llegaría a un 4% de la capacidad de producción de España, todavía lejos del objetivo del 10% que aconseja el Consejo Europeo para todos los estados miembro. Después de rechazar la posibilidad de hacer pasar la línea por los Pirineos occidentales o centrales, donde la propuesta encontró una fuerte oposición, los dos gobiernos se decantaron en una cumbre franco-española celebrada en Perpiñán en 2001 por los Pirineos orientales, a través de la construcción de una línea de doble circuito de 400.000 voltios entre los municipios de Sentmenat (Barcelona) y Baixàs (Departamento de Pirineos Orientales- Francia). La MAT tiene una longitud de unos 200 kilómetros y conlleva la construcción, aproximadamente cada 300 metros, de torres de hasta 60 metros de altura, 35 metros de ancho y una superficie de base de unos 400 m<sup>2</sup>.



FIG. 1/ Trazado de la línea de muy alta tensión Sentmenat-Bescanó-Baixàs

Fuente: OBSERVATORI DE PROJECTES I DEBATS TERRITORIALS DE CATALUNYA (territori.scot.cat).

El proyecto suscitó desde el inicio fuertes controversias. Sus partidarios defienden que la línea es necesaria para reforzar el subministro eléctrico en la provincia de Girona y para alimentar el Tren de Alta Velocidad (TAV). En cambio sus detractores consideran que la línea es innecesaria, subrayan el fuerte impacto ambiental y paisajístico y alertan de los efectos negativos que los campos electromagnéticos que se generen podrían tener sobre la salud. Como alternativa proponen el refuerzo de las líneas existentes y un modelo energético basado en la generación de energía renovable cercana a las principales áreas de consumo.

En Francia el rechazo al proyecto, encabezado por el *Collectif Non a la THT*, es prácticamente unánime ya que tiene la oposición de la inmensa mayoría de los alcaldes (que formaron la asociación Sydeco THT66), del Consejo General de los Pirineos Orientales y de los senadores y diputados de esta región y no tiene el apoyo de ninguna entidad ni organismo relevante. En las comarques de Girona se oponen a la línea eléctrica las entidades ecologistas (agrupadas en la Plataforma No a la MAT) y los ayuntamientos afectados (que crearon la *Associació de Municipis contra la MAT*, AM-MAT) pero en cambio tiene el sustento, entre otros, de la Cambra de Comerç de Girona, Petita i Mitjana Empresa de Catalunya (PIMEC) y del Gobierno de la Generalitat.

El debate entorno a la necesidad de la línea tuvo especial importancia entre los años 2004 y 2007. Como consecuencia, el proyecto inicial ha sufrido numerosas y continuas modificaciones: cambios de trazado para alejarlo de zonas urbanas y espacios naturales<sup>3</sup>, compactarlo con líneas preexistentes de 132 o 220 kV o acercarlo al corredor de infraestructuras viarias y ferroviarias actual. Sin embargo la modificación más importante será el soterramiento de los 60 kilómetros del tramo transfronterizo entre Santa Llogaia y Baixàs<sup>4</sup> con el objetivo de reducir el impacto sobre los Pirineos y la llanura del Rosselló<sup>5</sup>.

Hay que advertir que estas revisiones no responden únicamente a criterios objetivos sino que, en muchos casos, se han producido después que en los territorios afectados se produ-

jesen intensas campañas de oposición. Además la segmentación del proyecto por tramos (muy intencionado por los promotores para evitar más conflictos) no ha favorecido tampoco que se puedan plantear otras alternativas de trazado. En este sentido otras opciones como la conexión Sentmenat-Juià-Santa Llogaia d'Àlguema-Baixàs —que aprovecharía el corredor de infraestructuras del TGV y la AP-7— o Sentmenat-Vic-coll d'Ares —reforzando la línea de 400 kV existente— han sido únicamente especulaciones y no han sido estudiadas ni debatidas seriamente dentro de ningún documento oficial.

A finales de 2013 el primer tramo de la MAT, entre Sentmenat y Bescanó (Girona), ya estaba finalizado y los tramos Bescanó-Santa Llogaia y Santa Llogaia-Baixàs estaban en obras. Este último tramo, el de la interconexión, tiene la particularidad de discurrir soterrado como medida de reducción del impacto ambiental acordada por los gobiernos español y francés a instancias del coordinador europeo Mario Monti. Red Eléctrica confiaba que la MAT fuese plenamente operativa el primer semestre de 2015.

### 3.2. *Quart Cinturó* o Ronda del Vallès

La autovía B-40 (bautizada primero como *Quart Cinturó* y posteriormente como Ronda del Vallès) es una carretera proyectada por el Gobierno español en la Región Metropolitana de Barcelona<sup>6</sup> (SCOT, 2010a). Actualmente la principal infraestructura para la movilidad viaria de la región es la autopista AP-7, que cruza la Región por el interior y que desempeña una doble función: la articulación de la movilidad interna vinculada a las ciudades y a los polígonos industriales del territorio y el tráfico de paso entre la península Ibérica y Francia.

El Plan director de infraestructuras de 1993 planteaba la B-40 como alternativa a la AP-7 para el tráfico de paso entre Francia y la Península Ibérica. Su trazado —entre Sant Sadurní d'Anoia y Sant Celoni, por el norte de Terrassa i Sabadell— evitaba el paso por el corazón de

<sup>3</sup> De esta manera se han descartado trazados que pasan cerca de núcleos urbanos (como por ejemplo Aiguaviva o Manlleu) o de espacios naturales (como Salines-Bessagoda o la vall del Tec).

<sup>4</sup> Se calcula que el coste económico de este tramo se multiplicará entre cuatro y diez veces —según las fuentes— a causa del soterramiento. Los partidarios del soterramiento alegan, no obstante, que este hecho se compensará, al

menos en parte, por las menores pérdidas energéticas.

<sup>5</sup> Esta fue la decisión que tomó el mediador de la Unión Europea Mario Monti para solucionar el conflicto.

<sup>6</sup> La Región Metropolitana de Barcelona (4.777.042 habitantes el 2011) es el ámbito de mayor población de Cataluña, ya que en un 10% del territorio concentra cerca del 63% de la población.



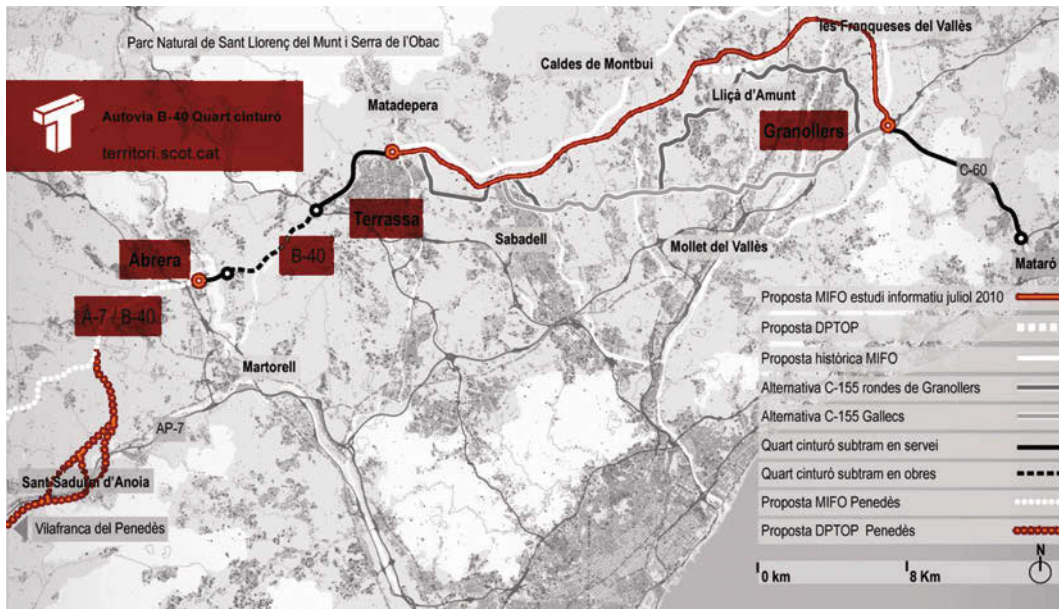


FIG. 2/ Trazado Autovía B-40 (Quart Cinturó -Ronda del Vallès)

Fuente: OBSERVATORI DE PROJECTES I DEBATS TERRITORIALS DE CATALUNYA (territori.scot.cat).

la conurbación urbana de Barcelona. En este sentido la B-40 formaba parte de un proyecto más ambicioso, un nuevo eje mediterráneo paralelo a la autopista AP-7 desde Alicante hasta la frontera francesa. En el año 1995 se inició la redacción del estudio informativo.

El proyecto era rechazado por cerca de 300 entidades vecinales y ecologistas de la Región Metropolitana de Barcelona, coordinadas a través de la plataforma *Campanya Contra el Quart Cinturó*. Se oponían al nuevo eje al considerar que tenía un elevado impacto ambiental sobre zonas de interés agrícola y forestal (no sólo por el impacto físico sino también por la previsible presión urbanística) y que consolidaba un modelo de movilidad insostenible centrado en el automóvil. En cambio las organizaciones empresariales eran firmes defensoras del *Quart Cinturó* como solución a la congestión de la Región Metropolitana, como alternativa a la AP-7 para el tráfico de paso (mercancías y turistas) y para mejorar la movilidad interna de la zona. A nivel político los dos partidos políticos mayoritarios de Cataluña —PSC i CiU— eran partidarios del proyecto así como también el PP. En cambio ERC e ICV se alineaban con las tesis de la plataforma opositora.

<sup>7</sup> En concreto en el tramo entre Terrassa y Granollers se propone desplazar hacia el sur el eje con el objetivo de

Hay que destacar que el intenso debate sobre el *Quart Cinturó* ha comportado modificaciones en el proyecto. A parte de la capacidad de la plataforma opositora —que ha organizado manifestaciones y ha estudiado alternativas— hay que destacar el papel del Gobierno catalán en promover soluciones intermedias. Actualmente la vía se presenta como Ronda del Vallès y no como *Quart Cinturó* y en consecuencia más pensada para la movilidad interna del Vallès que no como vía alternativa a la AP-7 para el tráfico de paso. Por este motivo se proyecta una calzada en su mayor parte de dos carriles por sentido (y no de tres), con un gran número de enlaces con las poblaciones y la red viaria local y con un trazado más cercano a los espacios urbanos<sup>7</sup> y, en consecuencia, con un menor impacto sobre las áreas agroforestales.

Sin embargo no hay que olvidar que esta solución implica que la actual autopista AP-7 que, en muchos tramos, pasa en medio de áreas densamente pobladas, continuará soportando el tráfico de paso entre Europa y la Península Ibérica, con los consecuentes problemas vinculados a la contaminación acústica y atmosférica, cuestión está que no ha sido debatido nunca en profundidad. Hay que destacar so-

pasar más cerca de Sabadell, Palau-solità i Plegamans, Lliçà d'Amunt y Granollers.

bretodo la proximidad del actual trazado de la AP-7 a algunos barrios de Montmeló, Mollet del Vallès, Barberà del Vallès o Sant Cugat del Vallès.

A final de 2013 la nueva vía cuenta con dos tramos acabados y un tramo en obras que, en conjunto, comunicarán Abrera con Terrassa. El tramo más largo y polémico sigue en fase de estudio aunque existe el compromiso del Gobierno del Estado de proyectar la vía como Ronda del Vallès y no como *Quart Cinturó*.

### 3.3. Eje Vic-Olot por Bracons

La carretera Vic-Olot por el túnel de Bracons es un proyecto del Gobierno de la Generalitat que tenía por objetivo conectar en media hora las capitales de comarca de Osona y la Garrotxa respectivamente (SCOT, 2010a). Su origen está en el Plan general de carreteras de 1985 aunque no fue hasta el año 2000 que se aprobó el proyecto, segmentado en tres estudios informativos y de impacto ambiental independientes (Manlleu-Torelló, Torelló-la Vall d'en Bas y La Vall d'en Bas-Olot). El proyecto estaba presupuestado en 215 MEUR y tenía un trazado de 36 kilómetros, mayoritariamente de un solo carril por cada sentido de circulación, con un tramo de 3 kilómetros de dos carriles por sentido y un túnel de 4 kilómetros en el coll de Bracons.

El proyecto generó un intenso debate social, especialmente entre los años 2002 y 2004, con una fuerte polarización, especialmente en Olot y su comarca (Garrotxa). Los partidos que formaban el Gobierno de la Generalitat de centro-izquierda, formado a partir del 2003, estaban divididos: ERC e ICV estaban en contra y el PSC a favor. Esta situación afectó el mismo gobierno, con consejeros favorables y contrarios a la infraestructura. A nivel ciudadano el movimiento opositor estaba encabezado por la plataforma *Salvem les Valls*, que subrayaba el impacto que representaba sobre diversos espacios naturales protegidos como el PEIN (Plan de espacios de interés natural) Milany, Santa Magdalena y Puigsacalm y sobre la llanura agrícola de la Vall d'en Bas (la Garrotxa), una de las más fértiles de Cataluña. Temían además que la vía podría consolidarse como una alternativa para el paso de mercancías entre la Península Ibérica y Europa. Por el contrario diversas asociaciones de empresarios y los partidos de la oposición (CiU y PP) defendían la nueva carretera al considerarla necesaria para el desarrollo económico de la zona.

El debate sobre la infraestructura tuvo importantes repercusiones ya que durante la tramitación se produjeron cambios importantes con el objetivo de reducir el impacto ambiental y paisajístico como la reconversión de los 3 kilómetros previstos de autovía a tres carriles, la rebaja de la cota norte del túnel en cerca de 20 metros o la realización de diversos túneles, falsos túneles y tramos en trinchera en diversos puntos del trazado (se pasó de 4 kilómetros de túneles a cerca de 9). El coste final de la carretera fue de 308 millones de euros, muy por encima de los 215 previstos inicialmente, aunque no todo el incremento se debe a las medidas correctoras<sup>8</sup>.

Más allá de reducir el impacto ambiental y paisajístico hay que destacar que los cambios incorporados tenían como objetivo conseguir que la vía fuese únicamente de carácter comarcal y no para el tráfico de mercancías. En este sentido solamente se permite el tráfico de camiones de más de 7,5 toneladas si tienen como origen o destino las comarcas de Osona y la Garrotxa. Además otro de los cambios incorporados respecto al proyecto inicial consistía en acabar el eje Vic-Olot no en Olot sino en Sant Esteve d'en Bas, a pocos kilómetros de la capital, de tal manera que el último tramo, que avanza por la llanura agrícola de la Vall d'en Bas no tendría un trazado nuevo sino que aprovecharía las variantes previstas en les Preses y Olot (aun hoy por definir).

Hay que subrayar que el hecho de que las medidas correctoras se tomaran a lo largo del conflicto —y no de entrada, en el primer estudio informativo— abre un interrogante sobre su posible traslación o no en aquellos casos en que una determinada infraestructura genere un importante impacto ambiental y paisajístico pero no tenga una fuerte contestación social. Además hay que preguntarse también sobre el proceso de aprobación de la carretera, efectuado por tramos y no conjuntamente. Esto impidió, por ejemplo, que los tres estudios informativos y de impacto ambiental plantearan y estudiaran otras alternativas de conexión entre Olot y Vic. Entre estas alternativas podemos citar la mejora de la C-63 y la C-25 (por Anglès y el Eje Transversal), la mejora de la C-26 y la C-17 (por los túneles de Capsacosta y Ripoll), la construcción de un túnel en la C-153 (bajo la sierra de Cabrera) o la sustitución del eje viario de Bracons por un eje ferroviario. Estas alternativas, planteadas por diferentes agentes entre el 2003 y el 2004, no fueron estudiadas seriamente.

<sup>8</sup> El decalaje entre la partida prevista inicialmente en una infraestructura y el coste final es muy habitual.

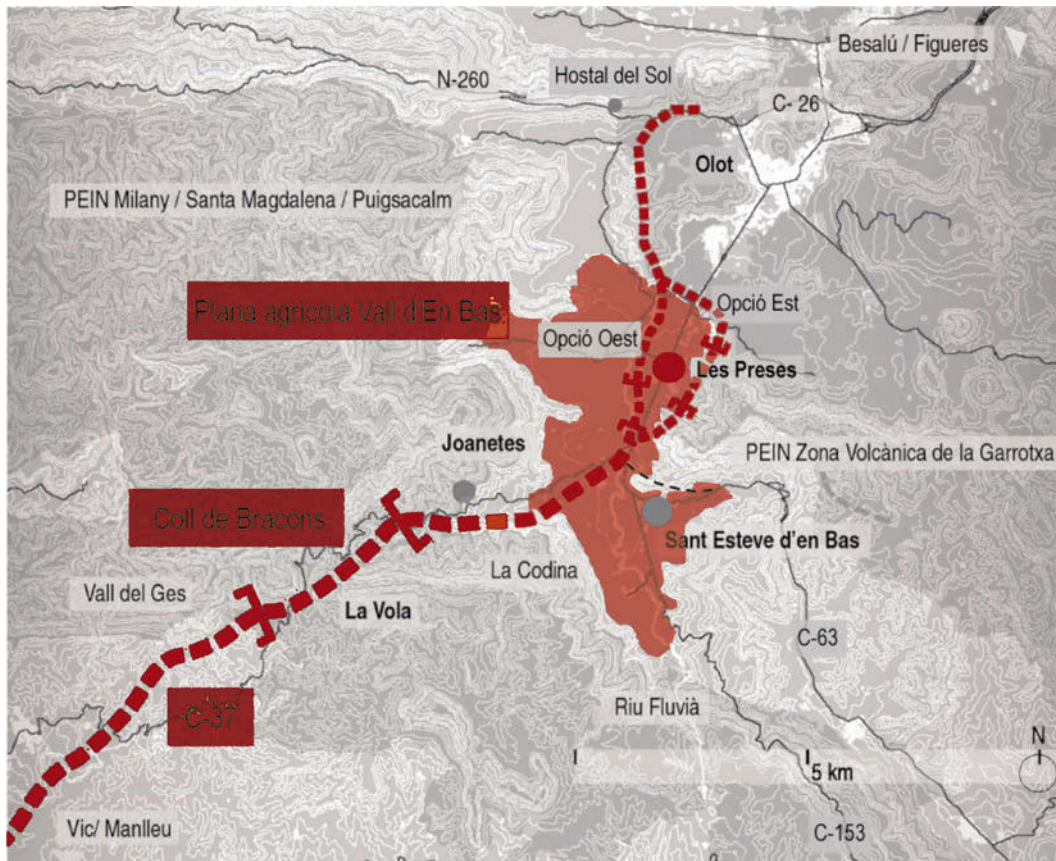


Fig. 3/ Trazado de la carretera Vic-Olot por el túnel de Bracons

Fuente: OBSERVATORI DE PROJECTES I DEBATS TERRITORIALS DE CATALUNYA (territori.scot.cat).

La carretera Vic-Olot fue inaugurada el año 2009, nueve años después de la aprobación del primer proyecto.

### 3.4. Similitudes y diferencias

Los tres casos de estudio presentan similitudes importantes y algunas diferencias en relación a la tipología y grado de ejecución del proyecto, las características de la sociedad receptora y la gestión del impacto social.

Los tres proyectos analizados se basan en la construcción de infraestructuras lineales, si bien en el primer caso se trata de una infraestructura energética y en los dos restantes viaria. En ambos casos la función principal es la conexión entre los nodos situados en los extremos de la infraestructura aunque los territorios situados en medio también pueden beneficiarse (salidas en el caso de las carreteras y subestaciones en el caso de las líneas eléctricas).

Las principales diferencias se encuentran en el grado de ejecución: el Eje Vic-Olot es ya una realidad, la MAT está medio construida y el *Quart Cinturó* tiene solamente dos pequeños tramos acabados. En relación a la sociedad receptora, en los tres casos aparecen plataformas ciudadanas contrarias a la infraestructura y asociaciones empresariales partidarias mientras los partidos políticos mantienen posiciones dispares. En los tres casos el movimiento opositor ha llegado a convocar manifestaciones de protesta con una afluencia notable.

Finalmente la gestión del impacto social presenta elementos comunes: en los tres casos los gobiernos responsables de la infraestructura optan, por introducir cambios en los proyectos para reducir el impacto ambiental. Estos cambios se producen a través de los mecanismos legales (alegaciones) pero están claramente influenciados por la presión social ejercida por las plataformas.

#### 4. Conclusiones

El concepto de impacto social nos permite comprender que la relación entre proyecto, debate y conflicto no depende solamente de factores objetivos (la tipología y las características de la intervención sobre el territorio) sino también de factores subjetivos (las características de la sociedad y sus valores intrínsecos). Estos últimos derivan, en buena medida, de su contexto cultural, económico y político y explican por qué motivo en determinadas territorios un mismo proyecto suscita reacciones dispares.

El impacto social tiene, además, una enorme importancia ya que puede paralizar proyectos o bien modificarlos hasta llegar a situaciones que sean más aceptadas. De esta manera el proyecto se adapta no sólo físicamente al territorio (esta es la tarea de quien elabora el proyecto técnico) sino también a los valores y expectativas de la sociedad local.

Es importante comprender que esto no significa que los intereses generales se supediten a los intereses locales o particulares sino que los poderes públicos intentan llegar a soluciones que, sin renunciar a los principios generales de las políticas a nivel nacional y regional (cohesión social, desarrollo económico, sostenibilidad ambiental), sean más permeables y reconozcan e integren los valores del territorio tal y como son percibidos por la sociedad local.

A pesar de esta visión positiva no podemos perder de vista las problemáticas que emergen de los casos de estudio analizados. En primer lugar el debate sobre el proyecto suele nacer cuando el proyecto ya está muy avanzado, con lo cual este se paraliza y se tiene que rehacer, con los costes a todos los niveles que esto comporta. Además a menudo se pierde la oportunidad de buscar alternativas desde la raíz que podrían ser más razonables y el resultado acaba siendo un simple «maquillaje» del proyecto inicial. Y por último estos procedimientos pueden excluir a determinados sectores sociales que, a causa de la dificultad de articular iniciativas, no tienen capacidad para ejercer presión a estos niveles (población envejecida, rentas bajas, inmigración...) y ven como su territorio recibe los impactos sociales negativos de las infraestructuras sin contrapartidas suficientes.

También hay que decir que, en los casos analizados, las modificaciones a los proyectos no se han establecido dentro de un procedimiento de participación abierto, organizado, oficial y estable, sino que son el fruto de negociaciones puntuales y espontáneas que se producen con el objetivo de buscar una solución más consensuada. La capacidad de respuesta de las plataformas se produce a partir de dos procedimientos básicos: el sistema legal, basado en las alegaciones y los recursos, y el sistema «alegal», basado en la organización de los movimientos adversarios como *lobby* de presión para presionar a las administraciones.

Es necesario, por tanto, buscar métodos que nos permitan incorporar el impacto social desde que se comienza a plantear un proyecto con afectación sobre el territorio para evitar situaciones de estancamiento y parálisis, para incorporar el máximo número posible de sectores sociales al debate, para estudiar alternativas para llegar a soluciones más óptimas.

Resulta evidente, en este sentido, que los actuales mecanismos de participación (basados en los períodos de información pública y las alegaciones) son insuficientes para debatir en condiciones la bondad de los proyectos territoriales —especialmente en el ámbito de las infraestructuras y los equipamientos— y sus alternativas. No obstante hay que reconocer que, en el caso de Cataluña se han producido importantes progresos en materia de urbanismo con el despliegue de la Ley de Urbanismo de Cataluña (DL 1/2005) y la inclusión en su reglamento (DL205/2006) de períodos de participación obligatorios desde la fase previa a la aprobación inicial con acciones de información, participación y recogida y análisis de las aportaciones realizadas que tienen que ser incorporadas en el documento inicial.

Llegados a este punto es importante destacar el caso francés, con la figura institucionalizada del «Debate Público», un instrumento creado en 1995 mediante la Ley nº 95/101, que intenta paliar los problemas del mecanismo de información pública que, por su aparición demasiado tardía, no permite discutir sobre la esencia del proyecto y sus alternativas (CASTAÑER & *al.*, 2012). Los debates públicos se realizan a petición de los ciudadanos o de las administraciones actuantes con unos requisitos mínimos en cuanto a la relevancia del pro-

<sup>9</sup> Hasta el año 2010 se han celebrado en Francia más de 40 debates públicos sobre infraestructuras de movilidad (autopistas y TGV) o de transporte de energía (entre ellas

el tramo francés de la línea de 400 V Sentmenat-Bescanó-Baixàs) y sobre instalaciones puntuales (aeropuertos, puertos, centrales nucleares).

yecto<sup>9</sup>. El procedimiento se basa en la intervención de una autoridad independiente, la Comisión Nacional por el Debate Público, que organiza el proceso. Entre los elementos que se incorporan en el debate público hay que destacar la elaboración de dossiers divulgativos, la colocación de información a la red o la realización de exposiciones, reuniones públicas, mesas redondas, audiencias y foros de discusión. De todo el proceso sale un documento de recomendaciones que generalmente es tomado en cuenta por el promotor de la obra que modifica el proyecto.

La experiencia francesa puede convertirse en un punto de partida en el objetivo de avanzar hacia procesos de participación oficiales, organizados, transparentes, abiertos y dialogados que permitan buscar alternativas desde la raíz y que incorporen el máximo número posible de ciudadanos. Porque, en definitiva, si no se incorpora el impacto social que generan los planes y proyectos sobre las sociedades receptoras del mismo este, muy probablemente, se acabará manifestando tarde o temprano con unos costes económicos, sociales y políticos mayores.

## 5. Bibliografía

- ALFAMA, E. & À. CASADEMUNT & G. COLL & H. CRUZ & M. MARTÍ (2006): *Per una nova cultura del territori? Mobilitacions i conflictes territorials*, Icaria, Barcelona.
- CASTAÑER, M. & N. CABAÑAS & M. JORDI (2012): «L'impacte social dels plans i projectes territorials. El cas de Catalunya». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 58(2), 219-237.
- INGLEHEART, R. (1977): *The silent revolution in Europe. Changing values and political styles among western publics*, University Press, Princeton.
- REBOLLO, O. & J. MARTÍ (2003): *Bases, mètodes i tècniques per a la participació ciutadana*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- SAIRINEN, R. (2004): «Assessing social impacts of urban land use plans: from theory to practice». *Boreal Environment Research* 9: 509-517.
- SCOT (2010a): *Anuari territorial de Catalunya 2008*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona.
- (2010b): *Anuari territorial de Catalunya 2009*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona.
- TARROW, S. (1997): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Editorial, Madrid.
- VANCLAY, F. (2002): «Conceptualizing social impacts». *Environmental Impact Assessment Review*, 22(3): 183-211.
- YLI-PELKONEN, V. & J. KOHL (2005): «The role of local ecological knowledge in sustainable urban planning: perspectives from Finland». *Sustainability: Science, Practice, & Policy* 1(1): 3-14.

# El SIOSE como fuente para la cuantificación del suelo urbanizado sin edificar: propuesta metodológica aplicada a la Comunidad Valenciana

Carmen ZORNOZA GALLEGO

Ingeniera en Geodesia y Cartografía.

**RESUMEN:** El proyecto SIOSE ofrece la información más precisa y actual sobre los usos del suelo a escala estatal sobre la que poder conocer los procesos que se dan en el territorio. Este trabajo pretende evaluar la validez de esta fuente para cuantificar el suelo residencial e industrial que ha sido urbanizado pero que se encuentra sin edificar, suelo que ha adquirido gran importancia tras la explosión de la burbuja inmobiliaria. También se pretende conocer su evolución empleando información de dos momentos diferentes (2005 y 2009). La metodología propuesta tiene su aplicación práctica en la Comunidad Valenciana y los resultados obtenidos verifican la validez e importancia de la información, teniendo en cuenta la estructura del SIOSE y la naturaleza de la tipología «no edificado». Los resultados en la Comunidad Valenciana muestran que un 16,9% de la tipología residencial y un 29,8% de la industrial se encuentran en esta situación. En ambos casos el ritmo de urbanización era más alto que el de edificación, lo cual indica que el sector no preveía el final de la etapa expansiva.

**DESCRIPTORES:** Bases de datos de usos del suelo. Burbuja inmobiliaria. Ordenación del territorio. Desarrollo sostenible.

## 1. Introducción

Las bases de datos de ocupación del suelo se han convertido en una excelente herramienta para conocer la situación del territorio y poder analizar los cambios acaecidos. En el caso de España la más actual es la que proporciona el Sistema de Información

de Ocupación del Suelo en España (SIOSE), cuya fiabilidad y precisión la dotan de gran potencia para los análisis territoriales.

La incidencia del SIOSE en diferentes estudios ha ido aumentando poco a poco, si bien es cierto que es su antecesor el CORINE (*Coordination of Information on the Environ-*

ment) Land Cover quien ha tenido mayor impacto en los estudios territoriales. El motivo es obvio si se tiene en cuenta que el CORINE cuenta con tres versiones de los años 1990-2000-2005, por lo que supone una herramienta muy útil para estudiar la evolución de los usos del suelo. El SIOSE en cambio cuenta a nivel nacional sólo con la versión de 2005 y además se trata de una base de datos con un manejo más complicado. Pese a esto, la calidad de los datos de ocupación del suelo que ofrece el SIOSE ha permitido su aplicación en diferentes ámbitos. Por ejemplo, en el sector forestal se ha convertido en la base para elaborar planes de Ordenación, por la amplia desagregación de clases vegetales que presenta, este es el caso del Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana (CONSELLERIA D'INFRAESTRUCTURES, TERRITORI I MEDI AMBIENT, 2013). El estudio de la implantación de diferentes tipologías urbanísticas puede mejorar sensiblemente a partir de los diferentes grupos del SIOSE, buena muestra de ello es que a partir de los datos de zonas discontinuas recientemente se ha calculado la incidencia del urbanismo expansivo sobre el territorio valenciano (MEMBRADO, 2011). También se emplea el SIOSE como fuente de datos auxiliar en trabajos de teledetección, específicamente en los procesos de identificación y clasificación de los recintos urbanos (ALBIZUA & *al.*, 2010).

El objetivo del trabajo propuesto es conocer las posibilidades que ofrece el SIOSE para poder cuantificar el suelo urbanizado sin edificar (SNE) existente y la evolución que ha seguido. La aproximación al SNE resulta de especial interés en la actualidad ya que, pese a ser información relevante para el estudio del territorio y de los procesos que han tenido lugar, aún no se cuenta con suficiente información al respecto. El trabajo se orienta inicialmente a estudiar las características de la fuente en profundidad a partir de las cuales plantear una metodología adecuada para obtener el SNE. Posteriormente, se aplica la metodología propuesta a la Comunidad Valenciana (CV), donde, por la gran expansión urbanística que tuvo lugar entre 1997 y 2007 (BURRIEL, 2008), se le presupone gran cantidad de este tipo de suelo, además de ser posible conocer su evolución gracias a que esta autonomía ha elaborado dos versiones del SIOSE referentes a los años 2005 y 2009. Los resultados mostrarán la realidad autonómica y nos acercarán a la nacional, entendiendo que un proceso similar se ha producido por el resto de la geografía española en mayor o menor medida.

La elección de este tipo de suelo para su análisis no es aleatoria y se enmarca dentro de la necesidad de conocer y evaluar las consecuencias de la burbuja inmobiliaria. Este estudio parte de una primera publicación ZORNOZA (2013) en la que ya se realizaba una aproximación a la cuantificación del suelo urbanizado sin edificar que, pese a no ser el objetivo de la misma, ya ofreció datos significativos que alentaban a continuar con un estudio más específico. En este trabajo nos centraremos en las dos tipologías que han tenido mayor importancia en la expansión inmobiliaria de los últimos años, que son la residencial y la industrial.

Las extensiones de suelo urbanizado sin edificar, fruto de las grandes actuaciones urbanísticas de los últimos años, pueden considerarse como la consecuencia más tangible en el territorio de lo que supone el fin de un proceso expansivo de semejante magnitud. Engloban aquellas zonas que en los últimos años de burbuja se comenzaron a transformar, construyendo viales, instalando servicios básicos de luz, agua potable, alcantarillado o, incluso, mobiliario urbano, pero donde la llegada de la crisis supuso el fin de los trabajos. Existe también otro suelo muy relacionado con este proceso que es aquel donde sí se terminó la edificación pero la ausencia de demanda lo ha dejado sin comprador. Este segundo caso no forma parte del estudio, ya que lógicamente los usos del suelo no contienen este tipo de información, pero como propuesta para profundizar en el impacto territorial y económico de la burbuja inmobiliaria debería también tenerse en cuenta.

Durante el periodo 1997-2007, también conocido como «la década prodigiosa» (BURRIEL, 2008), amplias zonas del territorio fueron sometidas a un intenso proceso de artificialización con altísimos ritmos de crecimiento. La Comunidad Valenciana, lejos de ser una excepción, fue uno de los máximos exponentes de este proceso (GAJA, 2008). El momento en el que estalló la burbuja fue crucial para que el suelo urbanizado sin edificar alcanzara unas proporciones relevantes. Según datos del Ministerio de Fomento el máximo número de licencias de obra de nuevas viviendas se concedió en el año 2006, por lo que se supone el ritmo vertiginoso de construcción que existía en ese momento. La crisis inmobiliaria comenzó sólo un año después, momento en el que gran parte del territorio se encontraba literalmente «en obras», así que muchas de las actuaciones urbanísticas comenzadas fueron abandonadas al comenzar este nuevo periodo.

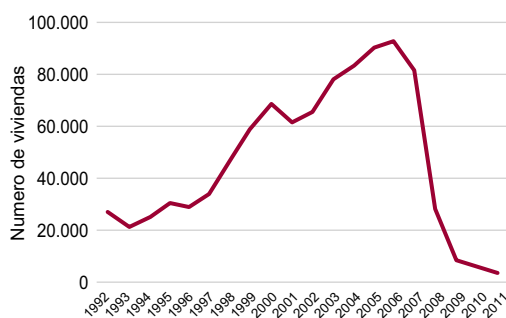


Fig. 1/ Evolución del número de viviendas construidas en edificación de nueva planta

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INSTITUTO VALENCIANO DE LA ESTADÍSTICA.

Como indicador puede utilizarse el número de viviendas construidas por año en la Comunidad Valenciana (ver FIG. 1), para el que se observa el crecimiento desde 1992, alcanzando su máximo en 2006 y en caída libre desde el 2007 (GIELEN & PALENCIA 2007).

El impacto del modelo productivo desarrollado a expensas del territorio, no sólo afecta en la actualidad a nivel medioambiental o patrimonial sino que también la economía está sufriendo las consecuencias de una grave falta de planificación y perspectiva. Como bien es sabido, durante el periodo de burbuja inmobiliaria los precios de las edificaciones crecían exponencialmente, por lo que empresas y entidades financieras se lanzaron a invertir en este tipo de actividades (ROMERO, 2011). Los terrenos aumentaban consecuentemente su valor, pero las enormes plusvalías que se generaban con las transacciones inmobiliarias hacían posible que tras la urbanización y la edificación fuera un negocio de gran rentabilidad. La llegada de la crisis financiera generó la incertidumbre suficiente para que se temiera por la inversión y, en muchos casos, se abandonara el proceso de transformación en cualquiera de sus fases.

Las consecuencias económicas del fin de la actividad son de gran alcance en muchos sentidos, tanto por la inversión cautiva en estas zonas inacabadas como en la quiebra del sector que ha arrastrado a empresas y entidades financieras y, por supuesto, en la pérdida de empleo a gran escala que se traduce en un drama humano difícil de gestionar.

Con todo, este trabajo tiene una orientación fundamentalmente técnica y metodológica: la utilización de una base de datos para su aplicación a una problemática concreta; ahora bien, no se perderá la perspectiva para reco-

nocer la utilidad de los resultados obtenidos como indicador de los efectos de unas políticas que han derivado en una situación más que problemática. En definitiva, se entiende que discernir los procesos que han desembocado en un escenario negativo es condición imprescindible para repensar las estrategias a seguir y afrontar el futuro con mayores posibilidades de éxito.

## 2. Metodología

Como herramienta fundamental para manejar la base de datos del SIOSE y sobre la que generar la propuesta se emplean los Sistemas de Información Geográfica (SIG). Su uso facilita la revisión de la base de datos a partir de la integración de diversa información, la realización de los análisis espaciales y la obtención de los resultados.

En los epígrafes siguientes se especifican las características básicas de la fuente de datos y la metodología seguida con el fin de asentar las bases para interpretar correctamente los resultados obtenidos.

### 2.1. Estudio de las fuentes de datos

Se manejan diversas fuentes de datos: el proyecto SIOSE, el planeamiento urbanístico y las ortofotos de la CV. De todas ellas, es la primera la que requiere de un estudio en profundidad, ya que es la fuente que contiene los datos brutos del SNE. Toda la información utilizada ha sido generada por la administración con unas características concretas, por lo que estas publicaciones marcarán la escala de trabajo así como el periodo temporal que es posible estudiar.

El **proyecto SIOSE** surge ante la necesidad a nivel nacional de obtener más información que la proporcionada por el CORINE. Es por ello que, en el año 2005, se lanza el proyecto SIOSE enmarcado dentro del Plan Nacional de Observación del Territorio en España (PNOT), que dirige y coordina el IGN/CNIG (Instituto Geográfico Nacional/Centro Nacional de Información Geográfica).

Para la Comunidad Valenciana existen dos versiones<sup>1</sup> con referencias al suelo no edificado que corresponden a dos fechas distintas:

<sup>1</sup> Recientemente se ha elaborado la versión 2011, pero los datos referentes al suelo no edificado aún no se encuentran disponibles en la web.



SIOSE 2005 y SIOSE 2009<sup>2</sup>. La primera corresponde a un momento aún dentro del boom inmobiliario y la segunda ya en situación de crisis. Teniendo en cuenta la evolución del sector inmobiliario desde 2009 (ver FIG. 1), se presupone que los cambios urbanísticos desde esa fecha no deben ser notorios, por lo que es una información que representa bien la situación actual del territorio.

Se ha utilizado el SIOSE 2005 y el SIOSE 2009 porque su comparación permite conocer la evolución de los usos del suelo. De esta forma, será posible calcular la cantidad de SNE que ha sido edificada entre 2005 y 2009, cuánta se mantiene sin edificar desde 2005 y si se ha generado SNE nuevo en 2009 que no existiera en 2005.

La posibilidad de cuantificar el SNE dentro del proyecto SIOSE existe gracias a la clase denominada «No Edificado». Su definición es la que sigue:

«Superficies sin asfaltar o cementar que pueden existir en zonas urbanas. Pueden tener o no vegetación natural. Se incluyen aquí solares, parcelas sin edificar pero ya urbanizadas dentro de las urbanizaciones que tendrán la vegetación original de la zona (arbolado, matorral, etc.)».

Los datos del SNE dentro del proyecto SIOSE serán tratados inicialmente como «datos brutos» ya que será necesaria su adecuación al trabajo planteado, que se desarrollará es-

pecíficamente en el apartado de la metodología, representando uno de los puntos clave del estudio.

Para adentrarnos con mayor detalle en las peculiaridades del SNE dentro del proyecto SIOSE deberemos conocer primeramente las características básicas del mismo, que además resultan fundamentales para comprender y evaluar los resultados obtenidos. Se parte de la base que la entidad de trabajo empleada es el polígono, que es la unidad espacial del terreno que presenta una ocupación de suelo con cobertura homogénea (SIOSE, 2005). Las demás características básicas pueden observarse de forma esquemática, en la FIG. 2.

Cada una de las características expuestas es esencial a la hora de abordar el trabajo, pero, por su complejidad, incidiremos en la definición de los tipos de coberturas. Esta es una de las grandes diferencias con respecto a la mayoría de bases de datos de usos del suelo, las cuales se organizan catalogando cada entidad poligonal en una de sus clases determinadas. El SIOSE, en cambio, tiene una filosofía diferente ya que no clasifica los polígonos según una nomenclatura, sino que los describe de forma mucho más detallada a partir de los porcentajes de ocupación y los atributos de cada uno. Su complejidad es mucho mayor, aunque este hecho aumenta sustancialmente su versatilidad, ya que es el usuario quien puede diseñar la nomenclatura que necesita (GOERLICH & CANTARINO, 2012).

### Características SIOSE

**Escala de trabajo:** 1/25.000 (precisión asociada 5 metros).

**Superficie mínima del polígono** en función al uso que contengan:

- Usos artificiales: 1 ha.
- Usos naturales: 2 ha. (excepto zonas húmedas y playas: 0,5 ha.).

**Tipos de coberturas:**

- Simples: cumplen la superficie mínima y contienen un solo uso.
- Compuestas: combinan coberturas que no cumplen la superficie mínima y contiene varios usos.

**Información base** para la fotointerpretación del territorio:

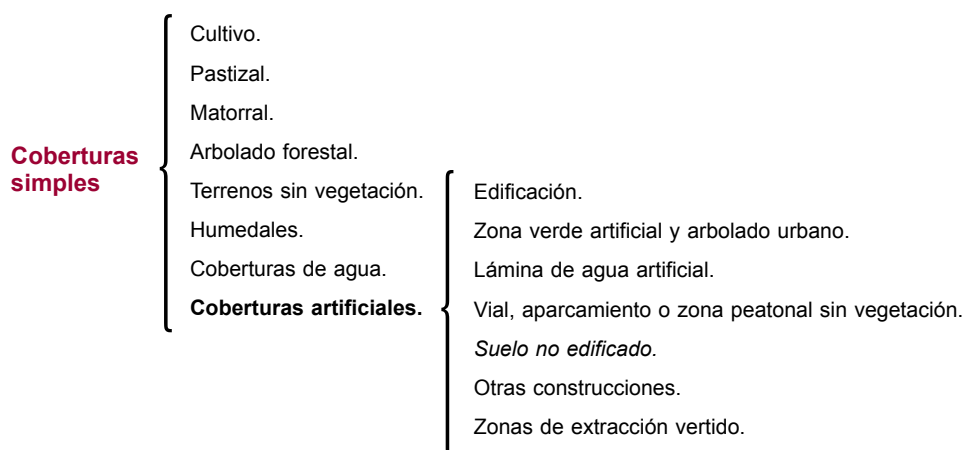
- Ortoimágenes captadas por el satélite SPOT 5: 2,5 m resolución.
- Ortoimágenes PNOA: 0,5 m resolución.

FIG. 2/ Características básicas SIOSE

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGN.

<sup>2</sup> Versión 2005 disponible en el Centro Nacional de Información Geográfica (IGN), Versión 2009 disponible en la

Infraestructura de Datos Espaciales de la Comunidad Valenciana «Terr@sit» (ICV).

FIG. 3/ **Características simples**

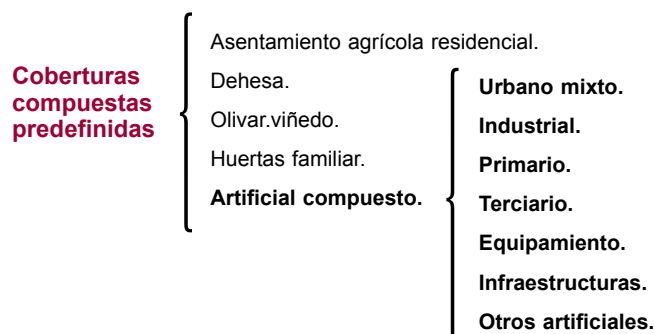
Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGN.

Las coberturas son simples cuando no pueden descomponerse en otras y cumplen las superficies mínimas. Entre los distintos tipos de coberturas simples (ver FIG. 3), son de especial interés en este trabajo las coberturas artificiales, las cuales a su vez engloban diversas categorías entre las que se encuentran los datos brutos del suelo no edificado, objeto de este trabajo.

Las coberturas son compuestas cuando se combinan varios tipos de coberturas (simples o compuestas) que no alcanzan las superficies mínimas para ser representadas. Dentro de las compuestas, se establecen las coberturas compuestas predefinidas a partir de la unión de diversas coberturas simples cuya proporción viene definida a priori. Entre ellas destaca la tipología «artificial compuesto» que contienen información sobre el uso artificial al que se destinan los suelos (ver FIG. 4).

Se puede observar a través de la propia nomenclatura que las coberturas artificiales compuestas ofrecen información de distinta naturaleza a las simples, ya que las simples detallan el tipo de elementos que contiene y las compuestas especifican la función socioeconómica o «uso» al que se destinan los suelos.

Las coberturas artificiales tienen una característica especial a este respecto y es que deben caracterizarse por ambos tipos de coberturas, simples y compuestas. Esto supone que una entidad poligonal con elementos artificiales contendrá tanto la información asociada a coberturas simples (FIG. 3) como a las artificiales compuestas (FIG. 4). Como excepción, pueden existir casos en los que no sea posible establecer la caracterización artificial compuesta, por lo que sólo contendrán la simple. Esta forma de estructurar los datos, aunque algo compleja teóricamente,

FIG. 4/ **Coberturas compuestas predefinidas**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGN.

evita la pérdida de información importante a la vez que amplía en gran medida las posibilidades de la fuente, representando un punto fundamental para el presente trabajo.

Uno de los objetivos planteados es reconocer los usos a los que pretendían ser destinados los suelos sin edificar. Esto es posible gracias a la característica anterior, ya que la clasificación de las coberturas simples contiene el SNE de cada polígono y la clasificación de artificial compuesto contiene el uso (residencial, industrial) al que se asocia el suelo. Esta combinación aporta una gran riqueza a la comprensión de los procesos ocurridos, permitiendo reconocer la orientación de las políticas de desarrollo urbanístico, su localización y si han tenido éxito en su instalación o no.

Recordemos también que, como apoyo a la fuente principal del Proyecto SIOSE se han empleado también datos de planeamiento urbanístico y ortofotografías aéreas. El planeamiento actualizado<sup>3</sup> de la CV se ha generado a una escala máxima de 1:25.000 y es básico para dotar de una componente urbanística a los datos del SIOSE. Las ortofotografías<sup>4</sup> permiten completar los análisis realizados con una componente visual clara, ofreciendo una perspectiva real y cercana del territorio y de sus cambios, por lo que resultan muy válidas para ilustrar los resultados obtenidos.

## 2.2. Propuesta para la obtención del SNE

### 2.2.1. Manejo de la base de datos

Una vez conocida la potencialidad y estructura del SIOSE, se hace necesario plantear el uso que se va a hacer de la base de datos para obtener los resultados deseados.

La escala de trabajo del SIOSE (1:25.000) y su amplia desagregación la convierten en un instrumento muy potente para conocer la situación de los usos del suelo pero, a su vez, estas mismas características le confieren un difícil manejo por la gran cantidad de información que contiene. A esto se le suma la estructura de los datos, donde dentro de un mismo polígono pueden existir distintas tipologías de artificiales compuestas. Ambas características deberán tenerse en cuenta para poder hacer un buen uso de los datos.

El primer paso es decidir la forma en la que se va a extraer la información de la base de datos. Este puede resultar un punto complicado de establecer ya que existen múltiples formas de trabajar y la validez de cada una dependerá del objetivo final propuesto. Para el trabajo sobre el SNE, se debe tener en cuenta que la información del SNE se desea combinar con la información de las tipologías de artificial compuesto, es decir, diferenciar si el SNE se asocia a una tipología urbana, industrial...etc. La cobertura de polígonos SIOSE ha pasado por diversos procesos de agrupación y normalización en su generación. Inicialmente todos los polígonos detectados de artificiales compuestos tenían asociados sus propios porcentajes de coberturas simples, donde se especificaba el SNE existente. Al combinar los polígonos iniciales que no cumplían las superficies mínimas en un polígono mayor, se produjo la integración de los datos de sus coberturas simples, entre ellas del SNE. Esto supone que cada polígono contiene un registro agrupado de SNE.

Para salvar esta dificultad, se acudirá a las tablas asociadas al proyecto (específicamente a la denominada T. Valores) donde se podrá encontrar esta desagregación inicial y con la que se deberán efectuar diversos procesos de cálculo y agrupación para relacionar estos datos alfanuméricos con sus polígonos, de forma que sea posible realizar posteriormente las operaciones de análisis necesarias.

### 2.2.2. Filtrado de la tipología «No Edificado»

Una vez establecido el empleo básico de los datos, se procede al estudio conceptual. Tal y como se ha tratado con anterioridad, los registros del «No Edificado» se tratan como «datos brutos» ya que requieren de un filtrado para corresponderse con el SNE buscado en este trabajo.

Para reconocer la problemática debemos referirnos nuevamente a la definición de la tipología «No Edificado» (apartado 2.1), donde se usa el término «zonas urbanas» para localizar y medir el SNE. Es muy importante hacer un inciso con respecto a lo que el SIOSE considera suelo urbano, ya que es una característica que incidirá profundamente en el sentido del suelo no edificado. Según la documentación asociada al proyecto, se cita que:

<sup>3</sup> Disponible en la Infraestructura de Datos Espaciales de la Comunidad Valenciana «Terr@sit» (ICV).

<sup>4</sup> Se accede a través del servicio WMS del Instituto Cartográfico Valenciano (ICV).

«se considerarán zonas urbanas las incluidas dentro de los límites de áreas urbanas de Catastro Urbano del Ministerio de Economía y Hacienda aunque en algún caso estos núcleos urbanos no superen la unidad mínima de 1 ha» (IGN, 2005).

Se observa que no se han incluido datos provenientes del planeamiento urbanístico, para la consideración de las zonas «urbanas», por lo que puede existir una diferencia sustancial entre aquello que el SIOSE considera urbano y lo que tiene esta clasificación urbanística.

Para reconocer cómo se plasma la divergencia de conceptos realizamos una revisión integrando los datos del planeamiento, las ortofotos y el propio SIOSE. Como resultado se reafirma que el sentido «urbano» del SIOSE no se corresponde con el de la clasificación urbanística ya que existen muchas zonas artificiales con SNE localizadas en suelo no urbanizable (SNU). Este hecho es interesante, por ejemplo, para tipologías como las infraestructuras que se localizan mayoritariamente en SNU y permite localizar las que se encuentran en obras. Ahora bien, para las tipologías residencial e industrial, por definición, el SNU no debe haber sido urbanizado, salvo las excepciones previstas en la ley. Por lo tanto, la existencia de zonas artificiales asociadas a residencial e industrial dentro de SNU puede deberse a dos situaciones distintas: construcciones legales (interés general, vinculadas a las explotaciones agropecuarias o forestales, unifamiliares aisladas) pero que no pueden contener suelo vacante a la espera de ser edificado; construcciones ilegales que no deben incluirse, ya que su origen fuera de planeamiento y los problemas que lleven asociadas las convierten en zonas de distinta naturaleza que requieren un tratamiento diferenciado. Aun así no debe obviarse que existe gran cantidad de urbanizaciones, principalmente segundas residencias, que se originaron en SNU y que mantienen su situación irregular (NELLO, 2011).

Por lo tanto, se determina que para la correcta evaluación del SNE en las zonas residenciales e industriales deberán eliminarse los registros localizados en SNU.

### 2.2.3. *Haciendo posible la comparación entre 2005-2009*

La evolución de los usos del suelo a partir de bases de datos espaciales suele resolverse sin mayores problemas con las operaciones de análisis de un SIG. No es este el caso del

suelo no edificado, por su naturaleza y también por la forma en que el SIOSE organiza estos datos.

De forma general, debido a la estructura de la base de datos, no es siempre posible efectuar análisis espaciales inequívocos por comparación de dos periodos para extraer información más detallada sobre la localización y cuantificación de los cambios. Esto ocurre con los polígonos que contienen más de un uso, ya que se conoce la proporción de cada uno, pero no su localización exacta. Lo mismo sucede con los polígonos que contienen SNE, porque se conoce el dato porcentual que este suelo supone en el polígono pero no dónde se encuentra. Este hecho supone que si los polígonos cambian de forma en la versión siguiente, es imposible localizar si el SNE existente corresponde al anterior, con lo cual se mantiene inmóvil, se ha generado en la nueva área artificial o se produce una mezcla de ambas situaciones. Un ejemplo de los mencionados cambios puede verse en la FIG. 5, donde el polígono de 2005 se ha ampliado en 2009 incluyendo nuevas áreas.

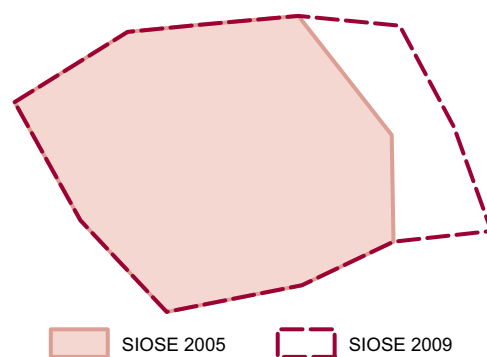


FIG. 5/ Polígonos SIOSE

Fuente: Elaboración propia.

Esta problemática ocurre especialmente con el SNE ya que se trata de un tipo de suelo «en transformación», por lo que su tendencia natural es que cambie a cualquier otra cobertura artificial. En las demás tipologías calcular las cantidades totales de cada año sería suficiente para conocer cuál ha sido su comportamiento general, ya que se presupone que lo que fuera edificación en 2005 lo seguirá siendo en 2009 y su evolución será la diferencia entre ambas. En el caso que nos ocupa, este cálculo no es suficiente para reconocer las pautas básicas que ha seguido el suelo no edificado.

Teniendo en cuenta el tipo de trabajo, orientado a generar información de forma sistemática a partir del SIOSE y las propias características del SNE, se toma la decisión de suponer que el SNE existente en cada polígono se distribuye en él de manera homogénea. De esta forma, ante un cambio de geometría podrá calcularse el SNE de forma proporcional.

El análisis SIG propuesto se basa en una operación de superposición (Unión) que permite conservar los datos de las coberturas de 2005 y 2009 para poder relacionarlos con los polígonos resultantes. Los nuevos polígonos mantendrán la información porcentual de SNE de los dos años, de forma que sólo será necesario recalcular las superficies de los polígonos para poder asignar el total de SNE. Con ello se conservan las entidades poligonales y será posible realizar una aproximación más certera para reconocer qué parte de este suelo existente en 2005 ha seguido su proceso de edificación, qué parte sigue en 2009 en la misma situación y si existe suelo nuevo generado después del 2005. La imposibilidad de localizar exactamente las zonas que contienen el SNE nos lleva a realizar este tipo de generalizaciones, pero se considera la mejor opción para poder abordar el problema planteado.

### 3. Resultados: mucho suelo urbanizado sin edificar en la CV

Sentadas las bases generales del trabajo, se obtienen los resultados del suelo urbanizado sin edificar para la Comunidad Valenciana a partir del SIOSE. Para observar cómo afectan los filtros planteados en la metodología a los datos brutos se genera la FIG. 6, donde se han aplicado los filtros en el siguiente orden:

- Filtro 1: Selección del suelo residencial e industrial.
- Filtro 2: Eliminación del suelo localizado en SNU.

Se observa cómo cada uno de los filtros va reduciendo el total de SNE que registra el SIOSE, lo cual permite que se ajusten los datos brutos a la información buscada.

En total, para la Comunidad Valenciana se estima que la cantidad de suelo residencial e industrial urbanizado pero no edificado en 2009 es de 17.253,8 ha, lo cual supone el 19,9% del total de las citadas tipologías. La cifra es muy elevada y refleja la cantidad de suelo vacante de rápida disposición para su edificación y la importancia que estas zonas tienen en el territorio.

Para realizar una aproximación más certera a la clase residencial y la industrial, serán estudiadas por separado con el fin de distinguir el comportamiento de cada una.

#### • Residencial

En la FIG. 7 se encuentran los datos correspondientes a la tipología residencial una vez aplicados los filtros necesarios y diferenciados por provincias. En la misma se puede observar la situación específica en dos momentos concretos del SNE residencial, así como su evolución 2005-2009.

En 2009 las zonas urbanas sin edificar representan una gran bolsa de suelo, con un total de 11.192,8 ha y suponen el 16,9% de todas las zonas residenciales. Su evolución muestra que durante 2005-2009 la gran mayoría del SNE permanece inmóvil y que se ha generado más cantidad de SNE nuevo del que se ha edificado. El hecho de que la velocidad de creación de nuevo suelo urbanizado sea mayor a la de edificación del existente, refleja que las tendencias esperadas en el sector estaban orientadas a que se mantuviera la expansión en el futuro.

Los resultados por provincias muestran un comportamiento similar al observado para la Comunidad. Castellón es la provincia con

Fig. 6/ Suelo urbanizado sin edificar 2005-2009 CV. SIOSE

	2005			2009		
	SNE (ha)	Artificial (ha)	%	SNE (ha)	Artificial (ha)	%
Sin filtrar	33.063,6	159.898,4	20,7%	36.390,9	171.523,9	21,2%
Filtro 1	23.575,2	108.762,4	21,7%	26.967,1	114.301,0	23,6%
Filtro 2	15.639,0	81.824,0	19,1%	17.253,2	86.777,2	19,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SIOSE.

Fig. 7/ Suelo residencial urbanizado sin edificar 2005-2009. SIOSE

Localiz.	2005			2009			Evolución 2005-2009		
	SNE (ha)	Artificial (ha)	%	SNE (ha)	Artificial (ha)	%	SNE desarr.	SNE inmóvil	SNE nuevo
Castellón	1.454,4	8.246,2	17,6%	1.672,7	8.872,2	18,9%	-296,0	1.156,2	516,5
Valencia	3.510,2	25.691,9	13,7%	3.913,3	26.768,1	14,6%	-387,1	3.107,7	805,6
Alicante	5.464,2	29.750,3	18,4%	5.606,9	30.786,6	18,2%	-938,8	4.525,5	1.144,0
<b>CV</b>	<b>10.428,8</b>	<b>63.688,3</b>	<b>16,4%</b>	<b>11.192,9</b>	<b>66.426,9</b>	<b>16,9%</b>	<b>-1.621,9</b>	<b>8.789,4</b>	<b>2.466,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SIOSE.

menor cantidad de suelo artificial y sin edificar, aunque la alta proporción entre ambos suelos indica que se ha intentado potenciar con intensidad la construcción en el sector residencial. La provincia de Valencia cuenta con la menor proporción de SNE respecto al total artificial, lo que puede deberse a que la colmatación de las zonas urbanizadas ha tenido más éxito. Alicante es la provincia con mayor cantidad de SNE y, aunque mantiene una gran bolsa de suelo inmóvil, es la que mayor actividad tiene en este periodo con respecto al SNE desarrollado y al nuevo generado.

Con el fin de poder mejorar la modelización del SNE, una vez conocidos los resultados, se ha efectuado una validación de los mismos a partir de las ortofotografías del territorio. Se estudian diferentes polígonos con suelo no

edificado residencial y se observan diferentes tipologías: aquellos lugares donde se ha reparcelado el terreno con viales y otros servicios pero donde la mayoría del suelo se encuentra sin edificar (caso 1); solares de tamaño medio en zonas con mayor consolidación y donde la urbanización es completa (caso 2); y por último los solares de reducidas dimensiones dispersos en zonas residenciales de baja densidad (caso 3).

Aunque el suelo no edificado de las tres tipologías ha sido urbanizado parcial o completamente y tiene alta disponibilidad para su edificación, existe una diferencia importante en su origen y en las posibilidades que tienen para su desarrollo. El origen del primer caso se asocia claramente al proceso de expansión de la burbuja, donde zonas sin urbanización previa han sido transformadas y han quedado

Fig. 8/ Tipologías de polígonos SNE<sup>5</sup>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SIOSE e ICV.

<sup>5</sup> Caso 1: Sector Torre la Sal en Cabanes (Castellón), situado lindante al Complejo Marina d'Or y cuya promotora es del mismo grupo. Caso 2: Barrio de Sant Isidre de la ciudad

de Valencia (Valencia). Caso 3: Urbanización Malvasur en el Puerto de Sagunto (Valencia).

vacantes ante la llegada de la crisis. Su desarrollo depende de la figura de un promotor dispuesto a invertir cantidades importantes para completar la urbanización y edificar la zona. El segundo caso es intermedio, su origen puede corresponderse o no con la burbuja inmobiliaria pero los solares requieren de una menor inversión, ya que se sitúan en zonas consolidadas, por lo que se presume que su edificación también será más factible. El tercer caso son pequeños solares pensados para una edificación de baja densidad donde cada propietario realizará la edificación en función a sus posibilidades, sin que los parámetros del mercado inmobiliario tengan un impacto tan elevado como en los supuestos anteriores. Aunque todos ellos puedan estar relacionados con la burbuja inmobiliaria y su explosión, es el primero el que se presenta como mejor exponente del proceso.

La relación entre la base de datos del SIOSE y estas tres tipologías no es definitiva, pero sí se ha podido observar una tendencia a que los polígonos que contienen más del 50% de SNE se asocian mayoritariamente al primer caso, mientras que el segundo y el tercero se recogen en los polígonos con menos del 50% del SNE. Se trata de una aproximación, pero puede ser válida para conocer las tipologías mayoritarias del suelo no edificado en la Comunidad Valenciana. En la FIG. 9 se engloban los datos obtenidos.

El hecho de que los datos sean similares en ambos casos supone que, aproximadamente, existe tanta cantidad de suelo vacante, urbanizado o en proceso, agrupado en polígonos con más del 50% de SNE como de solares de menores dimensiones diseminados en múltiples localizaciones. El tamaño del polígono no siempre guarda relación con la actuación que da origen al SNE, es decir, que en grandes polígonos puede existir mucha cantidad de SNE y proporcionalmente englobarse en el grupo <50%. Ahora bien, estos casos sí ofrecen información sobre la dispersión de los

solares, ya que si se encontraran agrupados formarían su propio polígono artificial.

La línea de trabajo sobre el origen y el futuro de estos tipos de suelo disponible es un punto en desarrollo, que aunque no quepa en el trabajo actual, se pretende ampliar en trabajos venideros.

Finalmente, para acercarnos a la realidad que estos datos suponen para el territorio valenciano, haremos uso de un ejemplo a partir de ortofotografías aéreas. Alrededor del casco urbano del municipio de Rafelbunyol (provincia de Valencia) concurren dos situaciones interesantes (FIG. 10). En la imagen de 2006 se observa una reparcelación en la zona Norte donde las obras de urbanización no han terminado con los viales aún sin asfaltar. En 2010 las obras de urbanización de este sector han finalizado, aunque sigue completamente sin edificar, este es un ejemplo del suelo denominado «inmóvil» entre 2006 y 2010. Pero la imagen de 2010 llama la atención por el amplio desarrollo residencial en la zona Suroeste del casco. Esta actuación denominada Sector VI comenzó en 2008 y en la actualidad cuenta con sus calles asfaltadas, instalaciones de luz, alcantarillado y mobiliario urbano, aunque pocas edificaciones. La existencia de un sector anterior sin edificar en el mismo municipio no frenó esta nueva propuesta, que hoy es buen ejemplo de la realidad en la que se encuentran gran parte de las actuaciones urbanísticas que comenzaron en las últimas etapas de la burbuja inmobiliaria. El modelo urbanístico del municipio se rige por las Normas Subsidiarias aprobadas en 1995, sobre las que se han ido sucediendo distintas modificaciones. Este es uno de tantos ejemplos donde se puede observar como muchos gobiernos municipales evitan los complejos procesos que lleva asociado la creación de un nuevo plan general y emplean las modificaciones parciales como instrumento para llevar a cabo actuaciones que distorsionan completamente el plan vigente (BURRIEL, 2011).

FIG. 9/ Suelo residencial urbanizado sin edificar 2005-2009. SIOSE

Localización	SNE 2005		SNE 2009	
	<50%(ha)	>=50%(ha)	<50%(ha)	>=50%(ha)
Castellón	897,8	556,6	957,4	715,3
Valencia	2.101,1	1.409,1	2.287,6	1.625,7
Alicante	2.296,3	3.167,9	2.572,2	3.034,8
<b>CV</b>	<b>5.295,2</b>	<b>5.133,6</b>	<b>5.817,1</b>	<b>5.375,7</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SIOSE.

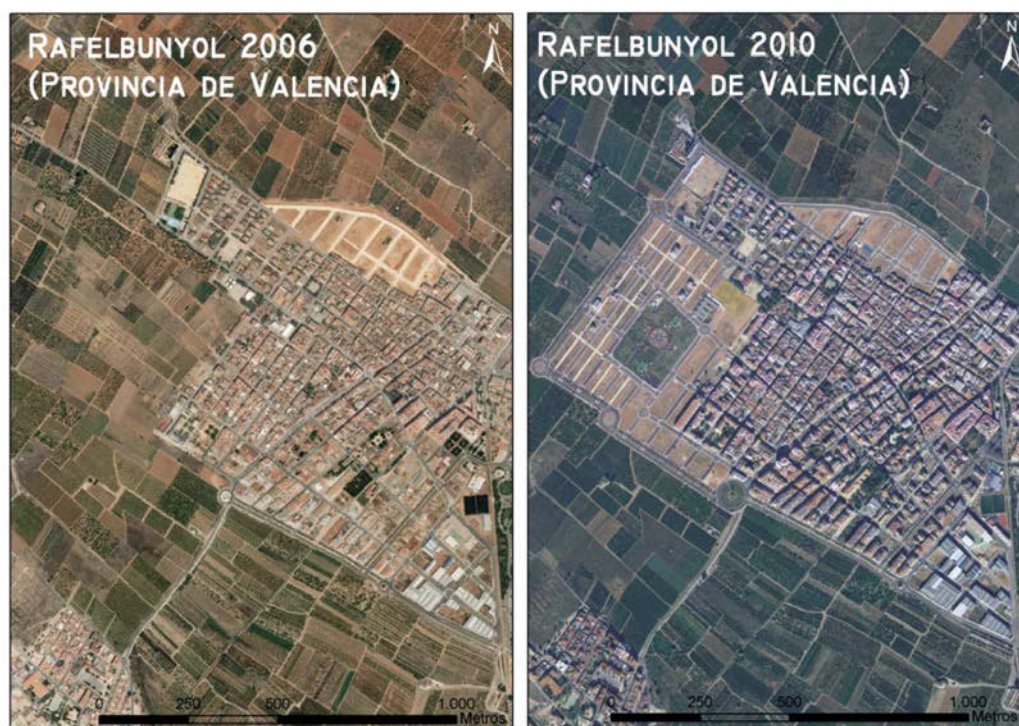


Fig. 10/ Zonas no edificadas residenciales

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ICV.

### • Industrial

El caso del suelo industrial se desarrolla de forma análoga al residencial, lo cual permitirá realizar las comparaciones que sean necesarias. Sus datos y su evolución se encuentran en la FIG.11.

En cálculos totales en 2009 las zonas industriales sin edificar contenían menor cantidad de SNE que las residenciales con 6.060,3 ha, mientras que su proporción respecto al total de suelo industrial es muy superior con el 29,8%. Aquí también se da el hecho de que se ha

urbanizado más rápidamente que se ha edificado, con vistas a que el sector siguiera con una demanda en auge. A nivel provincial se observa como es Valencia la que mayor cantidad de suelo industrial contiene, mientras que Alicante y Castellón presentan unas cantidades similares.

El alto porcentaje de desocupación y los ritmos de consolidación muestran que en los últimos años se ha intentado ampliar el suelo industrial de forma desmesurada sin una buena planificación con respecto a la oferta y demanda.

Fig. 11/ Suelo industrial urbanizado sin edificar 2005-2009. SIOSE

Localiz.	2005			2009			Evolución 2005-2009		
	SNE (ha)	Artificial (ha)	%	SNE (ha)	Artificial (ha)	%	SNE desarr.	SNE inmóvil	SNE nuevo
Castellón	1.052,2	3.998,1	26,3%	1.355,3	4.722,8	28,70%	-176,6	873,3	482,0
Valencia	2.878,4	9.481,2	30,4%	3.047,5	10.347,6	29,45%	-524,0	2.354,9	692,6
Alicante	1.270,6	4.656,5	27,3%	1.657,5	5.279,9	31,39%	-187,6	1.083,0	583,3
<b>CV</b>	<b>5.210,2</b>	<b>18.135,7</b>	<b>28,7%</b>	<b>6.060,3</b>	<b>20.350,3</b>	<b>29,8%</b>	<b>-888,2</b>	<b>4.311,2</b>	<b>1.757,8</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SIOSE.



Este fenómeno ha adquirido su denominación propia como «burbuja de los polígonos industriales» e incluso la Directora General de la Coordinadora Española de Polígonos Empresariales (CEPE) se refirió a ellos señalando:

«No todos están mal, pero sí es cierto que cada ayuntamiento quería tener el suyo y muchos se hicieron sin una planificación estratégica del territorio, y ahora están vacíos».

Al igual que en la tipología residencial, también es esclarecedor reconocer el tipo de suelo no edificado en función del porcentaje de desocupación de los polígonos. De esta manera se podrán reconocer aquel SNE localizado en zonas de nueva creación y el que proviene de zonas más maduras que sólo falta colmatar.

Los resultados muestran que las cantidades se distribuyen de forma casi igualitaria entre ambos tipos, suponiendo que en el futuro serán más proclives a ser edificadas las zonas dentro de polígonos ya en funcionamiento.

Los ejemplos de esta situación se acumulan en el territorio valenciano, sin distinción de localización o pasado industrial. Por ejemplo, en el municipio de Tibi en el interior de la provincia de Alicante y con una población de 1.761 habitantes se ha creado su primer polígono industrial, que consta de más de 120.000 m<sup>2</sup>, sin una sólo industria localizada dentro. En el municipio litoral de Almassora en la provincia de Castellón sí se contaba con sector industrial previo, dedicado esencialmente a la industria cerámica, pero los nuevos proyectos de expansión industrial han supuesto que de los más de 3.500.000 m<sup>2</sup> que tenía el municipio en 2009 el 40% de los mismos se encontraran vacíos. Pero el ejemplo estrella en la Comunidad Valenciana encontramos el polígono industrial denominado «Parc Sagunt» (FIG. 13) en el municipio de Sagunto, provincia de Valencia. Fue publicitado como «la mayor extensión de suelo empresarial de Europa y el principal polígono industrial de España». Las

noticias durante su construcción apuntaban a que todo el suelo industrial estaba copado por importantes empresas de sectores como alimentación, siderúrgico, logístico y biocombustibles (*Las Provincias*, 24.10.2007). La realidad es que la zona tiene una amplia tradición industrial y además goza de una localización estratégica, contando incluso con una zona portuaria. Pese a esto, cinco años después de su construcción, con una superficie de tres millones de metros cuadrados y tras una inversión pública de 70 millones de euros, las expectativas no se han cumplido y sólo hay tres empresas instaladas en él, dedicadas todas a la distribución alimentaria.

#### 4. Conclusiones

La investigación sobre las posibilidades que ofrece el SIOSE para cuantificar el suelo urbanizado pero no edificado ha ofrecido un resultado muy positivo. La fuente se ha revelado como una herramienta importante a través de la cual poder ofrecer un diagnóstico veraz del territorio que se encuentra en esta situación. Se han estudiado en profundidad las fortalezas y debilidades de la fuente, extrayendo la conclusión de que una de las mejores cualidades del SIOSE es la gran cantidad de datos que contiene, siendo extraordinario para obtener la máxima información sobre los usos del suelo. Sin embargo, uno de sus puntos débiles se encuentra en la complejidad de su manejo, ya que requiere de un conocimiento exhaustivo de la fuente para poder emplearla de forma óptima, lo que hace que su uso diste mucho de ser intuitivo.

A nivel específico sobre el SNE, se considera que la principal fortaleza del SIOSE es la propia inclusión de este tipo de suelo, dotándolo así de la importancia que merece por ser una característica diferencial y un buen indicador de los procesos que han tenido lugar. El aspecto más problemático para obtener la cantidad de este suelo en zonas residenciales

FIG. 12/ Suelo industrial urbanizado sin edificar 2005-2009. SIOSE

Localización	SNE 2005		SNE 2009	
	<50%(ha)	>=50%(ha)	<50%(ha)	>=50%(ha)
Castellón	424,1	724,8	630,5	715,3
Valencia	1.255,5	1.631,9	1.409,1	1.638,4
Alicante	528,1	779,6	877,9	3.034,8
<b>CV</b>	<b>2.626,1</b>	<b>2.584,1</b>	<b>2.913,5</b>	<b>3.146,8</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SIOSE.

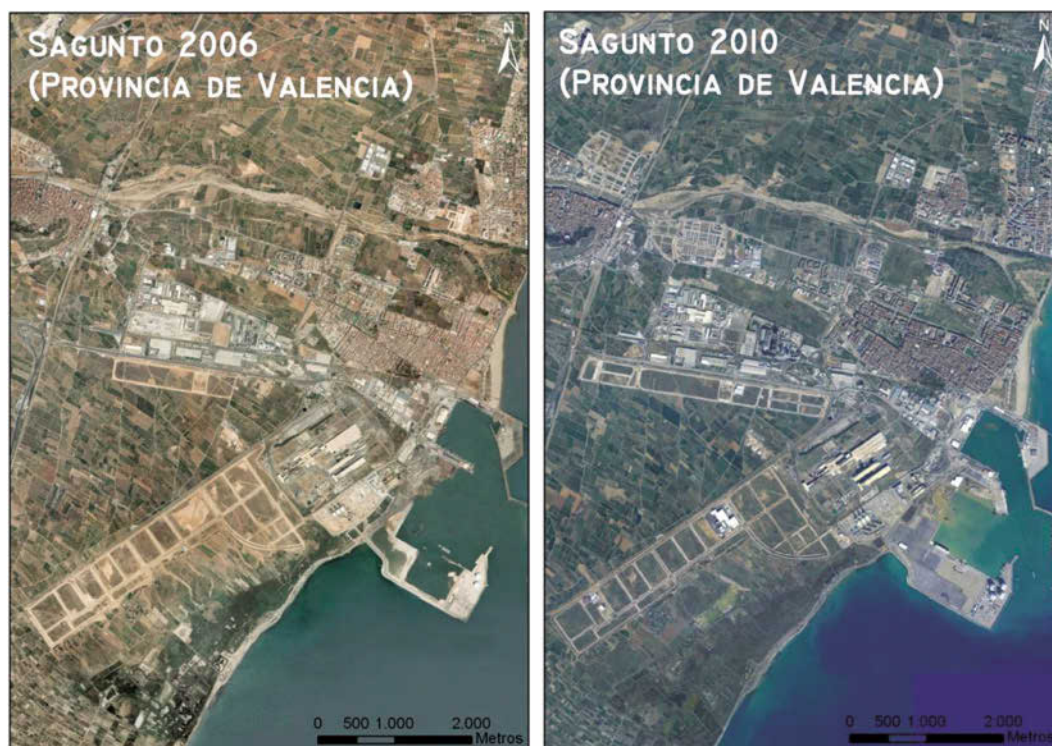


Fig. 13/ Zonas no edificadas industriales

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ICV.

e industriales ha sido reconocer la necesidad de añadir la clasificación urbanística. La eliminación de los polígonos con SNE en el SNU ha resultado necesaria con el fin de dotar a la información buscada de la componente urbanística de la que carece.

La propuesta metodológica elaborada permite extraer y analizar los datos del suelo no edificado y reconocer su evolución, aunque el planteamiento no ha resultado sencillo ni directo. La parte más compleja ha requerido de un amplio estudio de los datos que ha derivado en la necesidad de aplicar diferentes filtros para poder extraer los datos del suelo no edificado donde se ha realizado la urbanización, o parte de ella, y supone un suelo vacante de rápida disposición para su edificación. La naturaleza especial del suelo no edificado, predeterminada al cambio, y la indeterminación de la localización exacta del mismo dentro de cada polígono han marcado la propuesta metodológica. Esta indeterminación podría haber sido salvada con un trabajo de digitalización a partir de ortofotos, que se aconseja para un estudio en profundidad de un área pequeña. No tiene cabida, sin embargo, en un trabajo

orientado a grandes extensiones, donde se pretende obtener el resultado directamente de la fuente de datos, posibilitando la sistematización de los procedimientos.

El estudio de trabajos anteriores no ofrece todavía demasiada información que permita comparar la metodología, especialmente al tratar la evolución de los usos del suelo a partir del SIOSE. El motivo es obvio, ya que, como se ha comentado, no existen ediciones posteriores al SIOSE 2005 en la mayoría del territorio o son muy recientes. La necesidad de actualización de esta base de datos sí se ha dejado ver en muchos trabajos como por ejemplo en el estudio de evolución de la ocupación de los usos del suelo en la huerta murciana (ROSA & *al.*, 2012), donde se actualiza cada uno de los polígonos de 2005 empleando ortomágenes y ortofotos de 2009.

En definitiva, la discusión sobre la metodología puede ser amplia, simplemente porque la base de datos del SIOSE ofrece múltiples posibilidades de ser analizada y es el investigador quien debe seleccionar una u otra en función de la finalidad del trabajo y de su

propio criterio. Como posibilidad sobre la que ahondar en el tratamiento de estos datos, se podría efectuar un análisis superponiendo una malla de geometría regular sobre el territorio y calculando los porcentajes de cada tipología del SIOSE. La comparación para dos años distintos sería posible a partir de las celdas de la malla, con la desventaja de perder la geometría inicial de los polígonos y la ventaja de mantener la información alfanumérica y de poder mostrar cartográficamente de forma sencilla la localización del SNE. Puede resultar interesante conocer su aplicación y utilidad para el suelo no edificado, además de las ventajas y desventajas que presenta respecto a la metodología aquí propuesta. Existen experiencias similares donde esta malla se emplea para representar la distribución de la población a partir de las coberturas SIOSE correspondientes a las edificaciones residenciales y los datos de las secciones censales (GOERLICH & CANTARINO, 2012).

El segundo gran bloque de conclusiones se orienta a los resultados obtenidos del suelo urbanizado sin edificar en la Comunidad Valenciana, entendiéndolos como un claro indicador de los efectos del modelo de desarrollo llevado a cabo. A priori se esperaba obtener una cantidad elevada del mismo por el nivel de actividad urbanística de la Comunidad y los resultados han confirmado la importancia del fenómeno. El total de suelo no edificado para la tipología residencial en 2009 asciende a un 16,9% y en el caso de la industrial a un 29,8%, siempre teniendo en cuenta los artificiales localizados en suelo urbano o urbanizable. En ambos casos la proporción es el fiel reflejo de la magnitud de los procesos de artificialización llevados a cabo durante la burbuja inmobiliaria, del súbito desplome de la actividad y de la absoluta falta de perspectiva. La elevada proporción observada en el suelo industrial muestra que se ha puesto a disposición del sector una gran cantidad de suelo pero la expansión urbanística no ha ido acompañada de políticas efectivas que impulsen y hagan viable el sector. La evolución, tanto en suelo residencial como industrial, muestra que el ritmo de urbanización del suelo era incluso mayor al de la edificación, lo que refleja que la tendencia esperada era que la construcción siguiera en aumento. A través de estos datos se puede corroborar que los responsables de dichas actuaciones no atisbaron ningún indicio del final de la etapa expansiva, lo que ha desembocado en un problema de las dimensiones señaladas.

Se considera muy interesante la diferenciación propuesta sobre los diferentes tipos de

suelo no edificado existente, ya que permiten contextualizar los datos según su origen y sus perspectivas de futuro. El estudio de estas clases puede ser la base para aproximarnos con mayor claridad a las particularidades del suelo no edificado y reconocer así las diferentes necesidades de gestión que pueden requerir en un futuro.

Entre las causas que han hecho posible una ocupación territorial desmedida en la Comunidad Valenciana se señala como importante la inexistencia de una ordenación territorial a nivel supramunicipal que guiara los desarrollos (BURRIEL, 2009). Una visión sostenible e integrada podría haber modelado la elaboración de los planes urbanísticos municipales, evitando el sobredimensionamiento de los mismos. Específicamente, la Comunidad Valenciana no contó con figuras similares hasta 2011, cuando se aprobó la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, la cual, aunque sólo a modo de recomendaciones, por fin establece un techo de crecimiento para la elaboración de nuevos planes generales (CONSELLERIA D'INFRAESTRUCTURES, TERRITORI I MEDI AMBIENT, 2011).

Sin duda, la perspectiva de futuro y la planificación han sido las grandes ausentes del proceso de crecimiento durante la burbuja inmobiliaria. Muchos son los agentes públicos y privados que durante los años de expansión han puesto sus esfuerzos en la obtención de un rédito a corto plazo sin preocupación alguna por las consecuencias irreversibles de este proceso (ROMERO, 2011). Los poderes públicos, responsables, en definitiva, de velar por el bienestar de sus ciudadanos en el presente y a largo plazo, han sido incapaces de plantear un modelo productivo sostenible, poniendo a disposición del mercado un territorio que forma parte del patrimonio histórico, natural y futuro de la sociedad.

Fruto de esta situación de irresponsabilidad administrativa surge el fenómeno denominado «deslegitimación del urbanismo» BURRIEL (2008), basado en que la falta de una ordenación territorial supramunicipal ha llevado, en muchos casos, a que sea posible generar un planeamiento municipal orientado a favorecer intereses privados, desvirtuando la función pública del urbanismo.

Esta deslegitimación, se traduce en una percepción ciudadana muy negativa con respecto al urbanismo y a los poderes públicos que lo manejan. Y es que todas las secuelas del tipo de urbanismo desarrollado no pueden

medirse en hectáreas o millones de euros. Una de las consecuencias más importantes podría derivar de dicha percepción, ya que es la sociedad quien debe legitimar las políticas que den rumbo a su futuro y la desconfianza generada ante el urbanismo y su función puede suponer una merma de su credibilidad y, con ello, de las nuevas propuestas. Ante este tipo de cuestiones surge la necesidad de potenciar los mecanismos de una nueva gobernanza que permita sentar las bases de una nueva forma de desarrollo social, económica y medioambientalmente sostenible (ROMERO & FARINÓS, 2011).

Hoy en día, la realidad más tangible es que la paralización de la actividad ha dejado un paisaje desolador de urbanizaciones abandonadas o a medio construir y ha sacado a relucir la debilidad de una economía basada en la especulación urbanística. El alto índice de degradación de las mismas hace que este nuevo «paisaje de la ruina» deba ser gestionado a la mayor brevedad y convertirse en objetivo primordial de la planificación en los próximos años.

Aunque de forma general la construcción ha alcanzado un nivel muy alto en España, resultaría desacertado extender por asociación los resultados obtenidos en la Comunidad Valenciana a todas las comunidades autónomas, ya que en cada una se han dado unos procesos en función al nivel de desarrollo urbanístico.

Ahora bien, se presupone que en aquellos lugares donde los ritmos de artificialización

fueran similares, también se asemejarán las cantidades de SNE. La imposibilidad de poder conocer estos datos actualizados nivel nacional se debe a que gran parte de las autonomías no han publicado información posterior al SIOSE 2005. Sirva este trabajo para mostrar la importancia de esta base de datos y la necesidad real de contar con información actualizada a nivel nacional. La continuidad de las publicaciones permitirá que se puedan realizar análisis geográficos de excelente calidad y que las nuevas políticas puedan basarse en unos datos precisos y actualizados.

En definitiva, se ha asistido a un proceso de transformación territorial sin precedentes, impulsado por un modelo económico insostenible y cuyas consecuencias están resultando de una gravedad enorme. Este momento podría suponer un punto de inflexión para el territorio donde se plantee una profunda reflexión sobre el modelo productivo y pueda ser orientado hacia pautas más sostenibles a largo plazo. También existe la posibilidad de que el anterior escenario no se produzca y que la crisis se convierta en simple pretexto para desregularizar más el uso del suelo e incentivar nuevamente el antiguo modelo basado en la construcción (RULLAN, 2011). Desde aquí, sólo queda incidir en la importancia de reconocer las prácticas que han desembocado en un escenario negativo para poder replantear un futuro con mejores perspectivas. Ya se refería Einstein a menesteres similares, afirmando que no hay síntoma más claro de locura que repetir el mismo experimento esperando resultados distintos.

## 5. Bibliografía

- ALBIZUA, L. & I. BARINAGARREMENTERIA & J. C. IBÁÑEZ (2010): «Seguimiento de la consolidación del desarrollo urbano en la Comunidad de Madrid mediante técnicas de teledetección». En: J. OJEDA & M.F. PITA & I. VALLEJO (eds.), *Tecnologías de la Información Geográfica: La Información Geográfica al servicio de los ciudadanos*. 625-639, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Sevilla.
- BURRIEL, E. (2008): «La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006)» en: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII (270): 64.
- (2009): «La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)» en: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* XII (306).
- (2011): «Subversion of land-use plans and the housing bubble in Spain» en *Urban Research & Practice*, 4 (3): 232-249.
- GAJA, F. (2008): «El tsunami urbanizador de la costa mediterránea» en: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII (270): 66.
- GIELEN, E. & S. PALENCIA (2012): «Nuevo Paisaje Urbano después de la crisis inmobiliaria en la Comunidad Valenciana: Escalas de Observación y Reflexión sobre su futuro» *IV Congreso Internacional de la Ingeniería Civil*. Valencia, COM0126.
- GOERLICH, F. J. & I. CANTARINO (2012): *Una grid de densidad de población para España*. Fundación BBVA, Bilbao, 138 pp.
- INFRAESTRUCTURA DE DATOS ESPACIALES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. «Terr@sit». [Online]: <http://terrasit.gva.es/>
- INSTITUTO VALENCIANO DE ESTADÍSTICA. [Online]: <http://www.ive.es>
- LAS PROVINCIAS (24.10.2007) «Parc Sagunt I crearà 4.500 empleos y será la mayor oferta empresarial de España». Último acceso 24.10.2013. [Online]: <http://www.lasprovincias.es>

- MEMBRADO, J. C. (2011): «Cartografía del urbanismo expansivo valenciano según SIOSE». *XXI Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles*: 427-438. Alicante.
- NEL·LO, O. (2011): «Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones de baja densidad en Cataluña» en: *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 167: 81-98.
- ROMERO, J. (2011): «Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias» en: *Cuadernos Geográficos*, 47 (2010-2): 17-46.
- & J. FARINÓS (2011): «Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado» en: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56: 295-319.
- ROSA, J. P. & R. P. GARCÍA & M. ERENA (2012): *Evolución de la ocupación del suelo en la huerta de Murcia. Revisión SIOSE 2005-2009*, recursos IGN.
- RULLAN, O. (2011): «La regulación del crecimiento urbanístico en el litoral mediterráneo español» en: *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 168: 279-298.
- SISTEMA DE OCUPACIÓN DEL SUELO DE ESPAÑA (SIOSE) (s.f.): *Documentos asociados*. [Online]: <http://www.siose.es/siose/>
- VALENCIA. CONSELLERIA D'INFRAESTRUCTURES, TERRITORI I MEDI AMBIENT (2011): *Estrategia territorial de la Comunidad Valenciana*. Generalitat Valenciana. Disponible en <http://www.cma.gva.es/>
- (2013): *Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana*. Generalitat Valenciana. Disponible en <http://www.cma.gva.es>
- ZORNOZA, C. (2013): «Crecimiento urbanístico en la zona costera de la Comunidad Valenciana (1987-2009). Análisis y perspectivas de futuro». *IIDL-PUV, Colección 'Estudios y Documentos' 12*, Valencia, 149 pp.

# Abstracts

## Landscape as a dynamic system: an inspiration for the contemporary city

Cristina DEL POZO

---

**Abstract:** This article examines the emerging trend to direct the urban project toward the landscape. To do this, the paper has been divided into two parts: the first one describes the theoretical framework, and the second one is a review of some case studies of urban growth and regeneration projects in Europe and North America (Canada and USA) that have incorporated landscape strategies based on ecological principles in the early stages of urban transformation.

The theoretical framework focuses on the contemporary discourse of the landscape during the twentieth century evolved from being considered a scene, to be seen as a dynamic system that works through processes. Evolved from the pictorial to the instrumental, operational and strategic. This dynamic condition gives the ability of been selfcreated and can be integrated into the basis of the design.

The transformation of these processes are an inspiration and a model for the new urban development. In the second part, urban intervention projects that incorporate this approach are reviewed. This specificity allows the landscape to articulate the urban, and through its dynamic, understanding how cities evolve over time.

**Keywords:** Landscape. Dynamic System. Urban Form. Design Strategies.

## The URBAN Community Initiative as a transformation issue for the practice of urban regeneration: The Spanish case

Sonia DE GREGORIO HURTADO

**Abstract:** The URBAN Community Initiative has been so far the most specific instrument of the urban policy in the European Union. It was developed during two consecutive programming periods of the Cohesion Policy (the period 1994-1999, under the name of URBAN, and the 2000- 2006, under the name of URBAN II).

Its progress in Spain, as in other Member States, has made an important contribution to the practice of urban regeneration. Its scope has been established by the country circumstances, which have acted in accordance with the situation, limiting or fostering the introduction of the methodological approach considered by this Community Initiative. From this awareness the paper analyzes the contribution made by URBAN to the field of urban regeneration in Spain.

The research has been developed stemming from the contextualization of URBAN in the framework of the EU urban policy, thus to characterize and understand its methodological elements and to analyse, afterwards, its application to the Spanish case (through a general approach to the URBAN programmes (1994-1999) and the development of case studies of the URBAN II programmes).

The analysis of the results achieved by the Spanish programmes has produced some conclusions about the contribution made by URBAN to the Spanish context of urban regeneration and the lessons that has entailed its implementation. These conclusions are proposed as a contribution to the current discussion on the extension of the EU urban policy for the new budget period 2014-2020.

**Keywords:** URBAN Community Initiative. Urban Regeneration. Urban Policy. EU.

## Central public spaces in Spanish cities

Sergio TOMÉ FERNÁNDEZ

**Abstract:** The aim of this piece of work is to reconstruct the contemporary transformation of the public spaces that organize the urban centre, present or traditional, in Spanish cities. So, for that, we use a group of thirty squares, all of them significant, with a wealthy artistic heritage and with functional complexity, because of their evolution and continuous adaptation. The approach, qualitative and retrospective, is based on bibliography, ground reconnaissance and graphic material, particularly the historical series of postcards. The comparative method shows us parallelism and bears resemblance to stratification process, the dynamics and landscape changes, due to urban scale and the specific factors of every single city. The paper helps us to identify the variables that take part in the evolution and knows the various stages of development in this evolution: from the Nineteenth-century liberal reform to nowadays strategic and project town planning. The economic, morphological, social and environmental differences during those stages show us the sample of what happened in the city and all the changes in the geographical declaration of the centrality (traditional methods of geographical analysis).

**Keywords:** Cities. Public spaces. Squares. Cityscapes.

## Housing problems during the recession post 2008 in Portugal and Spain

Margarida PEREIRA & Isabel PATO

**Abstract:** This reflection has as a backdrop the impact of economic recession and financial access to housing in Portugal and Spain, that affects homeowners who are becoming economically unable to meet financial commitments for purchasing housing, and those who being potential buyers in an environment not recessive, have now cut off the access to credit. Faced with this new housing problem, which is increasing in size and complexity, it is intended to expand the knowledge about the processes associated with the phenomenon of the "new dislodge" and contribute to reassess the forms of balance the (re)adjustment between supply and demand for housing, given the vulnerability and reactivity of the market and worsening shortages of housing, including that resulting from de-harmonization between income and expenditure on housing that is increasingly affecting families.

The objectives of this paper are firstly to understand the housing problems generated by the economic and financial recession as well as its associated mechanisms, secondly to identify the weaknesses of institutional responses and finally to confront different perspectives regarding the solutions adopted until now. The methodology addresses the analyses of the two axes of the problem here discussed, the housing market and the housing policies (in its principles and procedures), in the two Iberian countries.

**Keywords:** Housing market. Housing policy. Economic and financial downturn. Portugal. Spain.

## Discussions and territorial conflicts: the case of Catalonia

Margarida CASTAÑER VIVAS & Moisès JORDI PINATELLA

**Abstract:** The article is based on the definition of the social impact of a territorial project as the global-perception —result of the sum of the individual assessments— that a particular local society has of the pros and cons of a particular intervention on the territory. The social impact is in short a subjective assessment of the unbiased impacts (physical and socioeconomic) of a performance by the local society. From this viewpoint the social impact is established largely by the social, economic and political territory and the characteristics of the local society.

This paper is not intended to analyze the discussion or conflict itself but the main focus or objective focuses on determining what capacity they have to modify or stop a project and what consequences have on the territory. This idea is exemplified through the analysis of three cases located in Catalonia that led to discussions beyond the territory concerned and in different social groups.

**Keywords:** Territorial Discussions. Territorial Conflicts. Social Impact. Catalonia.



## The SIOSE as a source to quantify the residential and industrial land: methodological proposal applied to the Comunidad Valenciana

Carmen ZORNOZA GALLEGO

---

**Abstract:** The SIOSE project shows the most accurate and updated information about land use in Spain, which constitutes the basis of knowledge of the processes that took place over the territory. The aim of the paper is to assess the soundness of this data source in order to quantify the residential and industrial land which has been developed but remains without any buildings or development. This land has regained significance because of the real state bubble burst. Also, we aim to discover their evolution using information from two different periods of time (2005 and 2009). The application of the methodology is used on the Valencia Community and the results verify the validity and importance of the information, but taking into account the SIOSE structure and the character of this land. Regarding the practice, results show that 16.9% of the residential typology and 29.8% of the industrial one had not been developed any further. In both cases the rate of urbanization was higher than the building, indicating that the industry did not foresee the end of the expansive stage.

**Keywords:** Land Use Databases. Real Estate Bubble. Land Planning. Sustainable Development.

## La lenta reacción del mercado de vivienda

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en CC. Económicas. Vocal del Consejo Superior de Estadística del INE.

*«...en todo caso una redefinición del papel de las viviendas en alquiler en España contribuiría a recuperar la actividad».*

VALLE (2014).

### 1. Introducción

En los primeros meses de 2014 la recuperación de la economía mundial se ha fortalecido. Destacó el caso de la Eurozona, donde se ha registrado un aumento de la actividad y del empleo en cuatro trimestres consecutivos. La recuperación llegó a la economía española en el segundo semestre de 2013 y se ha mantenido en los primeros meses de 2014. En este periodo ha destacado el aumento del empleo y también ha presentado cierto dinamismo la demanda interna de la economía. El mercado de vivienda mantuvo en 2013 la tónica de descenso de la demanda y de retrocesos en los precios, que fueron menos intensos que los del año anterior. Destacó la reestructuración de las ventas en favor de las destinadas a extranjeros. En este trabajo se resume en los capítulos primero y segundo, respectivamente, la evolución de la economía mundial y la de España. Desde el apartado tercero hasta el quinto se describe el comportamiento del mercado de vivienda en 2013 y primeros meses de 2014. En el apartado sexto y último se comentan los cambios en la política de vivienda.

### 2. Se fortalece la recuperación mundial y de la Eurozona

La recuperación de la economía mundial se ha afianzado durante el primer trimestre de

2014. Los mercados financieros han presentado mayor estabilidad que en los años precedentes. En este contexto ha destacado el debilitamiento de la evolución de algunos países emergentes desde el segundo semestre de 2013. Se han revisado al alza las previsiones de diciembre pasado sobre el crecimiento de la economía mundial para 2014 (3,4%) y del comercio mundial (3,8%). Algunos de los riesgos que afectaron de forma relevante a la economía mundial en los últimos tres años se han atenuado en 2014.

Se ha combatido el riesgo de deflación a nivel mundial a través de políticas monetarias expansivas y heterodoxas, entre las que destacan las de reducción de los tipos de interés, las de relajación cuantitativa, y las encaminadas a favorecer una mayor expansión del crédito (ROUBINI, 2014). Persisten los riesgos derivados del cambio en la política de relajación monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos y de la previsible actualización al alza de los tipos de interés practicados por dicha autoridad monetaria.

En todo caso, las previsiones señalan que el crecimiento de la economía de Estados Unidos estará próximo al 3% y que el de la Eurozona se situará en el 1,2%. En este contexto en 2014 habrá creación de empleo positiva en ambas áreas económicas, más intenso en el caso de Estados Unidos, el 0,5% que en el de la Eurozona (0,3%) (FIG.1).

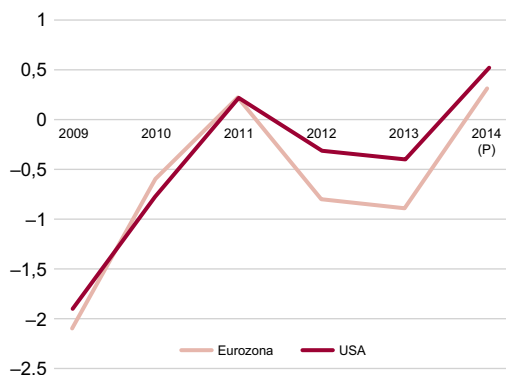


Fig. 1/ Estados Unidos y Eurozona. Evolución del empleo. Tasas anuales de variación, 2009-2014 (previsión) (%)

Fuente: BCE.

Con menor intensidad que en Estados Unidos, la recuperación también ha avanzado, pues, en la Eurozona, donde se ha previsto para este ejercicio un aumento del PIB del 1,2% (-0,4% en 2013). La recuperación en cuestión dista de alcanzar la intensidad correspondiente a etapas cíclicas similares del pasado. Al ritmo de los tres últimos trimestres de 2013, será preciso esperar hasta el último trimestre de 2015 para alcanzar en la eurozona los niveles de actividad inmediatamente anteriores a la crisis.

Los principales factores de recuperación han sido los relativos a la reactivación de la demanda interna, el carácter a todas luces expansivo de la política monetaria, en la que destacan los bajos tipos de interés, la desaparición paulatina de la restricción crediticia y la reducción gradual de los elementos de incertidumbre que generó la pasada crisis (BCE, 2014). El aumento del empleo ha sido débil hasta el momento, puesto que ha tenido lugar primero una recuperación de las horas trabajadas por empleado. También parece recuperarse la población activa, lo que hará que la situación de elevado desempleo se prolongue más tiempo.

Las exportaciones, con un aumento previsto del 3,6% (1,1% en 2013) y la inversión en capital productivo serán los componentes más dinámicos de la demanda en la Eurozona (Fig. 2). Se prevé que las exportaciones tomen fuerza a lo largo de 2014, aprovechando el mayor dinamismo general de la economía mundial.

Los bajos ritmos de inflación, inferiores a las previsiones en el primer trimestre de 2014, están cada vez más lejos del objetivo del 2% de variación anual de los precios. Dicha evolución ha llevado a plantearse la cuestión de la posible presencia de la deflación en la Eurozona. Esta situación ha hecho que se redoble la atención sobre las posibles políticas del BCE, donde los márgenes de reducción

Fig. 2/ Eurozona. Previsiones del BCE Tasas medias de crecimiento interanual (\*) Precios constantes. Porcentajes

Magnitudes	2013	2014(*)	2015(*)
<b>Índice precios de consumo armonizado</b>	1,4	1,0	1,3
<b>PIB real</b>	-0,4	1,2	1,5
Consumo de los hogares	-0,6	0,7	1,2
Consumo público	0,2	0,4	0,4
Formación bruta de capital fijo	-2,9	2,1	2,7
Exportaciones	1,1	3,6	4,7
Importaciones	0,0	3,5	4,7
<b>Empleo</b>	-0,8	0,2	0,5
Tasa de desempleo	12,1	11,9	11,7
Saldo AA. Públicas (%PIB)	-3,2	-2,7	-2,5
Deuda Publica/PIB	93,2	93,5	93,2
<b>Saldo B. Pagos c. corriente (%PIB)</b>	2,2	2,4	2,6

(\*) Previsiones.

Fuente: BCE, Boletín Mensual, marzo 2014.

de los tipos de interés resultan muy limitados (el tipo de intervención está en el 0,25%). Es posible que, en presencia de economías muy endeudadas, la presencia de una tasa de inflación inferior al 1% pueda plantear problemas. La deflación aumenta el valor real de la deuda.

La política de «alivio cuantitativo» es un instrumento de política monetaria que puede poner en práctica el BCE, de forma más o menos similar a lo realizado por otros bancos centrales, entre los que destacan la Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco de Japón. La política monetaria citada se puede desarrollar a través de diferentes canales, entre los que destaca la posible compra de activos por el BCE a los bancos, que podría impulsar la concesión de créditos a las empresas. Otra actuación sería la de efectuar compras de deuda para reestructurar los niveles de los tipos de interés, provocando el descenso de los tipos a largo plazo (MUNCHAU, 2014).

En la reunión del Consejo del BCE de 3 de abril de 2014, según declaración del presidente de dicha entidad,

«hubo consenso unánime para utilizar todos los instrumentos disponibles de política monetaria, incluidos los no convencionales, para hacer frente a los riesgos de un periodo prolongado de baja inflación»<sup>1</sup>.

Entre dichas medidas no convencionales podrían incluirse la provisión de liquidez a los bancos o un programa de compra de activos, pero no se pasó del anuncio de tal posibilidad.

### 3. Economía española. La demanda interna puede tener una aportación positiva

Según la Contabilidad Nacional Trimestral de España del INE, la prolongada fase de recesión del último ciclo económico de España tocó fondo en el primer semestre de 2013. La nueva etapa de recuperación se inició en el segundo semestre del mismo año. La recuperación citada se ha caracterizado, hasta el momento, por su debilidad, aunque la variación del empleo en el primer trimestre de 2014 parece haber alcanzado algo más de intensidad que en los dos trimestres precedentes.

<sup>1</sup> «Draghi trata de ahuyentar el fantasma de la deflación», *El País*, 4 de abril de 2013.

La evolución de la economía española en 2013 fue paralela a la del conjunto de la economía mundial, que empezó a «tirar» en dicho ejercicio, impulsada por el fuerte crecimiento de algunas economías avanzadas, especialmente Estados Unidos, y de algunas de las economías emergentes. Como sucede tras las crisis financieras prolongadas, la recuperación resulta todavía frágil.

En los casi seis años de recesión de la economía española (2008-2013) se pueden distinguir dos periodos diferenciados. En el primero, que se desarrolló en los primeros tres años de dicha etapa, fue decisivo el impacto de la crisis financiera y la consiguiente restricción crediticia. Dicha evolución explicó el abrupto descenso de las ventas de viviendas y de la nueva construcción residencial. El retroceso citado se extendió después al conjunto del sector de la construcción, cuya expansión había sido el principal motor de la fase previa de expansión de la economía.

Los mayores descensos del empleo y los más acusados aumentos del paro tuvieron lugar en 2007-10 en los territorios que habían sido el mayor exponente de la «burbuja inmobiliaria», esto es, el arco mediterráneo (Alicante, Castellón, Murcia), Canarias y la periferia de Madrid (Guadalajara y Toledo). En la primera fase de la crisis las ciudades más afectadas por el citado modelo de crecimiento sufrieron de lleno el impacto. En cambio, en el caso de las ciudades con mayor diversificación económica y con más presencia del sector público se registró un impacto atenuado del descenso de la actividad y del empleo (MÉNDEZ, 2013).

La segunda fase de la recesión, situada entre 2010 y 2012, se caracterizó por la relevancia de las políticas económicas deflacionistas adoptadas por los gobiernos de la Eurozona para hacer frente a la crisis de la deuda. El sector de la construcción siguió retrocediendo en esta etapa, pero a un ritmo menos acusado. El protagonismo de la recesión se desplazó en este periodo al sector público, que deprimió su demanda, con lo que los principales centros administrativos experimentaron los mayores aumentos del paro registrado.

Los mayores ajustes a la baja del gasto público se dejaron sentir en las autonomías con mayor reducción del gasto, como se advierte en numerosas ciudades de Castilla-La Mancha. En cambio, las ciudades con mayor peso del turismo mantuvieron un mayor nivel de ocupación, tras superar el retroceso del empleo en la primera parte de la crisis (MÉNDEZ, *op.cit.*).

En los dos últimos trimestres de 2013 el empuje de la economía mundial llegó, pues, a España. Como en el resto de la Eurozona, la expansión de las exportaciones y la caída de las importaciones habían contrarrestado entre 2007 y 2013 el impacto negativo que sobre la actividad ejerció la débil demanda interior. Pero el empuje de la actividad en la segunda mitad de 2013, que supuso el final de la recesión, se derivó del comportamiento más dinámico de la demanda interior (consumo privado e inversión en capital fijo, según la Contabilidad Nacional Trimestral), puesto que las exportaciones aportaron menos al crecimiento en este periodo.

La devaluación interna (descensos salariales acusados, provocados por los cambios en la normativa laboral) no parece haber desarrollado del todo sus supuestos efectos positivos sobre el crecimiento, pues los menores salarios frenan el consumo, reducen los ingresos por IVA y aumentan el déficit público (CALLEJA, 2014). En todo caso, la previsión de crecimiento para 2014 se ha situado por encima del 1% (-1,2% en 2013) y, sobre todo, se va a pasar a registrar en este ejercicio una variación positiva del empleo, que se situará en el 0,4% en media anual pero que será más elevada a lo largo de todo el ejercicio (FIG. 3).

En la previsión para 2014 las exportaciones (5,4%) y la inversión en bienes de equipo (5,2%) son los componentes que presentan el mayor dinamismo. En todo caso, se trata del primer ejercicio en el que, desde 2007, la demanda interna de la economía espa-

ñola puede presentar una evolución positiva (0,2%) (FIG. 4). Mientras que el PIB de la economía española estaba en el último trimestre de 2013 un 7,2% por debajo del nivel del primer trimestre de 2008, el empleo EPA había caído en un 17,9%. Este descenso correspondió a una caída de los ocupados de 3,6 millones, de los que el 46,4% procedió del sector de la construcción y el 31,4% de la industria.

En marzo de 2014 los afiliados a la Seguridad Social aumentaron en un 0,7% sobre el año precedente, a pesar del persistente retroceso del empleo en la construcción (FIG. 5). En dicha variación, que correspondió a 115.013 afiliados, han influido, sobre todo, las variaciones positivas experimentadas por el empleo en las Administraciones Públicas (0,5%), en Educación (6,2%) y Sanidad (1,4%), así como en Hostelería (2,84%).

La tasa de inflación se ha situado en marzo en una tasa interanual del -0,2%, lo que ha planteado preocupación por el riesgo de deflación que dicha situación comporta. En cuanto a la balanza de pagos de la economía española, según el Banco de España, el déficit por cuenta corriente se situó en enero de 2014 en 3,6 miles de millones de euros (mm), frente a los 3,3 mm del mismo mes de 2013. Este aumento se explica, principalmente por el deterioro del saldo de la balanza de rentas y, en menor medida, del de transferencias, mientras que se produjo una reducción del déficit de la balanza comercial y un aumento del superávit de la balanza de servicios. La balanza de turismo y viajes contabilizó en

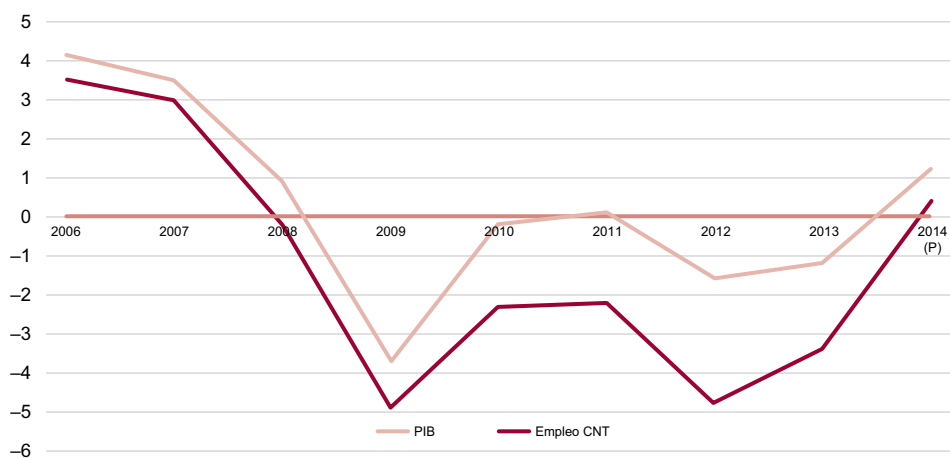


FIG. 3/ España. PIB y empleo. Tasas interanuales de variación, 2006-2014 (previsión)

Fuente: INE y BdE.

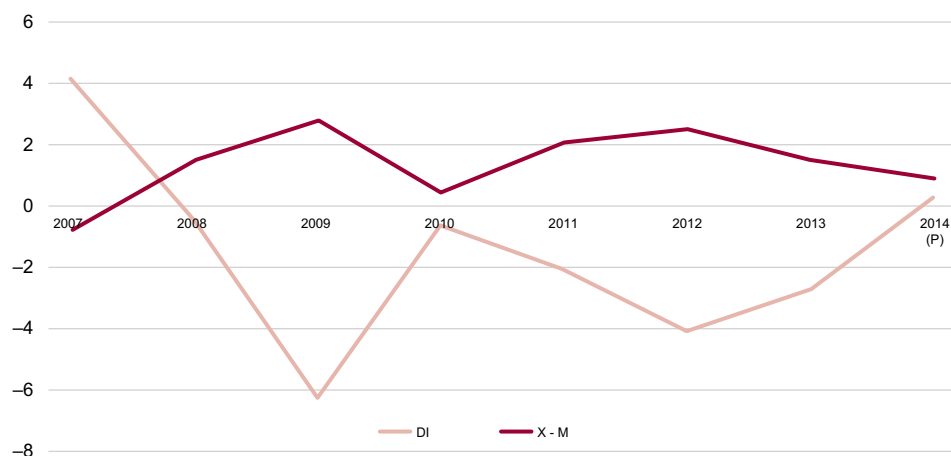


FIG. 4/ Economía española. Demanda interna (tasas de variación anual) y aportación neta al crecimiento del sector exterior

Fuente: INE y BdE.

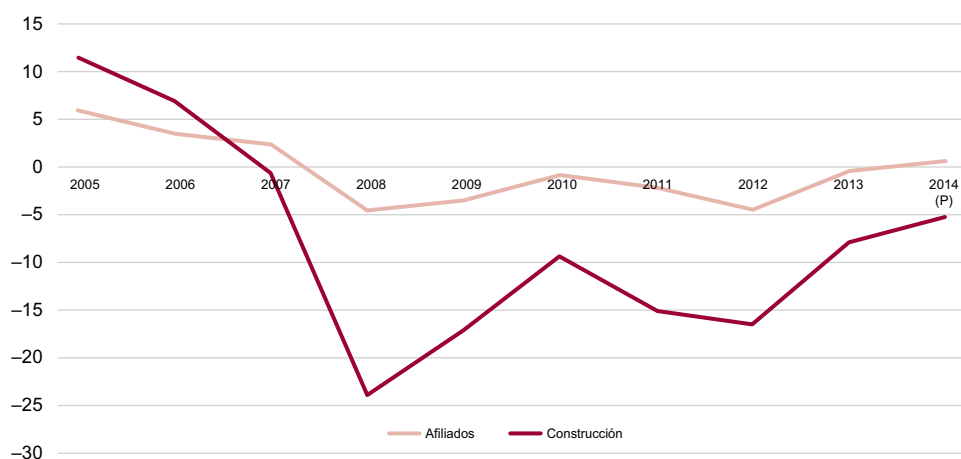


FIG. 5/ Afiliación a la Seguridad social, total y sector de la construcción. Tasas anuales de variación (%)

Fuente: INE. MINISTERIO DE EMPLEO.

enero de 2014 un superávit de 2,1 mm, superior al alcanzado en el mismo mes del año anterior (1,9 mm). A pesar del resultado de enero, la previsión para 2014 es de un nuevo y mayor superávit de balanza de pagos que en 2013.

El déficit público se situó en 2013 en el 6,7% del PIB, previéndose una disminución del mismo para el ejercicio de 2014. Esta moderación del déficit no frenará la trayectoria alcista de la relación deuda pública/PIB, que se aproximará al 100% en 2014 (BANCO DE ESPAÑA, 2014).

#### 4. Mercado de vivienda. Los precios (I)

En 2013 volvieron a retroceder las ventas de viviendas, los precios descendieron con menos fuerza y la nueva oferta se redujo hasta alcanzar los niveles más bajos desde que se dispone de información sobre viviendas iniciadas. La financiación mantuvo un tono restrictivo, volviendo a descender de forma significativa el crédito a la promoción y compra de vivienda. En 2013 aparecieron algunos nuevos elementos en el mercado de vivienda de España, que pueden marcar una evolución dife-



Fig. 6/ Precios de las viviendas, 1997-2014, euros/m². Series anuales (fin de año), 1997-2014 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO y TINSA.

rente en el mercado de vivienda en 2014. Las ventas de vivienda a extranjeros mantuvieron un ritmo de aumento importante y fue significativa la presencia del comprador inversor. Hubo asimismo una mayor heterogeneidad en la evolución de los mercados de vivienda.

En 2013 el descenso de los precios de la vivienda fue inferior al de 2012. El retroceso de dichos precios se concentró en 2011-13, en contraste con la aparente estabilidad de los precios en el periodo inicial de la crisis, 2008-2010. En 2014 los precios de la vivienda han seguido descendiendo, según Tinsa (-7,6%), aunque han aparecido elevaciones en algunos puntos, como Madrid (2,1% en 2013) (Fig. 6).

Sobre una caída acumulada del 40,5% según Tinsa entre diciembre de 2007 y febrero de 2014, han presentado mayor intensidad los descensos de la Costa Mediterránea (-48,6%), Capitales-Grandes Ciudades (-43,4%), mientras que fue menor el retroceso acumulado en las islas, Baleares-Canarias (-32,2%) (Fig. 7).

Los descensos acumulados de los precios de las viviendas en la etapa de crisis varían según los indicadores empleados. Los descensos más moderados son los de la estadística de tasaciones del Mº de Fomento (-30,2%), por debajo del IPV del INE (-37,1%, -43,4% en las viviendas de 2ª mano) y Tinsa (-40,6%) (Fig. 8). El descenso de los alquileres ha sido superior al 32%, lo que podría indicar que los precios de venta de la vivienda en propiedad han sufrido unos retrocesos superiores a las de los alquileres durante la recesión del mercado de vivienda.

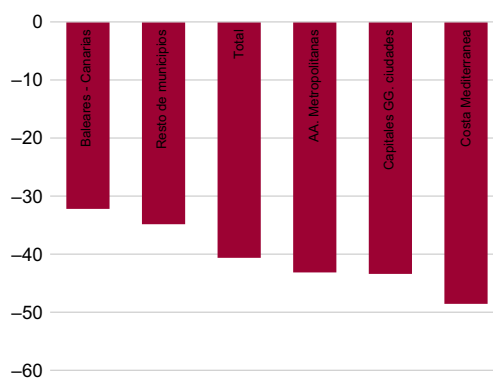


Fig. 7/ Precios de las viviendas. Variaciones acumuladas en el periodo de recesión del mercado de vivienda (febrero 2014/diciembre 2007) (%)

Fuente: TINSA.

Los precios de tasación estimados por el Ministerio de Fomento descendieron en 2013 en un 4,2%, descenso inferior al del año precedente (-10%). En 2013 presentaron, por el contrario, ritmos interanuales de variación positiva los precios correspondientes a Baleares (3,6%), Canarias (0,5%) y Madrid (2,1%). En el caso de las islas dicha evolución indica que el buen año turístico favoreció una recuperación de las ventas de viviendas, mientras que en el caso de Madrid la evolución comentada puede reflejar la presencia de inversores institucionales que aprovechan las oportunidades del mercado.

En 2012 fueron decisivos los cambios de la normativa bancaria a efectos de explicación de las caídas de precios más abruptas desde

Fig. 8/ Precios de las viviendas Recorrido de la variación desde el inicio de la crisis

Magnitudes	Fecha de referencia	Fecha del último dato	Variación (%) acumulada	2013	
				Interanual (%)	2014
1. Índice de precios de vivienda INE	2007 III	2013 IV	-37,1	-7,8	
2. Tinsa, Índice General. Tasaciones	2007. Dcbre		-40,0	-9,2	-7,6
3. M° Fomento, tasaciones	2008 I	2013 IV	-30,2	-4,2	
4. Hipotecas sobre vvdas. Importe medio	2007. Agosto	2014. Febrero	-33,3	-1,3	
5. Sociedad de Tasación	2007. Dcbre.	2013. Dcbre.	-29,8	-7,8	
6. Alquileres	2007. Mayo	2014. Enero.	-32,1	-5,2	-5,2

Fuente: SOCIEDAD DE TASACIÓN, INE, TINSA, MINISTERIO DE FOMENTO, FOTOCASA.

el inicio de la crisis. Dicha circunstancia desempeñó en 2013 un papel menos relevante, dejándose sentir en el mercado la presencia de Sareb, el «banco malo».

La creación del «banco malo», Sareb, fue consecuencia de la ayuda concedida a España en el verano de 2012 por parte del Eurogrupo para capitalizar los bancos afectados por la caída del mercado de vivienda. Una vez en marcha, Sareb puede ser en 2014 un protagonista significativo del mercado de vivienda de España, en especial en operaciones de venta a inversores mayoristas. Tras las pérdidas, por otra parte previsibles, de Sareb en 2013, 2014 puede ser un año importante para dicha entidad, en el que sus resultados dependerán de la calidad de las estrategias de desinversión puestas en marcha.

En el mes de julio de 2012 la Unión Europea se comprometió a aportar hasta 100.000 millones de euros a España, tras las pruebas de evaluación a las principales entidades de crédito en condiciones muy favorables (0,5% anual de tipo de interés y plazo de 15 años). El destino era la recapitalización del sistema financiero español. Los requisitos para recibir la financiación consistían en seguir una hoja de ruta para dicha recapitalización, en modificar la normativa de gestión de las crisis bancarias y en la creación de un «banco malo». Este último debería de adquirir los activos problemáticos de los bancos para que estos reanudasen la actividad crediticia normal.

Tras los resultados de las pruebas de estrés practicadas a los catorce mayores grupos bancarios españoles a fines de septiembre de 2012, que señalaron unas necesidades de capitalización comprendidas entre 25.900 y 53.645 millones de euros, el gobierno decidió

tomar unos 42.000 millones de euros de los cien mil millones ofrecidos por el Eurogrupo. Dos grupos de bancos concentraron la mayor parte de las ayudas necesarias, los del Grupo 0, correspondiente a los bancos controlados por el Frob (Bankia, Catalunya Caixa, NC Galicia y Banco de Valencia) y los del Grupo 1 (Caja 3, Banco Ceiss, BMN y Liberbank).

Entre diciembre de 2012 y marzo de 2013 se transfirieron a Sareb, creada en noviembre de 2012, activos problemáticos de nueve bancos. Sareb adquirió por 36.600 millones de euros activos de los bancos del Grupo 1 y por 14.000 millones los de los bancos del Grupo 2. Dichos traspasos de activos se realizaron a precios sustancialmente rebajados respecto de su valor bruto en libros (más del 50%). El Frob cubrió las carencias de recursos propios que resultaron en dichos bancos por la venta de activos a precios inferiores al contable. Para ello empleó los recursos procedentes de la financiación aportada por el Eurogrupo.

Sareb adquirió en poco tiempo los activos problemáticos citados de los bancos a capitalizar por el Frob y emitió «deuda sénior», para pagar a los bancos. Sareb tiene unos recursos propios (capital, prima de emisión y deuda subordinada a 15 años al 8%) que ascienden a 4.800 millones de euros, pero compró activos con un valor superior a los 50.000 millones de euros.

El Frob, instrumento español de resolución bancaria, controlado por el gobierno, tiene la mayor participación en los recursos propios de Sareb, 2.192 millones de euros, equivalentes al 45,7% del total, inversión que se realizó con recursos procedentes del empréstito del Eurogrupo. El 54,3% restante del capital de Sareb está distribuido entre un amplio conjunto de



inversores privados, entre los que destacan el Banco de Santander (16,6%) y CaixaBank (12,1%). Los activos se compraron a los bancos a un coste total de alrededor de 50.800 millones de euros, con un descuento medio del 52,5%, que en el caso de los activos inmobiliarios llegó a ser del 65%.

La deuda sénior emitida por Sareb lo ha sido a plazos cortos de uno, dos y tres años, con diferenciales sobre el euribor a tres meses de hasta casi tres puntos porcentuales. Dicha deuda está avalada por el gobierno y permite obtener financiación en el BCE. Como puede apreciarse, el Estado español resulta decisivo para la obtención de los recursos de Sareb.

Entre las compras de Sareb, 39.424 millones de euros son activos financieros, básicamente créditos, y 11.357 son activos inmobiliarios (89.000 viviendas y 13 millones de m<sup>2</sup> de suelo). Sareb, que no es un banco ni un instrumento de política de vivienda, tiene 15 años de plazo para vender los activos citados a precios que minimicen el coste para los contribuyentes de la capitalización de los bancos problemáticos.

Es posible que Sareb vuelva a tener pérdidas en los primeros años de funcionamiento. Los activos los está vendiendo de forma directa y a también a través de canales mayoristas. Puede crear vehículos conjuntos con compradores mayoristas vía Fondos de Activos Bancarios (FAB), con participación minoritaria. Según el último informe de la Comisión de la Unión Europea y del BCE de enero de 2014, las ventas de activos inmobiliarios por parte de Sareb han sido hasta ahora inferiores a lo previsto, pero los ingresos derivados de los préstamos a promotor han superado las previsiones. Para 2014 los principales problemas para Sareb serán los derivados de la evolución del mercado de vivienda, donde muestran mayor dinamismo las compras por parte de extranjeros. También le planteará problemas la posible entrada en mora de una porción creciente de la cartera de préstamos a promotor.

En una intervención en el Congreso de los Diputados, el Ministro de Economía señaló que el «banco malo» es un instrumento para ganar tiempo, y que trata fundamentalmente con promotores y con grandes riesgos. El Ministro comentó que Sareb ha comprado a los bancos más afectados por la crisis activos que aparecían en los balances bancarios por un valor de 100.000 millones de euros, y que ello lo ha realizado con un descuento de alrededor del 50%. También recordó que en Bankia el go-

bierno ha aportado 22.000 millones de euros en capital y que, además, Sareb ha comprado a dicho banco nacionalizado un paquete importante de activos.

También señaló que Sareb ha ayudado a modificar la percepción del sistema financiero español y de la economía española. Sareb ha cumplido en principio el papel asignado en el «Memorandum», esto es, comprar activos a los bancos más afectados por el ajuste para que estos recuperasen la actividad normal.

### 3. Mercado de vivienda. Demanda, financiación y accesibilidad (II)

La caída del empleo debilitó el ritmo de creación de hogares, que en 2013 descendieron ligeramente (-1.800, el -0,01%), según la EPA. Junto a los retrocesos salariales, que reducen la renta disponible familiar, dicha evolución deprime la demanda de vivienda en propiedad por los hogares de nueva creación (FIG. 9). Como antes se ha indicado, la afiliación a la SS ha avanzado de forma moderada en el primer trimestre de 2014, lo que podría mejorar los resultados de 2014 si tal evolución persiste a lo largo del año.

La restricción crediticia ha seguido afectando al mercado de vivienda en España. El saldo vivo del crédito a promotor retrocedió de forma espectacular en 2012-13 (-21,1% en 2013), resultando más moderado el descenso del crédito a comprador (-4,9%) (FIG. 10). En los dos primeros meses de de 2014 los nuevos créditos a comprador han superado en un 27,2% al volumen de 2013, aunque el nivel absoluto de las nuevas operaciones resulta todavía reducido (FIG. 11). Los tipos de interés de las nuevas operaciones se han mantenido en el entorno del 3,25% en los dos primeros meses de 2014, manteniendo así el perfil reducido de los años precedentes.

En los primeros meses de 2014 persistió el aumento de la morosidad, que ascendió al 13,53% a 31 de enero de 2014 para el conjunto de los préstamos al sector privado de la economía. Dentro de dicho total destaca el nivel más elevado de la morosidad en los préstamos a promotor, el 38% y en el sector de la construcción, el 34,3%, y la menor tasa del crédito a comprador, el 6%. En este caso la cifra absoluta de morosidad resulta elevada, unos 36.000 millones de euros, lo que puede anticipar nuevos aumentos de las ejecuciones hipotecarias (Fig. 12).

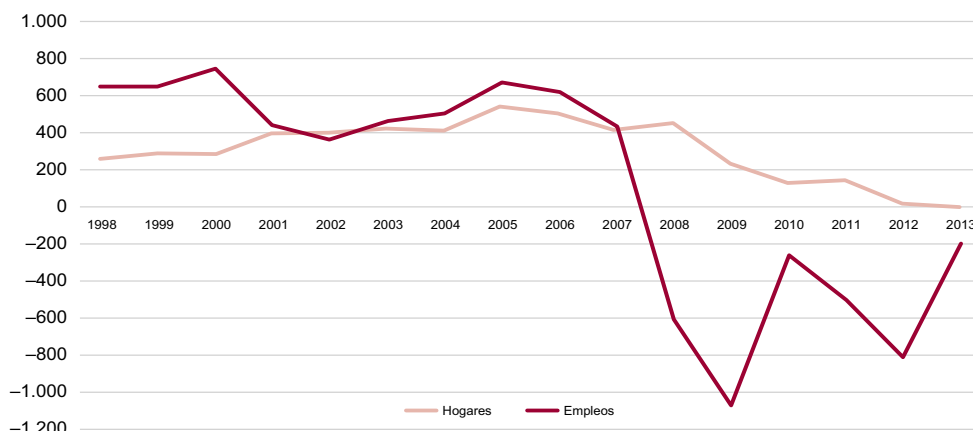


Fig. 9/ Empleo (CNT) y hogares (EPA). Variaciones absolutas anuales, 1998-2013 (previsión), 4º trimestre

Fuente: INE.

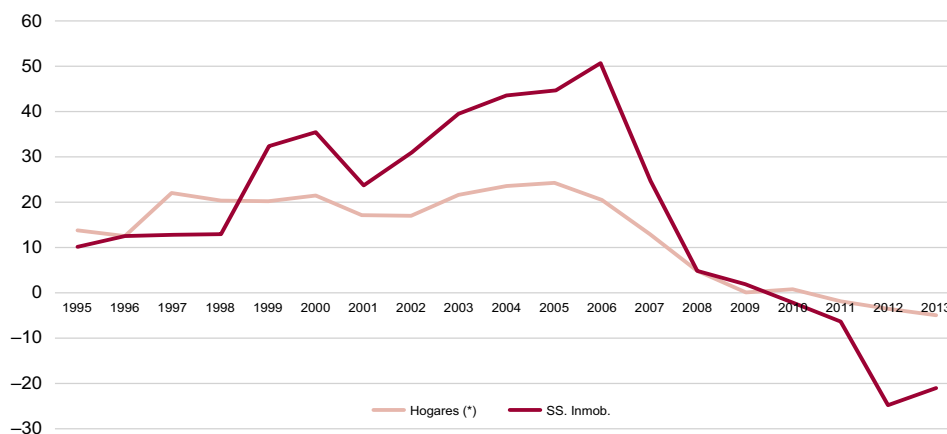


Fig. 10/ Crédito Inmobiliario. Tasas interanuales de variación del saldo vivo a 31 de diciembre (%). Crédito a promotor inmobiliario y a comprador de vivienda, 1995-2013

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

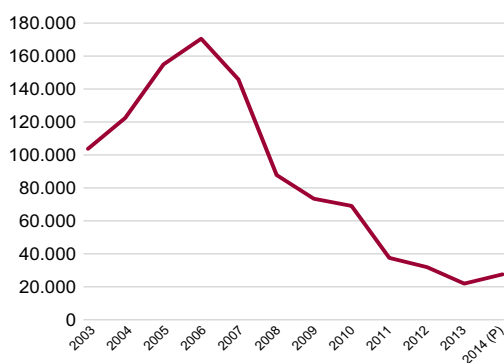


Fig. 11/ Crédito a comprador de vivienda. Totales anuales, 2003-2014 (previsión con datos hasta febrero) millones de euros

Fuente: BdE.

En cuanto a la accesibilidad, el esfuerzo de acceso a la vivienda en propiedad ha descendido de forma acusada en la fase de recesión del mercado de vivienda por los menores precios de venta y por los reducidos tipos de interés. Sin embargo, el crédito a comprador todavía no resultó accesible con normalidad en 2013 y las condiciones de los nuevos hogares han retrocedido respecto de la etapa pre-crisis. Además, en el caso del crédito a comprador hay un 20% del precio de venta de las viviendas que debe de aportarlo el comprador.

La caída de los alquileres, el -32,1% desde el inicio de la crisis, según Fotocasa, ha reducido el esfuerzo de acceso a la vivienda en alquiler para el hogar con el salario medio, que retrocedió desde el 50,7% de 2007 hasta el 33,3%

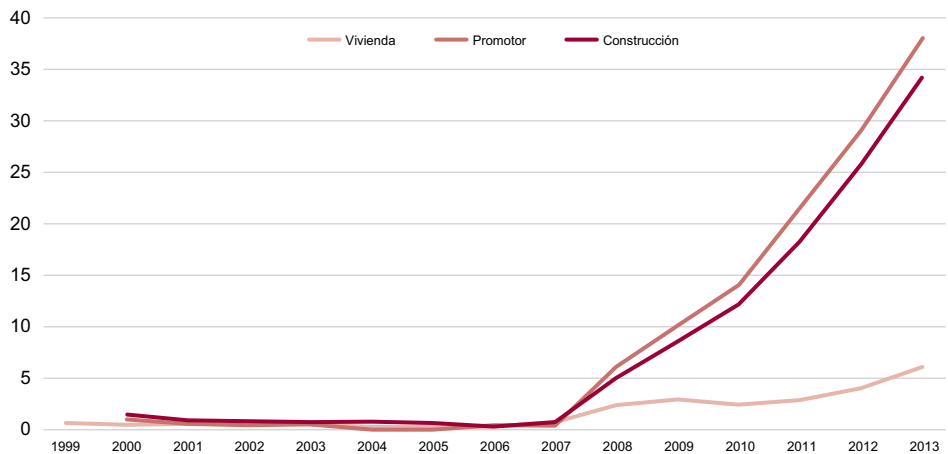


FIG. 12/ **Morosidad. Proporción de morosos en los créditos a promoción, construcción y compra de vivienda. Datos al 4º trimestre, 1999-2013**

Fuente: BdE.

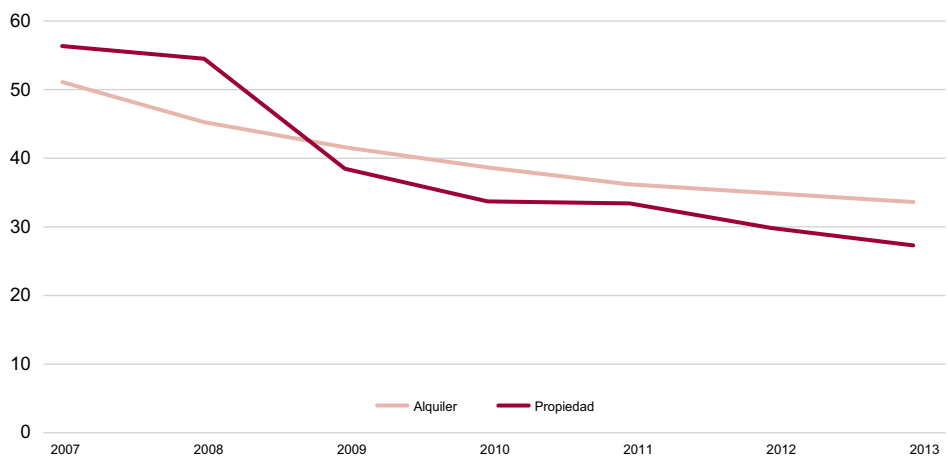


FIG. 13/ **Esfuerzo de acceso a la vivienda en propiedad, con precios Tinsa, y en alquiler, 2007-2013 (%). Proporción sobre los ingresos familiares**

Fuente: Tinsa, INE y BdE.

de 2013. Esta proporción de esfuerzo superó en 2013 a la que resultaría con un préstamo a comprador, el 27,2%, aunque esta última estimación no deja de ser un cálculo virtual, por las circunstancias antes comentadas de restricción crediticia y de descenso de las rentas salariales para el acceso a la vivienda en propiedad (FIG. 13).

En 2013 las transacciones de viviendas (notarios) sufrieron un nuevo descenso de las ventas en 2013 (-17,4%). Las ventas a extranjeros crecieron en un 12,6%, con lo que ganaron peso dentro del total de ventas, llegando a suponer el 16,5% del total (FIG. 14),

mientras que descendieron en un 21,5% las ventas a españoles residentes. La proporción citada de las ventas a extranjeros es la más elevada desde que se dispone de estadísticas de transmisiones inmobiliarias obtenidas a partir del registro de los notarios.

Por comunidades autónomas, las ventas a extranjeros supusieron el 38,8% en Baleares, el 35,9% en Canarias y el 20,9% en Murcia. Dicha presencia fue muy inferior en el interior, suponiendo solo el 5,9% en Madrid, el 1,7% en Galicia y el 1,3% en Extremadura (FIG. 15). En cuanto a la variación de las ventas de viviendas sobre el año precedente (FIG. 16), solo registró



FIG. 14/ **Transmisiones de viviendas. Total, a españoles residentes y a extranjeros (residentes y no residentes). Totales anuales, 2006-2013**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

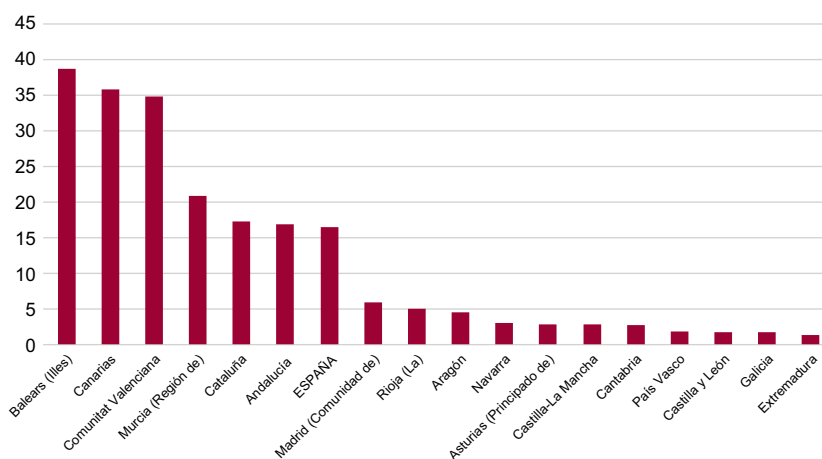


FIG. 15/ **Transmisiones de viviendas (Notarios). Proporción de ventas a extranjeros (residentes y no residentes)(%). España y CC. Autónomas, 2013**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

una variación positiva la autonomía de Canarias, el 1,4%, correspondiendo los retrocesos más intensos a Rioja (-34,6 %), Extremadura (-36,3%) y Asturias (-37,7%). Los descensos de las ventas de 2013 fueron menos acusados en las zonas más turísticas, que no por ello dejaron de experimentar disminuciones acusadas en las ventas a españoles residentes.

En 2013 la proporción de viviendas vendidas con préstamo hipotecario descendió hasta el 63%, proporción que volvió a descender hasta el 57,5% en enero de 2014. Dicha evolución confirma la presencia de una proporción destacada de inversores entre los adquirentes.

## 6. Mercado de vivienda. Nueva oferta (III)

En 2013 se mantuvo el descenso en las viviendas iniciadas, estimadas por los visados de obra nueva de los Colegios de Aparejadores, que alcanzaron en 2013 el nivel histórico más reducido, 33.900 viviendas (337.300 en 1997, al inicio de la burbuja), un 23,3% por debajo del año precedente (FIG.17). Esta evolución ha continuado en enero de 2014, mes en el que los visados de obra nueva descendieron en un 20% respecto del mismo mes de 2013.

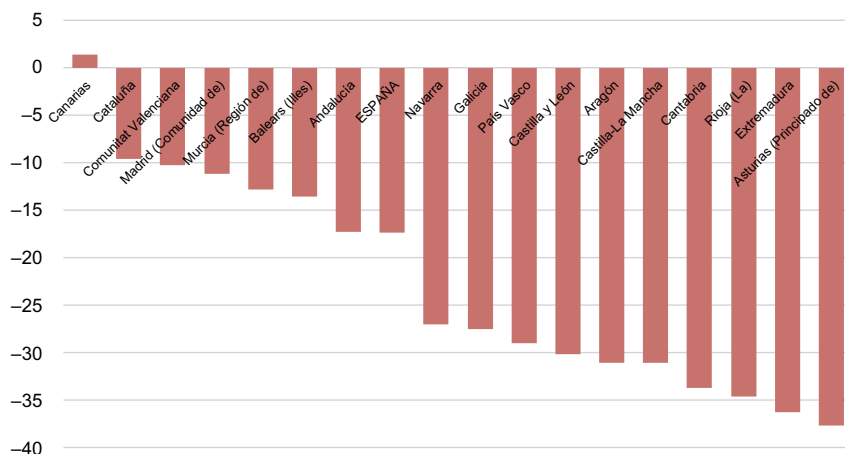


FIG. 16/ Transmisiones de viviendas (notarios), 2013/2012 (%)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

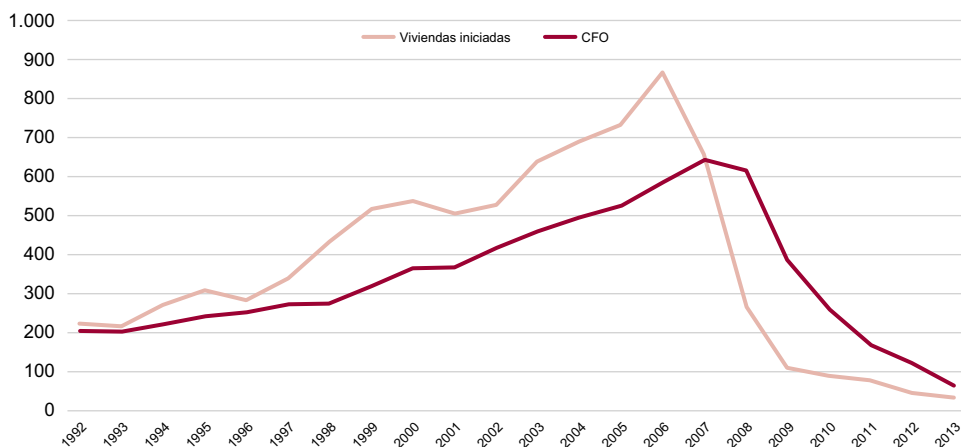


FIG. 17/ Visados de aparejadores. Viviendas iniciadas y terminadas (obra nueva y CFO, respectivamente). Totales anuales, 1992-2013

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

En la evolución de la nueva edificación residencial destaca el comportamiento de la rehabilitación, que tras descender en solo un 1,8% en 2013, en enero de 2014 ha presentado un aumento del 7,1% sobre enero de 2013. De este modo la presencia de la rehabilitación dentro del total de visados ha aumentado hasta situarse en el 47,2% en enero de 2014 (FIG. 18).

Como se ha indicado, las viviendas iniciadas cayeron en un 23,3% en 2013 sobre el año anterior, destacando la intensidad de los descensos en Castilla-León, 59,6%, Asturias, 50,4% y la recuperación en Cantabria (14,8%) C. Valenciana (12,7%) y Murcia (2,9%), terri-

torios estos últimos conectados con el turismo (Figura 19). Los descensos más acusados fueron los de Asturias (-56,4%) y Castilla y León (-59,6%).

En 2013 se terminaron 64.600 viviendas, todavía por encima de las 54.600 viviendas de nueva construcción vendidas, lo que implica que puede seguir existiendo un elevado stock de viviendas sin vender. Según el Ministerio de Fomento, a 31.12.2012 había 583.453 viviendas nuevas no vendidas, correspondiendo la mayor concentración a la C. Valenciana (103.522). La presencia de dicho stock de viviendas nuevas sin vender no excluye la construcción de nuevas viviendas. El stock ci-

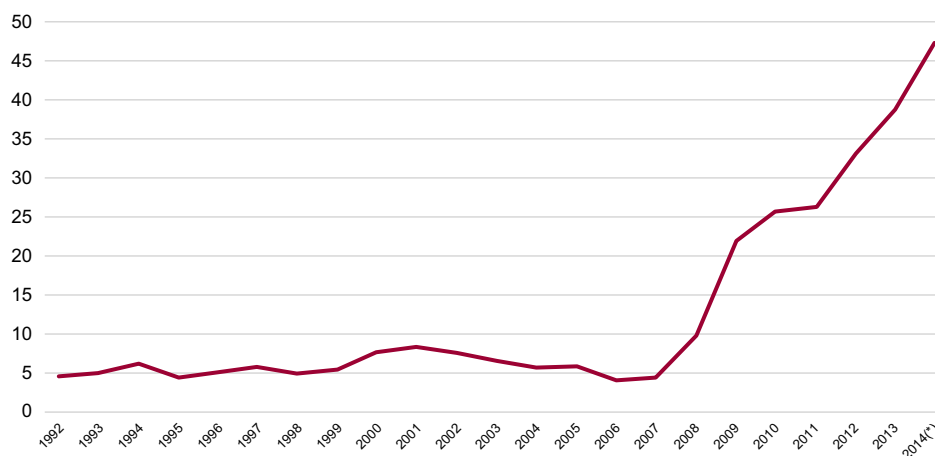


FIG. 18/ Rehabilitación: proporción sobre el total de visados de vivienda (%). Serie anual, 1992-2014 (previsión con datos hasta enero)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO (aparejadores).

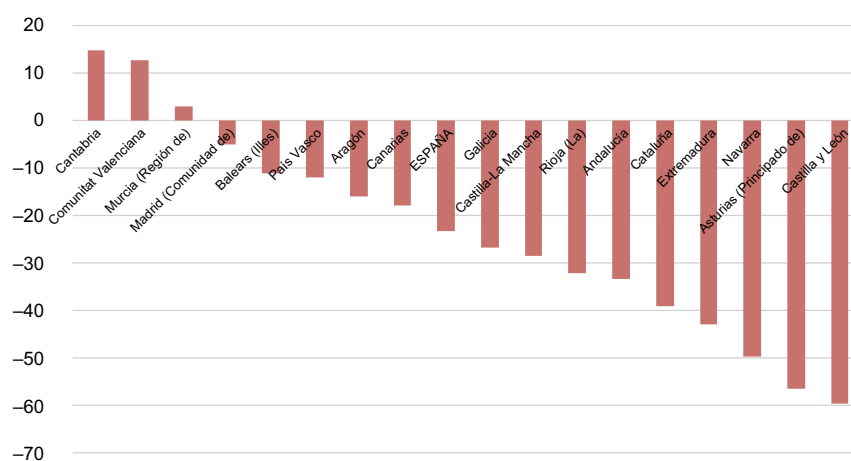


FIG. 19/ Visados de obra nueva (aparejadores). Variaciones interanuales, 2013/2012 (%)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

tado no se puede desplazar desde donde hay excedente a donde hay necesidad de nuevas viviendas, aunque la política de vivienda no puede dejar de tener en cuenta dicha circunstancia.

## 7. Política de vivienda

El Censo de Viviendas de 2011 reveló la realidad de 25,2 millones de viviendas en España, de las que 7,1 millones eran no principales, el 23,6%. En el periodo intercensal 2001-2011 aumentó la proporción de las viviendas principales dentro del total de viviendas, en especial en Madrid. Conviene tener

en cuenta los cambios sufridos en la metodología del Censo de Viviendas, lo que dificulta la comparación de sus resultados con los de 2001.

Después de cinco censos decenales de vivienda en los que se registraron caídas continuas del alquiler (de 1960 a 2001), en el de 2011 aumentó la proporción de dicha forma de tenencia sobre el total de viviendas principales. Se pasó desde el 11,4% del Censo de 2001 al 13,5% de 2011, en línea con los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, que han mostrado elevaciones equivalentes de los hogares que viven de alquiler hasta 2012.

La gravedad del problema del desempleo ha dado lugar a que la política de vivienda haya pasado a un segundo plano. Se ha modificado la normativa de arrendamientos (LAU, Ley 4/2013), en sentido favorable al propietario. El Plan Estatal 2013-16, desarrollado por el RD 223/2013, pretende reforzar la presencia de la vivienda de alquiler. Los aspectos más destacados de dicha norma son que se fortalecen los ejes de rehabilitación, renovación urbana y alquiler. Además, se suprimen las VPO destinadas a la venta, se pone énfasis en la colaboración público-privada, se reduce el alcance de las ayudas y el total de colectivos a apoyar.

Entre las actuaciones favorables al alquiler destacan, pues, la nueva LAU, los cambios en la Ley de Enjuiciamiento Civil, la creación de las Socimis 2, el mantenimiento de la desgravación en el IRPF al alquiler de rentas bajas. Desaparecen las ayudas estatales para las viviendas protegidas en venta, y se redefine la Vivienda de Protección Oficial. Un objetivo específico del Plan 2013-16 es la creación de un parque público de viviendas de Alquiler, a edificar sobre suelo público.

Se trata, pues, de un plan rupturista con los precedentes. En el mismo hay ayudas para las viviendas de alquiler, pero solo para las construidas sobre suelo público y exclusivamente para hogares de bajos ingresos. La rehabilitación es el segundo pilar del Plan, aunque hay claras dificultades para su puesta en marcha, lo que ha dado lugar al retraso del Plan 2013-16 mientras se llega a acuerdos con las comunidades autónomas.

El descenso de presencia de las viviendas protegidas se advirtió en 2013, año en el que se vendieron solo 15.213 VPO (nuevas y usadas), el 5,1% del total de ventas (10% en 2012), equivalente a las proporciones de 2004-06, en la etapa de la burbuja inmobiliaria (FIG. 20). La cifra anual de calificaciones provisionales de VPO fue solo de 6.489 en 2013, y hubo 16.800 calificaciones definitivas de dicho tipo de viviendas (FIG. 21). El descenso de estas cifras confirma la situación de «impasse» de las VPO y el menor protagonismo general de la política de vivienda.

La Política de vivienda debe de añadir a sus objetivos los derivados de los desahucios de vivienda a los hogares que no pueden pagar la hipoteca, cuyo número puede seguir cre-

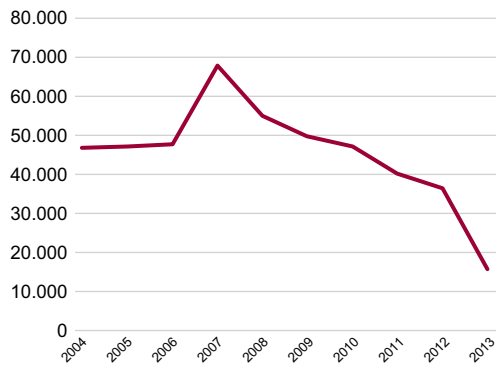


FIG. 20/ Viviendas protegidas. Transmisiones inmobiliarias. Totales anuales, 2004-2013

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

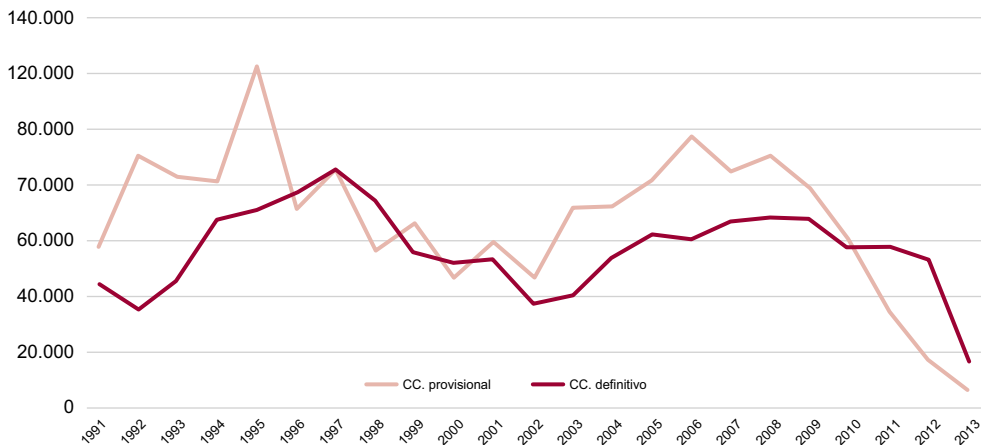


FIG. 21/ Viviendas protegidas. Planes nacionales y autonómicos. Calificaciones provisionales y definitivas. Totales anuales, 1991-2013

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

ciendo, a la vista de la creciente morosidad de los préstamos a comprador. La recuperación económica, que está en los inicios, puede volver a poner en lugar más destacado a los problemas de vivienda, donde la escasez

de crédito bancario implicó una situación nueva para las VPO, que se trata de un tipo de viviendas que ha descansado de forma esencial en la disponibilidad de dicho tipo de financiación.

## 8. Bibliografía

BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE) (2014): «March 2014 ECB staff macroeconomic projections for the Euro Area». *Boletín Mensual*, marzo.

BANCO DE ESPAÑA (2014): «Informe de proyecciones de la economía española». *Boletín Económico*, marzo.

CALLEJA, A. (2014): «¿Es ya la hora del optimismo?», *Cinco Días*, 7 de marzo.

MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R. (2013): «Crisis

económica, vulnerabilidad urbana y desempleo en España», *CyTET* 45(178): 649-667.

MUNCHAU, W. (2014): «Europe: central bankers talk too much and act too little». *Financial Times*, 30 de marzo.

ROUBINI, N. (2014): «El panorama cambiante del riesgo mundial». *Expansión*, 4 de abril.

VALLE, V. (2014): «La consistencia de la recuperación: dudas y reflexiones». *El País de los Negocios*, 6 de abril.





# ITALIA

Federico OLIVA

Politecnico di Milano.

## Regeneración urbana: pasar de la teoría a la práctica

**E**n Italia ahora hay maduras dos oportunidades que no deben desperdiciarse en esta fase de renovación total. La primera está relacionada con la atención a la cuestión del «consumo de suelo», que ha crecido en estos años en la opinión pública y en la política, tanto que ahora se ha abierto un debate sobre diferentes proyectos de ley en esta materia, presentados por el Gobierno y por todos los grupos políticos, pero también en diferentes consejos regionales. Más allá de los contenidos y de la eficacia real de los textos legislativos, se debe subrayar que se trata de una novedad cultural y política importante, imposible de prever tan solo pocos años antes y que por muchos motivos no se debería malgastar. La segunda oportunidad está representada por el consenso generalizado hacia las innovaciones en forma de proyecto de construcción y urbanístico, orientadas hacia la sostenibilidad, la eficiencia energética, las medidas de seguridad antisísmica y la regeneración urbana. Ambas son oportunidades importantes, que vuelven a poner en el centro de atención las áreas urbanas como gran cuestión nacional, para dar respuesta a los problemas de degradación ambiental, urbana y social. Pero es también necesario ser conscientes de que si no se consigue determinar un cambio profundo en las formas de intervención, de tal forma que se dé asimismo respuesta a la crisis del sector inmobiliario y a la demanda de viviendas, rápidamente alguien propondrá volver a las recetas usuales, basadas en la renta y en el consumo de suelo típicas de los decenios precedentes.

Por tanto se hace urgente dar respuesta a la cuestión del consumo de suelo recorriendo dos vías paralelas: por un lado, una nueva legislación que se dirija a «construir sobre lo construido», que desanime, a través de eficaces formas de tributación, la transformación de suelos agrícolas en suelos urbanos y, por otro lado, que haga ventajoso y atrayente para un sistema de negocios en crisis y unido al modelo de expansión concentrarse en la regeneración urbana guiada por una atenta dirección pública y capaz de dar respuestas de calidad a los problemas de los ciudadanos.

Definir los contornos de un nuevo modelo de intervención en las áreas urbanas que se centre en la calidad e innovación ambiental es hoy, en el fondo, un ejercicio no demasiado complejo si se mira a las más eficaces experiencias de regeneración realizadas en las ciudades europeas. Profundizar en lo que se está haciendo en las periferias de Berlín, París y Ámsterdam ayuda sobre todo a salir de un debate urbanístico italiano todavía cerrado en torno a tabúes ideológicos que están condenando al inmovilismo y a la degradación a las periferias italianas porque obliga a ocuparse de objetivos, de resultados y de prestaciones que se quieren alcanzar. Todas estas experiencias están unidas, en primer lugar, por una clara dirección pública, que arranca de la definición de los objetivos y de las prestaciones hasta llegar a una negociación con los agentes privados para individualizar y cuantificar ventajas privadas y para la colectividad. Aquí se eviden-

cian ágilmente las condiciones que actualmente hacen imposible realizar estas intervenciones en Italia: por una parte, la ausencia de una política nacional para las ciudades, que en cambio ha permitido en esas ciudades poder contar con recursos seguros y estrategias sociales y medioambientales en las que colocar las propias elecciones; por otra parte, un sistema normativo y planificador obsoleto, que de hecho hace imposible programar, negociar y realizar intervenciones de este tipo dentro de la ciudad, o sea en áreas incluso ya parcialmente construidas.

Pero en las experiencias europeas hay una segunda condición igualmente importante: la individuación de claros y ambiciosos objetivos de innovación medioambiental. Porque hoy no nos tenemos que contentar con vagas promesas de sostenibilidad y ahorro energético sino que, por el contrario, hay que concentrarse en una regeneración urbana, que se comprometa a ser de balance cero de consumo de suelo, a reducir drásticamente los consumos energéticos a través de un enfoque innovador, a la recalificación del patrimonio inmobiliario y a la gestión de las redes térmicas y eléctricas, a la movilidad, a alcanzar objetivos precisos de calidad y sostenibilidad medioambiental (gestión de los recursos hídricos, de los materiales, de los residuos, etc.). Y precisamente porque se intervendrá en áreas habitadas, serán necesarios procedimientos de información y participación de los ciudadanos, se deberán utilizar en cualquier momento y en cualquier lugar los concursos de proyectos para aumentar la calidad y las licitaciones públicas para la selección de los agentes y, por último, será indispensable una transparencia real de los procedimientos para garantizar el alcance de los objetivos públicos y el consenso de los ciudadanos.

Dirección pública, objetivos ambiciosos, prestaciones comprobadas, son la condición para garantizar la calidad de las intervenciones. Pero para atraer la atención de los empresarios es necesario crear asimismo posteriores condiciones de ventaja económica y garantizar procedimientos efectivamente innovadores; por emplear un término del que se ha abusado en estos últimos años, pero que nunca se ha convertido en una praxis concreta, la simplificación es absolutamente necesaria tanto para las áreas degradadas, las que hay que recalificar, como en la regeneración de millones de comunidades privadas, con problemas estáticos, de construcción y sociales a menudo dramáticos. La innovación normativa más importante es de todos modos la que consen-

tirá a los ayuntamientos individualizar ámbitos de regeneración, donde frente a claros objetivos y ventajas públicas, se podrán determinar ventajas fiscales y edificatorias y verdaderas simplificaciones en la aplicación de las intervenciones. Lo que hoy sirve es poder dirigir a los ámbitos urbanos por regenerar los fondos de programación europea 2014-2020 que se destinarán a la eficiencia energética, a las *smart city* y a la cohesión social; por otro lado, los fondos nacionales para la construcción residencial social se destinarán a la movilidad sostenible.

La regeneración urbana representa también una nueva estrategia que toma nota de los radicales cambios en curso en la ciudad contemporánea italiana: cambian su dimensión, la sociedad que la puebla, la economía y su capacidad competitiva y el entorno que la circunda. Por consiguiente deberán cambiar las políticas urbanísticas, sociales, económicas y medioambientales, con una estrategia de adaptación a las nuevas condiciones en una dimensión total de sostenibilidad medioambiental fundada en la investigación de un equilibrio duradero entre la disponibilidad de los recursos medioambientales fundamentales y su demanda de empleo. No se trata pues de promover nuevas intervenciones de recalificación urbana ampliando lo más posible su difusión, sino de cuestionar cada parte de la ciudad cuyo funcionamiento comporte un *déficit* entre recursos disponibles y recursos necesarios para un crecimiento sostenible.

Una vez bien definidas las recaídas urbanísticas de la nueva estrategia urbanística (la exclusión de cualquier nuevo consumo de suelo, la selección preventiva de las partes de la ciudad que hay que sustituir y de los tejidos que hay que regenerar), se plantea el problema decisivo de los recursos financieros necesarios para perseguirla, no pudiendo contar ya con los márgenes dejados por el mercado inmobiliario en un cuadro de más o menos racional redistribución de la plusvalía urbanística (o renta inmobiliaria). Por lo que se refiere a los recursos públicos, necesarios sobre todo para la seguridad hidrogeológica y sísmica del territorio y la conservación y el potenciamiento de la dotación infraestructural, estarán a cargo de la fiscalidad general del Estado; mientras que para lo que atañe a los privados, los mismos se podrán obtener por beneficios de carácter fiscal y por incentivos crediticios, como ya ha sucedido en el caso de la adecuación energética del patrimonio inmobiliario. De todos modos queda la gran cuestión de cómo convertir todo el sistema productivo privado en modali-

dades de intervención completamente diferentes a las del pasado, indudablemente más costosas porque se complican con problemas de bonificación de los suelos, con costes añadidos de demolición y de transporte de los detritos, con un recurso más acentuado a la manualidad del trabajo, con un escenario tras la crisis no demasiado tranquilo por lo que se refiere al mercado inmobiliario.

Hacer competitiva incluso desde el punto de vista económico la estrategia generalizada de la regeneración urbana, representa la condición indispensable para su afirmación. Esto será posible solo en el cuadro de la nueva política para las ciudades, ya mencionada anteriormente, en una perspectiva que aunque ya está madura por las condiciones antes recordadas, hoy parece todavía lejana en un país como Italia, aún demasiado condicionado por la ilusión de la eficacia de las políticas urbanísticas reguladoras y vinculadoras, indudablemente necesarias pero no suficientes.

En espera de que se deshagan, cuanto antes, los nudos políticos y normativos, es de todos modos posible perseguir políticas de regeneración urbana de «coste cero», es decir, confiadas a recursos privados disponibles y con una contribución del Estado que no vaya más allá de la desgravación fiscal y del incentivo crediticio. Una de estas políticas, se refiere a la regeneración de una cuota relevante del patrimonio inmobiliario existente no histórico, que presenta dos graves condiciones de ineficacia y de despilfarro: prestaciones energéticas absolutamente inadecuadas y dimensiones medias de las viviendas con recortes que no corresponden a las características sociales de la familia italiana.

Según los datos del último censo las viviendas en Italia ascienden a aproximadamente 29.100.000 unidades con más de 115.000.000 habitaciones; se trata de un patrimonio preferentemente realizado después de 1945, una buena parte del cual, el realizado en el treinta 1961-1990 y que asciende a aproximadamente 8.400.000 alojamientos, presenta un recorte medio de los alojamientos con 5 habitaciones (con puntas hasta de 7) y malas condiciones de conservación en un cuadro general de envejecimiento precoz, con prestaciones energéticas de derroche total. Aun no disponiendo de una investigación específica, se puede hacer una hipótesis razonable de que exista una correspondencia entre las dimensiones de las viviendas, la calidad de la construcción original, el mal estado de conservación y las prestaciones energéticas negativas;

una serie de condiciones conexas que han empujado a esta parte del patrimonio de las viviendas fuera del mercado inmobiliario, pero que, al mismo tiempo, configuran una ocasión favorable para elaborar un programa de construcción residencial en alquiler, que se gestionaría con todas las formas del alquiler experimental de la Construcción Residencial Social, es decir el alquiler social, el concordado y el pacto de venta futura.

Con los datos pues del último censo se desprende que el número de familias italianas está constantemente en aumento, mientras que estas mismas se reducen en lo concerniente al número de sus componentes. En particular, respecto al año 1961 el número de familias ha aumentado aproximadamente un 15%, mientras que el número de componentes por núcleo familiar ha descendido por debajo del 2,4 y el número de familias mononucleares, compuestas no solo de jóvenes sino sobre todo de ancianos, alcanza ya casi un tercio del total.

En suma, buena parte del patrimonio de las viviendas italianas no solo no es adecuado a las características sociales de la familia media, sino que también comporta altos costes de gestión por las malas prestaciones energéticas que lo distinguen, exige condiciones de conservación que los propietarios no consiguen realizar por motivos económicos y, más en general, no consigue garantizar respuestas satisfactorias a la demanda de viviendas, hoy fundamentalmente en alquiler gracias también a la difusión cada vez más masiva de la casa en propiedad, desde hace tiempo superior al 80%. Mientras que en general la disponibilidad de viviendas en alquiler tiende a escasear (aunque no con la tendencia a cero como en el periodo caracterizado por un más floreciente mercado inmobiliario preferentemente orientado a la venta) y, en cambio, donde se manifiesta una cierta disponibilidad al alquiler, las tasas exigidas son demasiado altas respecto a los ingresos disponibles.

La regeneración de una parte significativa de esta amplia cuota del patrimonio de las viviendas existentes, que se recuerda que asciende a aproximadamente 8.400.000 viviendas igual al 29% aproximadamente del total, consistirá sustancialmente en dos intervenciones: la primera de tipo constructivo relativa a la subdivisión en dos viviendas de la vivienda originaria, una destinada al uso del propietario según sus exigencias y su disponibilidad económica y la otra a un nuevo inquilino que garantizará un ingreso real al propietario, compatible con los

costes de la rehabilitación; la segunda en la adecuación energética de toda la vivienda, que comportará una sustancial reducción del recibo de la luz. Ambas intervenciones pueden sostenerse directamente por los actuales propietarios con una mínima inversión inicial, financiada en poco tiempo con el alquiler de la nueva vivienda recabada y el ahorro sobre el recibo de la luz, sin necesidad de recurrir a específicas financiaciones públicas, sino solo gracias a formas de desgravación fiscal parecida a la ya experimentada con éxito en el campo de las rehabilitaciones de edificios cuyo fin es el ahorro energético, además de una garantía segura de acceso al crédito.

Antes se ha apuntado al hecho de que esta intervención de regeneración del patrimonio de las viviendas pueda relacionarse con «una parte significativa» y no con todo el *stock* de la construcción que se encuentra en condiciones que hacen posible la misma intervención. Una vez localizado el patrimonio por regenerar en las áreas de más alta demanda de viviendas, será posible definir un programa nacional, articulado también en las diferentes Regiones: si se hiciera una hipótesis de intervención relativa solo al 10% del *stock* total por regenerar, se verían afectadas más de 800.000 viviendas e igualmente serían las nuevas viviendas introducidas en el mercado del alquiler en las distintas tipologías previstas por la construcción residencial social: una dimensión llamativa res-

pecto a la de los actuales programas comenzados con mucha dificultad en sinergia entre público y privado, que la crisis inmobiliaria ha provisto posteriormente redimensionar drásticamente.

Por último no se puede dejar de subrayar la contribución que un programa como el más arriba delineado contribuiría al crecimiento económico general, con la activación de muchas obras diseminadas en los tejidos de la ciudad para ser regeneradas, sustancialmente autofinanciadas y operativas. Obras que por su dimensión se encomendarán preferentemente a pequeñas y medianas empresas, que son una de las componentes principales de la economía de las ciudades y que por tanto pueden garantizar una importante contribución al crecimiento económico más general del que el país tiene una gran necesidad. Podrá así volver a emerger de las ciudades esa capacidad de producción de riqueza, pública y privada, que las mismas poseen, que hoy parece inactiva y que sin embargo puede ser liberada por un cambio radical de la forma de considerar su economía, su planificación y su gestión, poniendo en entredicho gran parte de las certidumbres y de los paradigmas que hemos construido en el pasado, incluso en el más reciente, tanto analíticos como de proyecto.

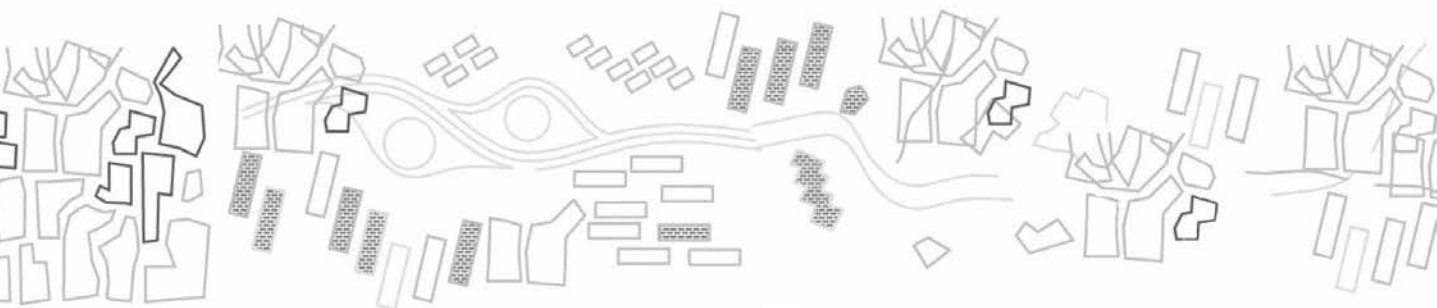
Italia, 28.03.2014

Traducción del italiano: Sagrario del Río

**EXPERIENCIAS** EXPERIENCES

Vol. XLVI Cuarta época N.º 180 verano 2014

**CyTET**



Miguel Hernández Valencia & Esther López Martín

**CENTRO CERÁMICA TRIANA**





## Centro Cerámica Triana

Miguel HERNÁNDEZ VALENCIA & Esther LÓPEZ MARTÍN

Arquitectos.

Correo electrónico: miguel@af6.es; esther@af6.es

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
<b>PROYECTO:</b>	Centro Cerámica Triana.
<b>FUNCIÓN:</b>	Centro cultural, museístico y comercial de cerámica en Triana.
<b>AUTORES:</b>	AF6 Arquitectos. Miguel Hernández Valencia, Esther López Martín, Juliane Potter, Francisco José Domínguez Saborido, Ángel González Aguilar.
<b>PROYECTO:</b>	Arquitectos: AF6 Arquitectos. Miguel Hernández Valencia, Esther López Martín, Juliane Potter, Francisco José Domínguez Saborido, Ángel González Aguilar. Colaboradores: Angélica Cortés, Ana Blanco (concurso), Elías Pérez, Rubén Ingelmo, Reyes López, Rafael Esteve G., Rafael Esteve P., DIMARQ S.L. (instalaciones).
<b>LOCALIZACIÓN:</b>	C/ Antillano Campos 2, 4 y 6 y C/ San Jorge 31. Sevilla.
<b>FECHA:</b>	Primer Premio. Concurso de Ideas 2009. Proyecto: 2009-2010. Obras: 2011-2012. Museografía: 2012-2013.
<b>EXTENSIÓN:</b>	Superficie parcela: 1.510 m <sup>2</sup> , Superficie construida: 2.241 m <sup>2</sup> .
<b>CREDITO DE LAS IMAGENES:</b>	Planos: AF6 Arquitectos; Fotografías: Jesús Granada.
<b>CLIENTE:</b>	Consortio Turismo de Sevilla.
<b>PRESUPUESTO:</b>	3 millones de euros.





## 1. Estrategias principales del proyecto

### Objetivos iniciales del encargo

El proyecto desarrolla sobre un antiguo conjunto alfarero un centro de exposiciones de cerámica, un espacio de interpretación sobre itinerarios turísticos de Triana y espacios para las actividades comerciales y productivas de la fábrica Cerámica Santa Ana. La propuesta es la correspondiente al primer premio del concurso de ideas que se celebró en el año 2009.

### Contexto físico y proyectual – punto de partida

En Sevilla cruzar el río y llegar a Triana supone atravesar imaginariamente una frontera donde las lógicas de la generación de la ciudad histórica se disuelven. Triana es un barrio que se genera y se muestra desde una escala menuda, cercana, casi doméstica. Se trata de un conjunto urbano complejo que entremezcla corrales de vecinos, talleres artesanales, viviendas populares y crecimientos residenciales de mediados del siglo xx. En Triana se produce la convivencia de actividades artesanas y cotidianas de enorme tradición (alfares, flamenco,...) fuertemente identificadas con el lugar y con un claro reflejo en la calle, llena de actividad y bullicio. Triana es un lugar en el que descubrir el placer de lo cotidiano.

Nos encontramos ante un territorio con enorme atractivo para la acción arquitectónica contemporánea, donde no existen edificios públicos de gran escala, sino lugares para la alteración, la infiltración, a través de leves modificaciones con capacidad para descubrir nuevas posibilidades de uso en un tejido heterogéneo y diverso.



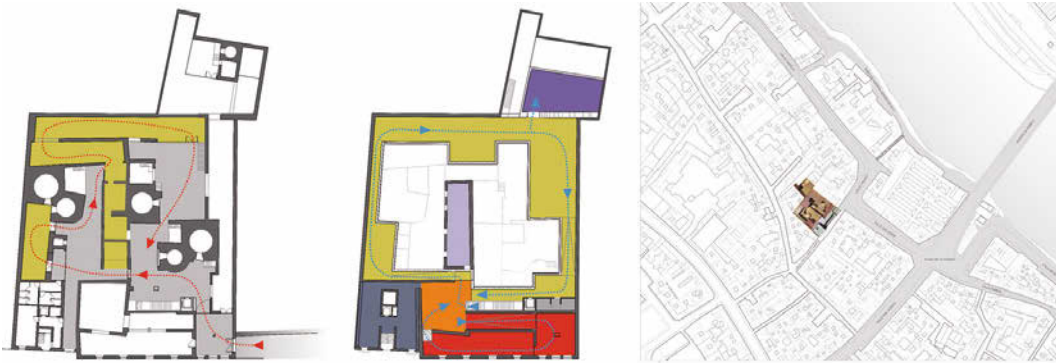
La antigua fábrica de Cerámica Santa Ana mantuvo su actividad hasta finales del siglo xx. Esta situación ha permitido que los elementos que lo componen se encuentren en su mayoría completos y ubicados en su contexto original: siete hornos de cocción cerámica, pozos de agua, molinos y depósitos de pigmentos, talleres y almacenes. Durante las excavaciones arqueológicas realizadas se han encontrado restos de otros ocho hornos, los más antiguos fueron utilizados hasta finales del siglo xvi. La antigua fábrica no se ve desde la calle, se encuentra escondida detrás de los edificios que configuran su imagen urbana.

### Estrategias proyectuales

El edificio se infiltra en la compleja trama parcelaria del arrabal de Triana, generando un paisaje urbano interior de gran riqueza espacial. Las nuevas construcciones adaptan su altura a la de los edificios existentes en el conjunto. El proyecto no pretende ser un referente visual desde el exterior que altere el perfil de Triana. No hay fachada. El conjunto será como un regalo, que se descubre cuando nos adentramos en él.

### Planta baja. Recorrido fabril. Laberinto

Se narra el proceso productivo de la cerámica utilizando elementos originales de este alfar insertos en su contexto original. Se propone un recorrido laberíntico entre hornos cerámicos y espacios antiguos de la fábrica que comunican al visitante cómo se producía la cerámica en Triana. Se trabaja a través de una metodología arqueológica, sin borrar huellas temporales de la pequeña memoria de los espacios (humo, desorden, azar, ladrillos, madera, cenizas) que forman parte del patrimonio.



### Planta primera. Salas de exposiciones. Paisaje alfar

En la planta primera, a través de un espacio suspendido envuelto por cerámica rodeando al conjunto alfarero, se ofrece la nueva zona para exposiciones. Se trata de un edificio independiente con una lógica inversa a la de la planta baja. Abajo el proyecto es un laberinto en contacto con el suelo. Arriba el proyecto se separa físicamente de la planta baja con una estructura independiente y configura un recorrido rectangular nítido que se apoya en las medianeras.



## 2. Metodologías y técnicas innovadoras

Procesos de elaboración y/o de gestión del proyecto que supongan una innovación en el campo de la edificación, el urbanismo o la ordenación del territorio

Se actúa en el antiguo edificio desde un diálogo arqueológico con las preexistencias. Se conservan las huellas de las actividades que narran las historias y el uso del inmueble. De una forma muy directa y didáctica se pretende que el visitante perciba e intuya las actividades que en él se han desarrollado. Se trabaja la arqueología industrial desde la arquitectura. El nuevo estrato arquitectónico propone al visitante lecturas analíticas del paso de los años en el inmueble, donde la contemporaneidad es un tiempo más.

Se ofrece al ciudadano el paisaje interior del parcelario heterogéneo de Triana. El paisaje urbano trianero no se altera en ningún momento, sin embargo, el conjunto se intuye desde el exterior a través del acceso. Cuando entramos, descubrimos vistas y paisajes interiores inesperados.

Materiales utilizados con una finalidad innovadora o con criterios afines a la estrategia general del proyecto

La celosía cerámica envolvente con la que se construyen las fachadas interiores de la planta primera refuerza el concepto del proceso de acumulación con el que se construye el proyecto. Una





subestructura de acero galvanizado a modo de gran estantería sirve de apoyo para el apilamiento aparentemente desordenado de sencillas piezas huecas de terracota esmaltada de cuatro tamaños diferentes. Esta acción permite la protección solar en función de la orientación, provocar las diferentes miradas hacia el conjunto alfarero y configurar la imagen de una arquitectura nueva a partir de la materia con la que se ha construido este lugar: la Cerámica.

### 3. Resultados

#### Objetivos conseguidos con la realización del proyecto

El proyecto pretende crear un nuevo centro cultural y turístico para la cerámica, un lugar con exposiciones y pequeño comercio que funcione como espacio museístico así como presentación del barrio de Triana al visitante.

## Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad Complutense de Madrid.

**RESUMEN:** En este número se da cuenta de la legislación estatal reciente en materia territorial. En primer lugar, el *Real Decreto 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas*, en que se acomoda el ordenamiento español al ordenamiento comunitario en ciertos aspectos del sector ferroviario. A continuación, se hará referencia a una norma de clarificación de las competencias transferidas por el Estado en materia de transporte por carretera y cable. Después, se da cuenta de *Ley de las Cortes Generales 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario*. También se recoge la *Ley de la Unidad de Mercado*, que tendrá una indudable trascendencia en sectores de incidencia territorial. Y se cierra la Crónica con la *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, que supone la regulación en una única norma de los procedimientos de la evaluación ambiental de proyectos y de la evaluación de planes, antes regulados en dos normas distintas. Pretende simplificar los procedimientos y ahondar en la idea de la necesaria lealtad institucional para alcanzar resultados satisfactorios para el conjunto.

### 1. Transporte

#### 1.1. Transporte ferroviario y aéreo

Abranca la presente Crónica con la referencia al *Real Decreto 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas*. Con este Real Decreto-Ley se modifica la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, con la finalidad de dar rango de ley a los aspectos de seguridad ferroviaria más importantes, regulados en la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Euro-

peo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifican la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, y la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad. Esta Directiva, publicada con posterioridad a la Ley del Sector Ferroviario, fue incorporada al derecho interno a través del Real Decreto 810/2007, de 22 de junio, por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad en la circulación de la Red Ferroviaria de Interés General.

Sin embargo, hay determinados aspectos de la misma que precisan de un desarrollo a través de una norma con rango de ley para dotarlos de una mayor fortaleza. Este rango se considera importante para determinar qué aspectos son los que integran la seguridad ferroviaria, la identificación de responsabilidades en materia de seguridad ferroviaria, la definición de los certificados de seguridad que las empresas ferroviarias han de tener, el contenido de las autorizaciones de seguridad a los administradores de infraestructuras ferroviarias, las condiciones y requisitos para la autorización y puesta en servicio de todos los subsistemas de naturaleza estructural que componen el sistema ferroviario, así como las condiciones para el adecuado funcionamiento de los subsistemas de naturaleza funcional o las condiciones para la homologación del material ferroviario.

Se incluye, además, una nueva disposición adicional decimotercera con el fin de que se prevea en dicha ley que el Reglamento de Circulación Ferroviaria, en el que se contienen las reglas y procedimientos operativos necesarios para que la circulación de los trenes, por la Red Ferroviaria de Interés General, se realice de forma segura y eficiente, se apruebe por medio de real decreto. Con ello, en un entorno próximo de liberalización del transporte ferroviario de pasajeros, se pretende garantizar una mayor objetividad en el elemento de la seguridad en la circulación elevando la potestad normativa en este elemento relevante más allá del departamento de adscripción del principal operador.

Asimismo, esta norma modifica el párrafo quinto del apartado 1 de la disposición adicional tercera de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, con el fin de modificar el nombre y las competencias de la Agencia Estatal de Seguridad del Transporte Terrestre, que pasa a denominarse Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, para dar cumplimiento a los requerimientos de la Comisión Europea, sobre independencia del organismo de seguridad ferroviaria, a la mayor celeridad. Quedan fuera del ámbito de competencias de la Agencia las funciones relativas a la construcción de infraestructuras ferroviarias, hasta ahora propias de la Dirección General de Ferrocarriles y que pasan a ser ejecutadas en exclusiva por la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias. Con la creación de la Agencia se da cumplimiento al requerimiento de la Comisión Europea, al tiempo que se dota al sistema fe-

roviario de medios adicionales para el control de la seguridad.

Se justifica la adopción de esta regulación por la vía del Real Decreto-Ley en la urgente necesidad de paralizar el procedimiento de infracción abierto contra España por el incumplimiento del mencionado Reglamento al considerar que actualmente no se dan los requisitos exigidos por la norma comunitaria.

### 1.2. Transporte por carretera

Mediante la **Ley Orgánica 5/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable**, se ofrece una nueva redacción al artículo 10 de la última norma, con la finalidad de clarificar las potestades de inspección y sanción de las Comunidades Autónomas en esta materia transferida.

## 2. Agricultura y ganadería

La **Ley de las Cortes Generales 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario**, tiene por objeto fomentar la fusión o integración de las cooperativas agroalimentarias y de otras entidades de naturaleza asociativa mediante la constitución o la ampliación de entidades asociativas agroalimentarias de suficiente dimensión económica, y cuya implantación y ámbito de actuación económica sean de carácter supra autonómico. Para ello, se contemplan, en su caso, las medidas necesarias para obtener un tamaño adecuado que les permita alcanzar los siguientes fines: a) Fomentar la agrupación de los primeros eslabones que conforman la cadena alimentaria, mediante la fusión o integración de las entidades asociativas, con el objeto de favorecer su redimensionamiento, mejorar su competitividad y contribuir a la valorización de sus producciones; b) Mejorar la formación de los responsables en la gobernanza y gestión de dichas entidades, en especial en las nuevas herramientas e instrumentos de gestión; c) Contribuir a la mejora de la renta de los productores agrarios integrados en las entidades asociativas; d) Favorecer la integración de los productores en entidades asociativas prioritarias.

rias, así como en cualquiera de las entidades asociativas que se indican en el artículo 1.3<sup>1</sup>, a fin de mejorar su posición en el mercado y su participación en el proceso de valorización y comercialización de sus productos.

### 3. Unidad de mercado

Finalmente, ha quedado aprobada la **Ley de las Cortes Generales 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado**. Esta Ley es trasunto, en el ámbito interno, del artículo 139 de la Constitución, que impide adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español. En la elaboración de esta Ley se ha tenido en cuenta la experiencia recabada durante el proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como «Directiva de Servicios», proceso en el que se incorporaron al ordenamiento jurídico español, a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, una serie de principios básicos para la libre circulación, en especial el principio de eficacia nacional de los medios de intervención administrativa. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sienta un precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas. Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos, bien que ese no es el espíritu del derecho comunitario.

En el contexto actual, esta Ley busca establecer los principios y normas básicas que, con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, garanticen la unidad de mercado para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión, facilitando que los agentes económicos puedan beneficiarse de las ganancias de una mayor dimensión en términos de productividad y costes, en favor

de la creación de empleo y de crecimiento, y en beneficio último de los consumidores y usuarios que tendrán un mayor acceso a productos y servicios. Todas las Administraciones Públicas observarán los principios recogidos en esta Ley, en todos sus actos y disposiciones y para todas las actividades económicas, y especialmente en aquellas actividades que, bien por su carácter estratégico (telecomunicaciones, energía, transportes) bien por su potencial para la dinamización y el crecimiento económico (distribución comercial, turismo, construcción, industrias creativas y culturales, alimentación, sector inmobiliario, infraestructuras) resultan de especial relevancia para la economía. Esta Ley supone una eliminación de la intervención de la Administración en muchos aspectos con la finalidad de garantizar la uniformidad en todo el territorio, intentando conseguir una ablación del ejercicio legítimo de las competencias por parte de Comunidades Autónomas y Entes Locales en sectores de actividad en los que son competentes. Quiero subrayar en este sentido que esta Ley ha sido objeto de duras críticas por un sector muy cualificado de la doctrina. Puede citarse, por ejemplo, la brillante ponencia ofrecida por el profesor Germán FERNÁNDEZ FARRERES en el Seminario «Eduardo García de Enterría» del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense, pronunciada el día 7 de mayo de 2014, que provocó un encendido debate.

### 4. Evaluación ambiental

A finales del año pasado, quedó finalmente aprobada la **Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental**. La técnica de la evaluación ambiental, facilita la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, a través de la evaluación de los planes y programas. Y a través de la evaluación de proyectos, garantiza una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que se puedan generar, al tiempo que establece mecanismos eficaces de corrección o compensación. España incorporó al ordenamiento jurídico las Directivas comunitarias correspondientes a la evaluación de proyectos, por un lado, y la evaluación de planes, por el otro. Mediante esta nueva Ley, se unifica la regulación de ambos procedimientos. Y establece un conjun-

<sup>1</sup> Las sociedades cooperativas, las cooperativas de segundo grado, los grupos cooperativos, las sociedades agrarias de transformación, las organizaciones de productores con personalidad jurídica propia, reconocidas de acuerdo con la normativa comunitaria en el ámbito de la Política Agraria

Común y las entidades civiles o mercantiles, siempre que más del 50 por ciento de su capital social pertenezca a sociedades cooperativas, a organizaciones de productores o a sociedades agrarias de transformación.



to de disposiciones comunes que pretenden aproximar y facilitar la aplicación de ambas regulaciones. Parte de la experiencia acumulada en los veinticinco años de aplicación, en España, de la evaluación ambiental. Durante este tiempo, la consideración de los impactos ambientales de los proyectos, primero, y de los planes y programas, después, se ha revelado como una herramienta útil para asegurar la sostenibilidad del desarrollo económico. No obstante, en este amplio periodo, también se han apreciado importantes disfunciones y carencias técnicas que importa corregir sin dilación. Son ejemplo de estas insuficiencias, la tardanza en la emisión de algunas declaraciones de impacto ambiental, o la diversidad de normativas (en ocasiones sin justificación medioambiental) que pueden llegar a desvirtuar los efectos preventivos del procedimiento de evaluación ambiental. En España, según se indica en la exposición de motivos de la Ley, la eficacia de la evaluación ambiental exige establecer un procedimiento que sea común en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la facultad constitucional de que las comunidades autónomas disponen para establecer normas adicionales de protección.

La necesidad de una coordinación vertical efectiva entre los diferentes niveles de gobierno ha sido puesta de manifiesto en diferentes lugares: por la OCDE («*Sustainability in Impact Assessments. A review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission, de 2012*»), o por la Comisión Europea («*Industrial Performance Scoreboard and Member's States*»). Este último informe señala que la proliferación de distintas regulaciones es un obstáculo a la mejora de la productividad, advertencias que deben ponerse en relación con el lugar que ocupa España, el puesto 44, en la clasificación del Banco Mundial de países según su facilidad para hacer negocios («*Doing Business, 2012*»). De acuerdo con estas premisas, la presente ley pretende ser un instrumento eficaz para la protección medioambiental. Para alcanzar este objetivo primordial, se propone simplificar el procedimiento de evaluación ambiental, incrementar la seguridad jurídica de los operadores, y en íntima relación con este último fin, lograr la concertación de la normativa sobre evaluación ambiental en todo el te-

rritorio nacional. Se trata, en realidad, de unas advertencias que vienen siendo dadas desde hace tiempo en el ámbito internacional y comunitario europeo.

Los principios que inspiran este Texto son los de protección y mejora del medio ambiente; acción preventiva y cautelar: prevención y corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente; quien contamina paga; racionalización; simplificación y concertación de procedimientos de evaluación ambiental; cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos y el tipo de procedimiento de evaluación al que, en su caso, deban someterse, colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera, participación pública, desarrollo sostenible e integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones. Para que la legislación sobre evaluación ambiental venga inspirada en estos principios y para conseguir un alto grado de homogeneidad entre las normas aplicables en las distintas partes del territorio nacional, la ley realiza un llamamiento a la cooperación en el marco de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, en la que se analizarán y propondrán las modificaciones normativas necesarias para cumplir con la ley y, en particular, para impulsar los cambios normativos y reformas necesarias que podrán consistir en la modificación, derogación o refundición de la normativa autonómica existente, o la remisión a esta ley, con las salvedades que exijan sus particularidades organizativas. En su seno, podrán constituirse grupos de trabajo de carácter técnico que elaboren guías metodológicas de evaluación ambiental que permitan la estandarización de estos procedimientos.

Si bien la Ley se refiere a la coordinación y cooperación interadministrativa, no quedan claros los instrumentos que puede hacer valer el Estado para posibles coordinaciones de la acción de las Comunidades Autónomas. Parece que más bien se refiere a técnicas de cooperación, basadas en la tan necesaria lealtad institucional.

# Legislación

Francisca PICAZO

*Jefe del Servicio de Estudios Urbanos  
de la Dirección General de Arquitectura,  
Vivienda y Suelo.*

## NORMATIVA ESTATAL

### Leyes orgánicas, Leyes y Reales Decretos-Leyes

- Ley Orgánica 1/2014, 13 marzo, modifica la Ley Orgánica 6/1985, 1 julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal (BOE 14.03.2014).
- Real Decreto-ley 1/2014, 24 enero, reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas (BOE 25.01.2014).
- Real Decreto-ley 2/2014, 21 febrero, adopta medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica (BOE 22.02.2014).
- Ley 1/2014, 28 febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social (BOE 01.03.2014).

### Reales Decretos

- Real Decreto 102/2014, 21 febrero, para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos (BOE 08.03.2014).
- Real Decreto 129/2014, 28 febrero, aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro (BOE 01.03.2014).

### Otras disposiciones

- Orden FOM/163/2014, 31 enero, modifica el anexo III del T.R. de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, 5 septiembre (BOE 10.02.2014).
- Orden FOM/480/2014, 24 marzo, modifica la denominación oficial del aeropuerto de Madrid-Barajas (BOE 26.03.2014).

Desde BBOOE 01.02.2014 hasta 31.03.2014  
Desde BBOO CC.AA. 01.12.2013 hasta 28.02.2014

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Administración Local

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 237/2013, 17 diciembre, aprueba la creación del municipio de Valderrubio por segregación del término municipal de Pinos Puente (Granada) (BOJA 18.12.2013).</li> <li>— Decreto 19/2014, 28 enero, aprueba la alteración de los términos municipales sevillanos de Arahál y Paradas mediante segregaciones y agregaciones recíprocas (BOJA 12.02.2014).</li> </ul>
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 112/2013, 4 diciembre, aprueba la alteración de los términos municipales de los concejos de Grandas de Salime y San Martín de Oscos (BOPA 16.12.2013).</li> <li>— Decreto 126/2013, 27 diciembre, regula la Bolsa de Fincas Rústicas (BOPA 04.01.2014).</li> </ul>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Resolución 29.01.2014, del Consejo Insular de Menorca (Illes Balears), publica el cambio de denominación del municipio de Maó por el de Maó-Mahón (BOE 04.03.2014).</li> </ul>
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 225/2013, 3 diciembre, aprueba la segregación de la entidad local menor de Pueblonuevo de Miramontes para su constitución en municipio independiente de Talayuela (Cáceres) (DOE 05.12.2013).</li> </ul>
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley Foral 37/2013, 28 noviembre, modifica la Ley Foral 2/1995, 10 marzo, de Haciendas Locales de Navarra (BOE 24.12.2013).</li> <li>— Ley Foral 1/2014, 15 enero, modifica la Ley Foral 2/1995, 10 marzo, de Haciendas Locales de Navarra (BON 24.01.2014 y BOE 08.02.2014).</li> </ul>
PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto Foral 46/2013, 17 diciembre, aprueba la segregación del núcleo de población de Igeldo perteneciente al municipio de San Sebastián y su constitución en un nuevo municipio independiente (BOPV 21.01.2014).</li> <li>— Norma Foral 9/2013, 26 noviembre, modifica la Norma Foral 9/2012, 5 diciembre, de demarcaciones territoriales de Bizkaia (BOPV 03.12.2013).</li> <li>— Resolución 21.01.2014, publica los nombres oficiales de los municipios de la Comunidad Autónoma (BOPV 03.02.2014).</li> </ul>

### Aguas

BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Resolución 16.12.2013, dispone la publicación de determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de las Islas Baleares, aprobado mediante Real Decreto 684/2013, 6 septiembre (BOCAIB 28.12.2013).</li> </ul>
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley Foral 34/2013, 26 noviembre, modifica la Ley Foral 10/1988, 29 diciembre, de Saneamiento de las Aguas Residuales de Navarra (BON 04.12.2013).</li> </ul>

### Cultura

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto Legislativo 4/2013, 17 diciembre, aprueba el T.R. de la Ley del Patrimonio de Aragón (BOA 31.12.2013).</li> </ul>
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 239/2013, 17 diciembre declara BIC (lugar de interés etnológico) el Conjunto de Molinos en los términos municipales de Arroyomolinos y Montánchez (Cáceres) (DOE 23.12.2013 y BOE 04.03.2014).</li> <li>— Decreto 14/2014, 18 febrero, declara BIC (zona arqueológica) el Yacimiento Arqueológico de Albalat en el término municipal de Romangordo (Cáceres) (DOE 24.02.2014 y BOE 25.03.2014).</li> </ul>
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 98/2013, 26 diciembre, declara BIC (Conjunto Histórico), la ciudad de Colmenar de Oreja (Madrid) (BOCM 07.01.2014).</li> </ul>

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Economía y Leyes de medidas

ARAGÓN	— Ley 2/2014, 23 enero, Medidas Fiscales y Administrativas (BOA 25.01.2014 y BOE 12.02.2014).
CANTABRIA	— Ley 10/2013, 27 diciembre, de Medias Fiscales y Administrativas (BOC 30.12.2013).
CASTILLA Y LEÓN	— Ley 11/2013, 23 diciembre, medidas Tributarias y de Reestructuración del Sector Público Autonómico (BOCyL 27.12.2013).
CATALUÑA	— Ley 2/2014, 27 enero, medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público (DOGC 30.01.2014 y BOE 21.03.2014). — Ley 3/2014, 19 febrero, de horarios comerciales y de medidas para determinadas actividades de promoción (DOGC 24.02.2014).
EXTREMADURA	— Ley 6/2013, 13 diciembre, medidas tributarias de impulso a la actividad económica en Extremadura (DOE 17.12.2013).
GALICIA	— Ley 9/2013, 19 diciembre, normas reguladoras del emprendimiento y de la competitividad económica (DOG 27.12.2013). — Ley 14/2014, 26 diciembre, racionalización del sector público autonómico (DOG 27.01.2014).
MADRID	— Ley 6/2013, 23 diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas (BOCN 23.12.2013).
NAVARRA	— Ley Foral 40/2013, 28 diciembre, modificación de la Ley Foral 13/2007, 4 abril, de la Hacienda Pública de Navarra (BON 08.01.2014).
LA RIOJA	— Ley 13/2013, 23 diciembre, medidas Fiscales y Administrativas para el año 2014 (BOLR 30.12.2014).

### Espacios naturales

ANDALUCÍA	— Decreto 221/2013, 5 noviembre, declara las zonas especiales de conservación Marismas del río Palmones (ES6120006) y Estuario del río Guadiaro (ES6120003), se amplía el ámbito territorial de los parajes naturales Marismas del río Palmones y Estuario del río Guadiaro y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los citados espacios naturales (BOJA 13.01.2014). — Decreto 222/2013, 5 noviembre, declara las Zonas Especiales de Conservación Torcal de Antequera, Los Reales de Sierra Bermeja (ES6170004), Sierra Crestellina y Desfiladero de los Gaitanes, se amplía el ámbito territorial del Paraje Natural Torcal de Antequera y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Parajes Naturales Torcal de Antequera, Los Reales de Sierra Bermeja, Sierra Crestellina y Desfiladero de los Gaitanes (BOJA 14.01.2014).
CASTILLA Y LEÓN	— Decreto 7/2014, 20 febrero, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural «Babia y Luna» (León) (BOCyL 24.02.2014).
CATALUÑA	— Acuerdo GOV/176/2013, 17 diciembre, declara las zonas especiales de conservación de la región biogeográfica alpina, integrantes de la red Natura 2000, y aprueba su instrumento de gestión (DOGC 30.12.2013).
EXTREMADURA	— Decreto 13/2014, 18 febrero, aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Monfragüe (DOE 24.02.2014).
LA RIOJA	— Decreto 9/2014, 21 febrero, declara las zonas especiales de conservación de la Red Natura 2000 en La Rioja y aprueba sus planes de gestión y ordenación de los recursos naturales (BOLR 24.02.2014).

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Espacios naturales *(continuación)*

VALENCIA	— Decreto 31/2014, 14 febrero, declara zona especial de conservación el lugar de importancia comunitaria Algepsars de Finestrat y aprueba su norma de gestión (DOGV 18.02.2014).
	— Orden 1/2014, 5 febrero, que declara cinco reservas de fauna silvestre (DOGV 12.02.2014).
PAIS VASCO	— Decreto 358/2013, 4 junio, que designa Zonas Especiales de Conservación 4 lugares de importancia comunitaria del ámbito de Urdaibai y San Juan de Gaztelugatxe y aprueba las medidas de conservación de dichas ZEC y de la ZEPA Ría de Urdaibai (BOPV 30.12.2013).

### Estructura orgánica

ARAGÓN	— Decreto 160/2013, 7 octubre, modifica el Decreto 331/2011, 6 octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes (BOA 02.01.2014).
CANTABRIA	— Decreto 9/2014, 6 febrero, crea y regula la comisión Interdepartamental para el estudio y formulación de propuestas en los procedimientos relativos a la Autorización Ambiental Integrada (BOC 13.02.2014).

### Medio ambiente

ANDALUCÍA	— Decreto núm. 231/2013, 3 diciembre, aprueba planes de mejora de la calidad del aire en determinadas zonas de Andalucía. (BOJA 10.03.2014).
	— Resolución 30 diciembre 2013 aprueba el Plan de Inspección y Control Medioambiental para el año 2014 (BOJA 28.01.2014).
ARAGÓN	— Ley 10/2013, 19 diciembre, de Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (BOA 10.01.2014).
	— Decreto Legislativo 2/2013, 3 diciembre, aprueba el T.R. de la Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza (BOA 13.12.2014).
CANTABRIA	— Ley 7/2013, 25 noviembre, regula el aprovechamiento eólico (BOC 05.12.2013).
CASTILLA Y LEÓN	— Ley 9/2013, 3 diciembre, de Pesca (BOCyL 13.12.2013).
PAIS VASCO	— Decreto 459/2013, 10 diciembre, de vertidos efectuados desde tierra al mar (BOPV 13.12.2013).

### Ordenación del Territorio y Urbanismo

ANDALUCÍA	— Decreto 36/2014, 11 febrero, regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BOJA 20.02.2014).
	— Resolución 16.01.2014, ordena la publicación del Acuerdo de Convalidación del Decreto-ley 9/2013, 17 diciembre, que articula los procedimientos necesarios para la reapertura de la mina de Aznalcóllar (BOJA 29.01.2014).
ARAGÓN	— Decreto 190/2013, 17 diciembre, aprueba el Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024 (BOA 31.12.2013).
GALICIA	— Decreto 176/2013, 21 noviembre, aprueba el Plan de seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia y de la sostenibilidad territorial (DOG 05.12.2014).

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Ordenación del Territorio y Urbanismo (continuación)

CANARIAS	— Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en la redacción dada por la Ley Canaria 7/2009, de 6 de mayo, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario por posible vulneración de los artículos 149.1.1ª, 8ª y 23ª en relación con el artículo 132 de la CE: Cuestión de inconstitucionalidad n.º 331-2014, en relación con la disposición adicional decimocuarta del T.R. de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (BOE 05.03.2014).
CANTABRIA	— Ley 8/2013, 2 diciembre, modifica la Ley de Cantabria 2/2004, 27 septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral (BOC 10.12.2013).
MURCIA	— Ley 12/2013, 20 diciembre, de Turismo de la Región de Murcia (BORM 24.12.2013 y BOE 25.01.2014).
PAIS VASCO	— Resolución 5.03.2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, que publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-Administración de la C.A. País Vasco en relación con la Ley 2/2013, 29 mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, 28 julio, de Costas (BOE 25.03.2014).

### Vivienda

ARAGÓN	— Decreto 46/2014, 1 abril, Regula actuaciones en materia de certificación de eficiencia energética de edificios y crea su registro, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 07.04.2014).
CASTILLA Y LEÓN	— Ley 10/2013, 16 diciembre, de medidas urgentes en materia de Vivienda (BOCyL 20.12.2013).
EXTREMADURA	— Decreto 16/2014, 25 febrero, modifica el Decreto 137/2013 por el que se aprueba el Plan de Rehabilitación y Vivienda de Extremadura 2013-2016 y las bases reguladoras de las subvenciones autonómicas en esta materia (DOE 28.02.2014).
GALICIA	— Decreto 18/2014, 13 febrero, determina los aspectos básicos de los programas autonómicos de rehabilitación de viviendas y se dan directrices para el desarrollo del Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, en el ámbito de la C.A. de Galicia (DOG 25.02.2014).
MADRID	— Orden 7.02.2014, establece los parámetros exigibles a los ascensores en las edificaciones para que reúnan las condiciones de accesibles (BOM 13.02.2014).
VALENCIA	— Decreto 184/2013, 5 diciembre, modifica el Decreto 151/2009, 2 octubre, que aprueba las exigencias básicas de diseño y calidad en edificios de vivienda y alojamiento (DOGV 09.12.2013). — Decreto 191/2013, 20 diciembre, modifica determinados preceptos del Decreto 90/2009, 26 junio, del Consell, que aprobó el Reglamento de Viviendas de Protección Pública (DOGV 23.12.2013).
PAIS VASCO	— Decreto 466/2013, 23 diciembre, regula el Programa de Vivienda Vacía «Bizigune» (BOPV 30.12.2013).

Desde BBOOE 01.02.2014 hasta 31.03.2014  
Desde BBOO CC.AA. 01.12.2014 hasta 28.02.2014



## Recensiones y reseñas de libros recibidos

**Navegantes españoles en el océano Pacífico:** LAORDEN JIMENEZ, L. Autor Editor, Madrid, 2013; 16 x 23 cm; 464 pp; pvp. 24,04 €; ISBN: 978-84-616-6816-8

El libro de Luis Laorden Jiménez «Navegantes españoles en el Océano Pacífico», ofrece al lector amante de la Historia una visión completa de la presencia de España en el gran Océano Pacífico que fue llamado «lago español», abarcando en el tiempo desde el principio con el descubrimiento de Vasco Núñez de Balboa en 1513 hasta el final tras la guerra con Estados Unidos en 1898 y la venta del resto de las Marianas, las Carolinas y las Palaos a Alemania en 1899, y en el espacio geográfico contempla toda la extensión de este gran Océano desde América hasta Asia y desde el Ártico hasta la Antártida.

El libro está ordenado en cuatro partes. En el Preámbulo con el título «La política genial en el descubrimiento de América», se presentan los argumentos jurídicos para la denominación de «lago español», basados en las Bulas pontificias a favor de España y los tratados con Portugal, los que podrían ser «fundamentos de derecho» en la sentencia de un pleito moderno. Las dos Partes siguientes están dedicadas a exponer las hazañas que fueron los 'fundamentos de hecho' del dominio español de este gran Océano. Para la Época que abarca los Siglos XVI y XVII, se ha escogido el subtítulo: «Cuando en el Imperio español nunca se ponía el sol» y para la Época que abarca los Siglos XVIII y XIX hasta las Independencias de América, el subtítulo es: «El espíritu de la Ilustración». Al entrar en el siglo XVIII el texto empieza con la discusión de la pregunta que sin duda se hará el lector: ¿Cuándo el Océano Pacífico dejó de ser «lago español»? La respuesta del Autor es que el cambio se produjo cuando las fronteras fueron imposibles de mantener por la superposición de varios factores: la entrada más fácil abierta en el Sur rodeando el Cabo de Hornos en vez del difícil paso del estrecho de Magallanes, la entrada descubierta en el Norte por los rusos, las facilidades dadas a franceses e ingleses como consecuencia de la paz negociada para el final de la Guerra de Sucesión, la mayor actividad holandesa en el sureste asiático y decisivamente por el establecimiento de bases inglesas en India desde las que fue realidad la amenaza a Filipinas en la Guerra de los Siete Años de 1756-1763, continuada con la pugna del Noroeste y el incidente de Nutka.

Finalmente, como Epílogo con el título: «El siglo XIX a partir de las Independencias de América hasta 1898, Retirada sin homenaje», se trata de la nueva situación política en el Océano Pacífico después de la independencia de las naciones hispanoamericanas que tuvo como consecuencia la interrupción de la comunicación entre España y Filipinas pasando por América y llevó al cambio obligado de la utilización de la ruta africana del Cabo de Buena Esperanza. Se tratan en este Epílogo algunos de los hechos del siglo XIX con los que España intentó recuperar el prestigio en el gran Océano, sin conseguirlo, como fueron la campaña militar en Cochinchina de 1858-1863 y la Comisión Científica del Pacífico de 1862 a 1866, esta última cortada con la batalla de El Callao. Pensando en el recuerdo triste de la guerra con Estados Unidos el libro se cierra con una evocación poética sentimental del Imperio Español tomada de los versos del gran poeta estadounidense, Henry W. Longfellow, conocedor y admirador de la literatura y la cultura española, que lamentaba el trato que los medios de información de su país estaban dando a España a finales del siglo XIX y conduciría desafortunadamente a la guerra mencionada al principio de 1898.

**Proyectar la memoria. Criterios y estrategias para la intervención, restauración y gestión del Patrimonio Cultural Iberoamericano:** GURIDI, R. & J. V. IBÁÑEZ & F. COSSIO (eds.). Editorial Rueda, Madrid, 2014; 16 x 23 cm; 219 pp; ISBN: 978-84-7207-219-0

Con la publicación de este libro se pretende dar a conocer el primer seminario-taller con el que se inicia un programa anual de análisis y debates en torno a los criterios de intervención sobre el patrimonio cultural iberoamericano en su realidad contemporánea. Un ejercicio y una oportunidad. Un compromiso que arranca este año, apoyando y apoyándose en la puesta en marcha de la fase piloto de la Red PHI, una red universitaria cuyos objetivos coinciden al menos parcialmente con los criterios expuestos.

Este primer seminario-taller propone así, por una parte, un cuerpo teórico de argumentación; mediante un módulo de seminario y un taller de proyectos adaptado a las circunstancias del escaso tiempo presencial y, por otra, un desarrollo práctico materializado. El primero se ha articulado, a su vez, en un



diálogo desde la arquitectura en torno a tres bloques temáticos y sobre tres escalas de aproximación: la arqueología, la ordenación del territorio y el paisaje. El segundo se ha centrado en la verificación, desde un enunciado tipo, de sus resultados aplicados al análisis en unos casos prácticos de estudio y proyecto.

El libro se divide en tres partes: la primera parte la dedica al el proyecto PHI en sí, la segunda parte el seminario y la tercera parte el taller.

Esta publicación, en suma, pretende exponer un proyecto y unos resultados que se podrían definir como en proceso. Una propuesta fundacional en el que interesa más el método que sus resultados finalistas, un proyecto ciertamente crítico y abierto, ambicioso, de cuyos frutos dan cuenta tanto los textos que aquí se presenta como las fases posteriores que se sugieren. Lo que se busca es, en definitiva, construir un instrumento útil y eficaz para abordar un campo disciplinar en torno a este patrimonio cultural que es la memoria material interpretada desde la perspectiva de nuestros días y hacerlo con los instrumentos más avanzados en los ámbitos del conocimiento y la información. Acotar el verdadero perfil del término en una geografía tan extensa como es el espacio iberoamericano, ajustándolo a sus deficiencias y capacidades.

**Geografía de la crisis económica en España:** ALBERTOS PUEBLA, J. M. & J. L. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (coords.), Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, 2014; 17 x 24 cm; 772 pp; pvp. 40,00 €; ISBN.: 978-84-370-9361-1

El Grupo de Geografía Económica (GGE) de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE) celebró su vigésimo quinto aniversario en Girona en el año 2012, durante su reunión bianual dedicada, en esta ocasión, al estudio de los impactos territoriales de la crisis económica en España. En este contexto científico de debate sobre las investigaciones que allí se presentaron, el GGE acordó publicar un volumen colectivo dedicado al análisis pormenorizado de los efectos de la crisis en España que incorporase, como dimensión fundamental, la reflexión sobre su desigual incidencia regional y local y pudiese también de manifiesto el doble papel del territorio como víctima de los excesos del sector inmobiliario y como recurso para desarrollar estrategias concertadas de superación de la comprometida situación en que se encuentra nuestro país.

Transcurridos más de cinco años desde la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008, son ya numerosos los trabajos científicos que, desde distintas disciplinas, han tratado el origen, el desarrollo y el impacto de la Gran Recesión, así como sus implicaciones políticas, estratégicas, económicas, sociales, culturales o ambientales. Sin embargo, para el caso español al menos, se echaba en falta una visión de conjunto que permitiera trazar una geogra-

fía de la crisis económica que indagara sobre las causas de la muy diferente capacidad de resistencia que las regiones españolas están demostrando ante el hundimiento del modelo de crecimiento inmobiliario-financiero. Este libro quiere contribuir a este debate. Y es que la crisis económica en España no tiene idénticos efectos ni en todo el territorio ni sobre toda la población. por igual, sino que hay lugares más vulnerables y perjudicados, mientras otros, por variados motivos que se desarrollan en el volumen, están dotados de recursos territoriales capaces de mitigar los peores efectos de la crisis y, en algunos casos de articular respuestas locales esperanzadoras a medio plazo en un país necesitado de construir un nuevo modelo no ya de mero crecimiento económico sino de auténtico desarrollo equilibrado, inclusivo y sostenible.

Para guiar al lector a través de una obra sin duda voluminosa y diversa, con veinticuatro capítulos, se han organizado los textos en cuatro partes o bloques principales. El primero, titulado «Las aproximaciones teóricas», consta de dos capítulos de carácter teórico, aunque con abundante soporte empírico, que ponen de relieve la naturaleza territorial de la crisis económica (R. Méndez, capítulo 1) y la necesaria construcción de una cultura del territorio (F. Manero el. Molina, capítulo 2) como herramienta imprescindible para enfrentarse con garantías de éxito a las dificultades en curso. El segundo bloque, titulado «Los impactos de la crisis: una reconfiguración territorial de España», consta de nueve capítulos (del tercero al undécimo) que tratan en detalle las repercusiones de la crisis en España y sus regiones. Se trata, pues, de ofrecer una visión pormenorizada de la contrastada trayectoria regional de algunas de las principales actividades económicas españolas durante el período 2008-2012 aproximadamente. Comenzando por la geografía de los tenedores de la deuda soberana española (J. C. Fernández, capítulo 3), con sus potenciales y todavía inciertas implicaciones geopolíticas, se pasa revista a la dramática evolución del sector inmobiliario (E. Burriel, capítulo 4), con sus impactantes consecuencias paisajísticas y urbanísticas, a la severa reducción de la capacidad industrial (J. L. Alonso, capítulo 5) y a la profunda remodelación espacial de la banca minorista (P. Alonso y otros, capítulo 10), que comienza a generar sus propios procesos de exclusión financiera. A estas cuatro visiones sectoriales se suman otros cinco capítulos de carácter más horizontal que esbozan el resultado final de todos estos procesos en el mapa económico regional de España a corto plazo (J. M. Albertos, capítulo 8) y a largo plazo (J.L. Sánchez, capítulo 6), poniendo de relieve la incipiente inversión de las tendencias esbozadas tras la crisis industrial de las décadas de 1970 y 1980, en el esfuerzo innovador de sus comunidades autónomas (R. Jordá y otros, capítulo 9), cuyas desigualdades ayudan a comprender mucho mejor los nuevos dinámicos regionales y finalmente, de forma tan llamativa como lacerante, en los rampantes indicadores de pobreza y exclusión social (D. Pitarch, capítulo

7) y en las políticas que todavía integran un Estado del Bienestar (J. Romero y otros, capítulo 11) amenazado por las restricciones presupuestarias y las privatizaciones.

En un ejercicio muy del gusto de la Geografía como es el análisis de procesos semejantes a escalas territoriales distintas, el tercer bloque, titulado «Estudios de caso sobre los impactos locales y regionales de la crisis», comprenden siete capítulos (del 12 al 18) y enfoca con más detenimiento determinados lugares que sirven como laboratorios geográficos para comprender mejor la verdadera magnitud de la crisis económica y sus consecuencias directas en los entornos o contextos donde se desarrolla la vida real de los ciudadanos y las empresas. Las principales áreas metropolitanas españolas son objeto de un minucioso escrutinio en los capítulos 12 (Madrid, a cargo de I. del Río y J. Rodríguez), 17 (Valencia, a cargo de J. Salom y M. D. Pitarch) y 18 (Barcelona, a cargo de O. Nel-lo y C. Donat), que coinciden en poner de relieve la profundización de los desequilibrios intrametropolitanos en los tres casos considerados. Los casos específicos del País Vasco (E. Gil, capítulo 16) y los distritos industriales valencianos (J. Salom y J. M. Albertos, capítulo 15) ilustran la trayectoria divergente de dos territorios de larga tradición manufacturera situados en marcos institucionales claramente diferenciados. Dada la relevancia que los sectores de la construcción y la banca minorista han tenido en esta ya larga crisis, se han incluido también en este bloque dos estudios monográficos sobre la reordenación espacial de las sucursales bancarias en la ciudad de Zaragoza (P. Alonso y otros, capítulo 13) y sobre las complejas implicaciones territoriales del colapso inmobiliario en Andalucía (A. Fernández y E. Cruz, capítulo 14) de esta forma, resulta más fácil percibir los efectos concretos del proceso de consolidación financiera y de la abrupta contracción del negocio del ladrillo.

El cuarto y último bloque, con cinco capítulos (del 19 al 23), quiere combatir la imagen pesimista, de

decadencia súbita e irreversible, que sobre la economía española podría desprenderse de la lectura de los capítulos anteriores y demostrar que, en medio de la más grave crisis económica y social de los últimos sesenta años, algunas actividades productivas encierran un potencial de desarrollo nada desdeñable sobre el que ciertos espacios, tanto urbanos como rurales, intentan construir ese modelo social y económico alternativo tan largamente reclamado. En este contexto, conocimiento, tecnología, innovación y creatividad suelen citarse como recursos y procesos imprescindibles para la definición de nuevos horizontes competitivos y sostenibles. Los parques tecnológicos (P. Benito y H. Pascual, capítulo 20), una solución *high-tech* heredada de las políticas industriales de los años 1980, comienzan a rendir sus frutos tras el necesario período de maduración de sus respectivos proyectos. También la economía creativa, todavía muy ligada a la masa crítica de recursos localizados en las áreas metropolitanas como Madrid (J. J. Michelini y R. Méndez, capítulo 21) y Barcelona (E. Dot y otros, capítulo 22), ha cobrado fuerza durante la última década como sector productivo y como estrategia de desarrollo a largo plazo. Ahora bien y, contra las opiniones más extendidas y menos sensibles al análisis geográfico, esos recursos y procesos más intangibles no son privativos de los espacios urbanos, sino que sustentan también la vitalidad del sector agroalimentario y de los espacios rurales más integrados en los mercados (E. Climent, capítulo 23) gracias a su apuesta por la calidad y diferenciación de sus productos.

Cierra la obra un capítulo redactado por los coordinadores que procura sintetizar los contenidos más relevantes de estas veintitrés aportaciones y poner de relieve el significado de la dimensión territorial en la interpretación de la crisis económica, en el análisis de sus efectos nacionales, regionales y locales y, sobre todo, en la imprescindible articulación de una senda de desarrollo más equitativa y sostenible para la sociedad española.



## Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 18 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas en TNR cuerpo 12 a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptor:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesoro y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y e-mail en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (*i.e.*: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
  - (1) **De libros:**

AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)
  - (2) **De artículos:**

AUTOR, nombre (año): «Título del artículo», en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: número: paginación, editorial y lugar.

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviario de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (*cf.* o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [*i.e.*: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *nunca* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).

11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.
12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor* y, en caso de comportar *reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas *en ningún caso fotocopia*, ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables, por lo que deberán venir preparadas para el caso de que la reproducción deba ser en blanco y negro.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, e-mail, página en la red, etc., del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en soporte informático con dos copias: una original completa y otra en la que se *habrá suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente).
16. **Evaluación y arbitraje de excelencia:** todos los trabajos recibidos en la Redacción serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica ante sendos expertos anónimos o *referees* especialistas en la o las materias tratadas, tanto miembros asesores editoriales de la Redacción como externos a ésta, quienes emitirán un informe de evaluación. En caso de notoria divergencia entre ellos se someterá a informe de un tercer árbitro. Si los árbitros sugirieran al Consejo de Redacción observaciones, correcciones o enmiendas puntuales, incluso su rechazo, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducir las y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso. Se espera que los autores sepan agradecer expresamente dichas correcciones y sugerencias a los árbitros anónimos hechas en beneficio de la calidad científica de los trabajos publicados en CyTET.
17. **Datos personales:** cuando el o los autores reciban la notificación (que se hará siempre al primer firmante) de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán comunicar a la Secretaria de la Revista el número de sus respectivos NIF, así como los datos de las cuentas bancarias a la que se deba transferir el importe de la colaboración. En caso de coautoría, salvo expresa indicación en contrario, se entenderá que el importe de la colaboración se distribuye entre sus coautores a partes iguales.
18. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *cinco días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
19. **Separatas:** una vez publicado el artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, un ejemplar del correspondiente número de la Revista y, se enviará por correo electrónico, una copia en formato pdf del mismo.
20. **Cláusula de responsabilidad:** los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales.
21. **Dirección:** toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**  
Ministerio de Fomento  
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo  
Subdirección General de Urbanismo  
Pº de la Castellana, 67 - 28046 MADRID (España)  
Teléfono: (34) 91 597 7517 (Paloma Pozuelo)  
Fax: (34) 91 597 5061  
correo electrónico: CyTET@fomento.es

## Declaración ética sobre publicación y malas prácticas

La redacción de la revista CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES está comprometida con la comunidad científica en garantizar la ética y calidad de los artículos publicados. Nuestra revista tiene como referencia el **Código de conducta y buenas prácticas** que, para editores de revistas científicas define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE). Al mismo tiempo, garantiza una adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y autores, asegurando la calidad de lo publicado, protegiendo y respetando el contenido de los artículos así como la integridad de los mismos. El Comité Editorial se compromete a publicar las correcciones, aclaraciones, retracciones y disculpas cuando sea preciso.

En cumplimiento de estas buenas prácticas, CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES tiene publicado el sistema de arbitraje que utiliza para la selección de artículos así como los criterios de evaluación que deben aplicar los evaluadores externos —anónimos y por pares— CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES mantiene actualizados estos criterios, basados exclusivamente en la relevancia científica del artículo, originalidad, claridad y pertinencia del trabajo presentado.

Nuestra revista garantiza en todo momento la confidencialidad del proceso de evaluación: el anonimato de los evaluadores y de los autores, el contenido evaluado, el informe razonado emitidos por los evaluadores y cualquier otra comunicación emitida por los comités editorial, asesor y científico si así procediese.

De la misma forma, se mantendrá la confidencialidad ante posibles aclaraciones, reclamaciones o quejas que un autor desee remitir a los comités de la revista o a los evaluadores del artículo.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES declara su compromiso por el respecto e integridad de los trabajos ya publicados. Por esta razón, el plagio está estrictamente prohibido y los textos que se identifiquen como plagio o su contenido sea fraudulento, serán eliminados de la revista si ya se hubieran publicado o no se publicarán. La revista actuará, en estos casos, con la mayor celeridad posible. Al aceptar los términos y acuerdos expresados por nuestra revista, los autores han de garantizar que el artículo y los materiales asociados a él son originales o no infringen los derechos de autor. También los autores tienen que justificar que, en caso de una autoría compartida, hubo un consenso pleno de todos los autores afectados y que no ha sido presentado ni publicado con anterioridad en otro medio de difusión.

## Publication ethics and malpractice statement

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES makes a commitment to the academic community by ensuring the ethics and quality of its published articles. As a benchmark, our journal uses the **Code of Conduct and Good Practices** which, for scientific journals, is defined for editors by the Publication Ethics Committee (COPE).

Our journal thereby guarantees an appropriate response to the needs of readers and authors, ensuring the quality of the published work, protecting and respecting the content and integrity of the articles. The Editorial Board will publish corrections, clarifications, retractions and apologies when necessary.

In compliance with these best practices CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES has published the arbitration system that is followed for the selection of articles as well as the evaluation criteria to be applied by the anonymous, external peer-reviewers. CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES keeps these criteria current, based solely on the scientific importance, the originality, clarity and relevance of the presented article. Our journal guarantees the confidentiality of the evaluation process at all times: the anonymity of the reviewers and authors; the reviewed content; the reasoned report issued by the reviewers and any other communication issued by the editorial, advisory and scientific boards as required.

Equally, the strictest confidentiality applies to possible clarifications, claims or complaints that an author may wish to refer to the journal's committees or the article reviewers.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES declares its commitment to the respect and integrity of work already published. For this reason, plagiarism is strictly prohibited and texts that are identified as being plagiarized, or having fraudulent content, will be eliminated or not published in CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES.

The journal will act as quickly as possible in such cases. In accepting the terms and conditions expressed by our journal, authors must guarantee that the article and the materials associated with it are original and do not infringe copyright. The authors will also have to warrant that, in the case of joint authorship, there has been full consensus of all authors concerned and that the article has not been submitted to, or previously published in, any other media.

### Evaluación externa por pares y anónima

El Comité de Redacción de CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES, una vez confirmado que el artículo cumple con las normas de estilo y contenido indicadas en los criterios editoriales, remitirá el artículo a dos expertos revisores anónimos y ajenos a la institución de adscripción del autor(es), según la modalidad de doble ciego.

La valoración atenderá al interés del artículo, su contribución al conocimiento del tema tratado, las novedades aportadas, las correctas relaciones establecidas, el juicio crítico desarrollado, las referencias bibliográficas utilizadas, su correcta redacción, etc., indicando recomendaciones, si las hubiera, para su posible mejora.

De acuerdo con las recomendaciones de los revisores, el director de la revista comunicará al autor(es) el resultado motivado de la evaluación por correo electrónico, en la dirección que éste haya utilizado para remitir el artículo. El director comunicará al autor principal el resultado de la revisión (publicación sin cambios; publicación con correcciones menores; publicación con correcciones importantes; no aconsejable para su publicación), así como las observaciones y comentarios de los revisores.

Si el manuscrito ha sido aceptado con modificaciones, los autores deberán reenviar una nueva versión del artículo, atendiendo a las demandas y sugerencias de los evaluadores externos. Si lo desea, el autor(es) podrá aportar también una carta al Comité de Redacción en la que indicarán el contenido de las modificaciones del artículo.

En función del grado de cumplimiento de las modificaciones solicitadas, el Comité de Redacción se pronunciará sobre si procede o no la publicación del artículo. Dicha decisión será comunicada al autor(es) por el director de la revista.

### External Anonymous Peer Review

When the Editorial Staff of the journal has verified that the article fulfils the standards relating to style and content indicated in Editorial policy, the article will be sent to two anonymous experts, no affiliation to the institution of the author(s). Editorial Staff, for a double blind review.

The assessment will be influenced by the interest of the article, its contribution to knowledge of the subject matter, its innovative contribution, the correct relationships established, the critical judgment developed, the bibliographical references used, its correct writing, etc., and it will provide recommendations, if any, for possible improvement.

The Director of the journal will communicate the result of the reviewers' evaluations, and their recommendations, to the author(s) by electronic mail, to the address used to send the article. The Director will communicate the result of the review (publication without changes; publication with minor corrections; publication with significant corrections; its publication is not advisable), as well as the observations and comments of the reviewers, to the main author.

If the manuscript has been accepted with modifications, the authors will have to resubmit a new version of the article, addressing the requirements and suggestions of the external reviewers. If they wish, the authors can also send a letter to the Editorial Staff, in which they will indicate the content of the modifications of the article.

Considering the degree of compliance with the requested changes, the Editorial Staff shall decide whether or not the article is published. This decision will be communicated to the author by the editor of the journal.

# BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

## SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números):

España: 30 € (IVA incluido)  
Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

## NÚMERO SENCILLO:

España: 9 € (IVA incluido)  
Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: [CyTET@fomento.es](mailto:CyTET@fomento.es)

Por favor, escriba con letras mayúsculas y claras.  
Haga un círculo en la respuesta que corresponda, de las alternativas presentadas.

Institución/ Apellidos:

Nombre:  CIF/ NIF:  Teléfono de contacto:

Domicilio fiscal:  CP:

Localidad, Provincia:  Actividad institucional/ Experiencia:

Profesión/ Cargo profesional (años):

¿Desea recibir puntual información complementaria sobre actividades (seminarios, conferencias) que organice la revista?

NO  SI

Envío cheque nº:  del Banco/ Caja:  por la suscripción anual

PUEDE ENVIAR ESTE BOLETÍN:

Por correo:  
Centro de Publicaciones  
Pº Castellana, 67 - 28046 Madrid

Por correo electrónico: [cpublic@fomento.es](mailto:cpublic@fomento.es)

Por teléfono: +34 91 597 7261

Los datos personales que nos facilita serán tratados por este Ministerio con la finalidad exclusiva de gestionar su suscripción a la revista. Podrá ejercer en todo momento sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición presentando un escrito en registro presencial ( Pº Castellana 67 ) o en el registro electrónico (<http://sede.fomento.gob.es>) del Ministerio de Fomento, dirigido al Centro de Publicaciones.



**CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES** se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

**CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES**  
Ministerio de Fomento  
Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda  
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo  
Subdirección General de Urbanismo  
P.º de la Castellana, 67  
28046 Madrid - España  
Teléfono: 91 597 75 17 - Fax: 91 597 50 61  
correo electrónico: [CyTET@fomento.es](mailto:CyTET@fomento.es)

Administración y suscripciones:  
Ministerio de Fomento  
Pza. San Juan de la Cruz, s/n  
28071 Madrid

La Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

**Edita:**

Ministerio de Fomento © Secretaría General Técnica  
Centro de Publicaciones

**Redacción:**

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

**Diseño original**

Nic & Will, S.L.

**Creación ilustración de portada**

Anaïs García Pérez

**Maquetación:**

Phoenix comunicación gráfica, S. L.

**Suscripción Anual:**

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

**Números sueltos:**

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

**NIPO:** 161-14-038-8

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento  
[www.fomento.gob.es](http://www.fomento.gob.es)

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento:

[www.fomento.gob.es](http://www.fomento.gob.es)

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Título de la obra: **CIUDAD Y TERRITORIO, ESTUDIOS TERRITORIALES. CyTET, N° 180**  
**Vol. XLVI. Cuarta época, n° 180, verano 2014**

Autor: D.G. de Arquitectura, Vivienda y Suelo; Ministerio de Fomento

Año de edición: junio 2014

Edición digital:

1ª edición electrónica: junio **2014**

Formato: **PDF**

Tamaño: **9,5 MB**

NIPO: 161-14-038-8

I.S.S.N.: 1133-4762 (papel)

P.V.P. (IVA incluido): 4,50 €

Edita:

Centro de Publicaciones  
Secretaría General Técnica  
Ministerio de Fomento©

**Aviso Legal:** Todos los derechos reservados. Esta publicación no podrá ser reproducida ni en todo, ni en parte, ni transmitida por sistema de recuperación de información en ninguna forma ni en ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico o cualquier otro.

