

Movimientos sociales y políticas urbanas locales en tiempo de crisis: el caso de Torreldones

Luis A. COLLADO CUETO (1) & Santiago FERNÁNDEZ MUÑOZ (2)

(1) Profesor Contratado Doctor. Departamento de Estructura Económica. Universidad Autónoma de Madrid.
(2) Profesor Titular. Departamento de Humanidades. Universidad Carlos III de Madrid.

RESUMEN: El artículo profundiza en el origen de un movimiento social local de carácter ambiental surgido en 2005, en plena efervescencia del *boom* inmobiliario, contra una recalificación urbanística que pretendía desarrollar el entonces habitual binomio «campo de golf-urbanización de chalets» en una zona del municipio de alto valor ambiental. Se aporta un análisis de las causas, características y consecuencias de la burbuja inmobiliaria partiendo del caso de Torreldones. Se analiza la evolución de ese movimiento asociativo vecinal y su institucionalización mediante la creación de un partido político que se presentó por primera vez a las elecciones en el año 2007 y se hizo con la alcaldía de la localidad en 2011, revalidando la misma cuatro años después con la obtención de una mayoría absoluta. Finalmente se profundiza en los cambios en la gobernanza, en las políticas urbanas y en las prioridades de gestión de la crisis del gobierno de ese partido con el fin de determinar en qué medida ha existido un cambio en la gobernanza local y cuál ha sido su alcance.

DESCRIPTORES: Movimientos sociales. Políticas urbanas. Torreldones (Madrid).

1. Burbuja inmobiliaria, corrupción, crisis y movimientos sociales

Uno de los elementos destacados, con mayor o menor énfasis, por todos aquellos que han analizado el *boom* inmobiliario español es que contó con un amplio respaldo social o al menos que no existió una reacción ciudadana de suficiente intensidad como para detener algunos de los procesos

que a la postre han estado en el origen de la actual crisis económica y social (BURRIEL, 2008; QUESADA & *al.*, 2013; ROMERO, 2010; VILLORIA & JIMÉNEZ, 2012). Eran muchos y significativos los ejemplos de políticos locales implicados en casos de corrupción ligados a temas urbanísticos que eran reelegidos con mayorías absolutas en sucesivas elecciones, posiblemente porque el *boom* atrapaba a una parte de la población y la hacía beneficiarse

Recibido: 22.11.2015; Revisado: 10.06.2016.
Correo electrónico: luis.collado@uam.es;
scferman@hum.uc3m.es

Los autores agradecen los comentarios de los evaluadores anónimos.

de la misma directa o indirectamente, en línea con la realidad apuntada por BARBERÁ & FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ (2012). La reacción social generalizada frente a las malas prácticas políticas se inició una vez que la crisis afectó a la calidad de vida de la población, algo que se refleja de forma clara en la pérdida de confianza de los ciudadanos en los partidos políticos, considerados en el momento de elaboración de este artículo como el cuarto problema del país, según los datos del barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). La evolución admite pocas dudas: en el año 2005 el 20,5% de la población española no otorgaba ninguna confianza a los partidos políticos; cinco años después ese porcentaje se elevó hasta el 45,6%.

La pérdida de confianza en las instituciones y los partidos se ha visto acompañada de un crecimiento en la relevancia que se concede a la corrupción, considerada en los barómetros publicados desde 2013 como el segundo problema más grave existente en España, tras el paro. En 2005 el desempleo preocupaba al 49% de los encuestados, la economía al 14,4% y la corrupción al 0,2%. En enero de 2015 esos porcentajes se habían elevado al 79,4%, 24,5% y 55,5% respectivamente.

Las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2015 han supuesto la materialización más evidente de la pérdida de confianza en los partidos que habían gestionado el *boom* inmobiliario y la posterior crisis, por una parte importante de la ciudadanía. Plataformas y movimientos ciudadanos han alcanzado los equipos de gobierno de los ayuntamientos de Barcelona, Madrid y un significativo número de consistorios de diverso tamaño. El reclamo de una mayor transparencia y conexión con los ciudadanos así como la exigencia de una postura más firme contra la corrupción son valores compartidos por la mayoría de ese tipo de fuerzas políticas, surgidas en gran parte de movimientos sociales. Un alto porcentaje de las nuevas formaciones locales no están adscritas a una ideología definida, más allá de pretender devolver a los partidos y a los gobiernos la legitimidad social que supuestamente las urnas por sí solas ya no les daban. Los movimientos y plataformas que han dado lugar a esos partidos de nuevo cuño cumplen así con la definición que Castells realiza de los movimientos sociales, entendidos:

«como las acciones colectivas conscientes cuyo impacto, tanto en caso de victoria como de derrota, transforma los valores y las instituciones de la sociedad» (CASTELLS, 1998: 25).

Parece claro que la profundidad de la crisis y sus consecuencias sociales han estado en el origen del surgimiento y posterior institucionalización de los movimientos sociales más pujantes en la actualidad. Sin embargo ha habido también grupos que surgieron en los momentos álgidos del *boom* inmobiliario, cuando el frenesí del crecimiento y la revalorización de los activos inmobiliarios hacían a los ciudadanos ser más tolerantes con los desarrollos urbanísticos más cuestionables o incluso con la corrupción. Se trata de casos excepcionales, surgidos en otro contexto, que precisamente por ello resultan de especial interés. El artículo analiza el caso de Torrelodones, uno de los más reconocidos y que ha aparecido en medios de comunicación nacionales e internacionales. El estudio se apoya en el marco de referencia que ofrecen las teorías y estudios empíricos que abordan la cuestión de la institucionalización de los movimientos sociales.

El papel de los movimientos sociales y su institucionalización es un tema ampliamente debatido en la literatura científica y sobre el cual existe un marco teórico amplio y bien definido. Los estudios empíricos ponen de manifiesto la dificultad para categorizar estos movimientos debido a la diversidad de objetivos y a los límites difusos que tienen respecto a otras formas de acción política (SANTAMARINA, 2008). Dentro de la pluralidad de conflictos que dan lugar a estos grupos, uno de los más destacados en el ámbito local es el ambiental. En el estudio que JIMÉNEZ (2005) realiza sobre el impacto político de los movimientos sociales en España, es evidente el vínculo entre la movilización ambiental y la escala local. Ello parece deberse a la baja institucionalización de la política ambiental y a la mayor facilidad para promover asociaciones locales de base ecológica, principalmente relacionadas con los conflictos derivados de la ordenación del territorio. Esto parece estar determinado a su vez por la desconexión entre las decisiones políticas de desarrollo urbano y la percepción que la población tiene de las mismas. El ámbito municipal presenta además un marco favorable para la generación de estos movimientos sociales debido a la presencia de un número de agentes reducido y a la existencia de redes formales e informales que facilitan su interconexión e interacción.

Ahora bien, aunque el ámbito local y los problemas relacionados con los usos del suelo son un germen propicio para el surgimiento de movimientos sociales, en general existe un

bajo grado de institucionalización posterior de la protesta ambiental, limitándose en la mayoría de los casos a acciones demostrativas de protesta. Esto se debe a que:

«los escenarios institucionales que teóricamente facilitarían la generalización de las problemáticas, tales como la participación orgánica o la democracia directa, están regulados de forma muy restringida, de tal manera que aparecen como espacios de participación difíciles de activar y sujetos al control político de las autoridades» (JIMÉNEZ 2005:163).

Por otra parte también se señala en este estudio la reticente participación de los partidos políticos en las demandas ambientales, situándose un paso por detrás de las acciones de protesta de los ciudadanos y más como acompañantes que como promotores.

Los estudios empíricos sobre los movimientos locales de carácter ambiental muestran sus dificultades para lograr su institucionalización, más aún cuando se trata de hacerlo en primera persona. En la mayor parte de los casos permanecen más como plataformas de protesta social que como protagonistas de cambio. El caso de Torrelodones resulta especialmente interesante, tanto por el momento en el que surgió (año 2005) como por el proceso de institucionalización de ese movimiento social que terminó transformándose en un partido político local, llegando incluso a gobernar el municipio.

2. Crisis del modelo local tradicional y de la burbuja inmobiliaria en Torrelodones

Torrelodones es un municipio de pequeño tamaño de la segunda corona del área metropolitana de Madrid, situado a 30 kilómetros de la capital. Actualmente cuenta con poco más de 23.000 habitantes en un territorio caracterizado por una relativa baja densidad de población para un municipio periurbano (1.053 hab/km² en 2014) y el dominio de la vivienda unifamiliar, que supone casi 75% del parque residencial. La población vive dispersa en 2 núcleos y seis urbanizaciones divididas por la autopista A6. Esta infraestructura genera un efecto barrera para la comunicación interna pero confiere al municipio una gran accesibilidad, completada por la presencia de una estación de tren de cercanías. Torrelodones es pues un privilegiado nodo de acceso a la red de transporte regional.

Se trata de un municipio casi exclusivamente residencial, donde prácticamente el único suelo para actividades económicas es el ocupado por un gran centro comercial, así como el que discurre paralelo a la vía de servicio de la A-6, al margen de pequeños comercios en el centro de los dos núcleos urbanos. El 80% de la población se desplaza a otro municipio para trabajar, especialmente a Madrid, no siendo por tanto ajeno al modelo del crecimiento del *com-munitig* experimentado en la región desde 1996 (LLANO, 2006). Es además el quinto municipio con mayor renta bruta disponible per cápita de la Comunidad de Madrid, situándose también todos los que lo superan en la zona noroeste de la región. No obstante, su posición ventajosa en términos de renta respecto al conjunto de la comunidad autónoma se ha reducido sensiblemente en la última década. Los estudios que analizan con detalle la renta municipal a partir de microdatos fiscales también lo sitúan entre los más ricos de España. Se trata por tanto un modelo urbano típico del *sprawl* anglosajón, similar a los suburbios de las grandes ciudades europeas y norteamericanas con las características típicas de este tipo de espacios: alta motorización (507 vehículos por cada 1.000 habitantes en 2013) y utilización del transporte privado, escasez de espacios públicos de encuentro y debilidad de las redes sociales locales.

En términos sociopolíticos es un municipio marcadamente conservador. En las últimas dos décadas el porcentaje de votos obtenidos por Partido Popular (PP) en las elecciones generales alcanzó una media del 64,2% y en las autonómicas se situó en el 61,9%. Este partido gobernó el municipio durante cuatro mandatos de forma continua tras sustituir a un grupo independiente que lo hizo en las primeras y segundas elecciones municipales.

Sin embargo se ha constituido en uno de los ejemplos de reacción de los ciudadanos ante la crisis política y social y ante la burbuja especulativa y urbanizadora que caracterizó nuestro país en el cambio de siglo. En un contexto en el que los procesos especulativos contaron con un cierto apoyo social, o al menos con la indiferencia necesaria para que salieran adelante, en Torrelodones se generó un movimiento social que primero fue capaz de frenar un intento de recalificación urbanística y poco después, transformado en partido político, pasó a gobernar el Ayuntamiento, ejerciendo una labor que se ha convertido en una cierta referencia de gobernanza en el nuevo municipalismo español, a tenor de la atención que ha suscitado en los medios de comunicación.

2.1. El origen: el intento de urbanización de los encinares del AHN

Al repasar la reciente historia de Torrelodones, se constata con claridad que el municipio ha participado en todas las dinámicas del proceso de transformación territorial que ha tenido lugar en España en los últimos 25 años: fuerte crecimiento del número de viviendas y de sus precios, rápida urbanización del territorio y un clima de desconfianza en los representantes políticos vinculado a la burbuja inmobiliaria.

Algunos datos reflejan con claridad la relevancia del proceso. La población de Torrelodones se duplicó en la década del *boom* (1996-2007), pasando de 10.743 a 20.452 habitantes (FIG. 1). Mientras que en el periodo 1985-1997 la población se incrementó a un ritmo medio de 482 habitantes cada año, en los años 1998-2004 el aumento medio anual fue de 1.185 personas. Desde 2005, la ralentización de los desarrollos y el efecto de la crisis frenarían el crecimiento poblacional hasta situarse en una media anual de 382 habitantes.

El aumento demográfico es resultado, prácticamente en su totalidad, de la llegada de personas no nacidas en el término, que suponen actualmente más del 95% de la población. El intenso crecimiento demográfico ha sido paralelo al aumento del parque residencial. En el período intercensal 1991-2001 el número de viviendas de Torrelodones prácticamente se duplicó, pasando de 3.671 a 6.845, y continuó incrementándose en el periodo 2001-2011, hasta llegar a las 8.253 viviendas. Los datos censales permiten comprobar también el cambio de modelo urbano. Mientras en 2001 sólo un 66,5% de las viviendas lo eran con carácter principal, en 2011 ese porcentaje se incrementó hasta el 84,3%, lo que dejó de hacer de Torrelodones un modelo de municipio de segunda residencia para convertirlo en un núcleo periurbano de Madrid que actúa como ciudad dormitorio.

Otro de los indicadores que permite comprobar la intensidad de la transformación territorial es la rápida urbanización. De acuerdo con el Proyecto *Corine Land Cover*, la superficie urbanizada ocupa ya cerca del 50% del término municipal, lo que supone 1.100 hectáreas de suelo artificial, y lo que es más significativo, este suelo artificial se ha duplicado en poco más de dos décadas.

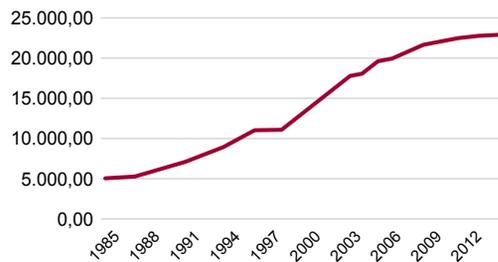


FIG. 1/ Evolución de la población empadronada 1985-2014

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Población empadronada.

Torrelodones era, por tanto, un escenario más en el que se concretó el intenso proceso de urbanización del territorio español. Pero como en tantos municipios, una de las características del *boom* inmobiliario y del crecimiento económico de aquellos años era la percepción de que estaba apoyado en bases sólidas y que se había entrado en un «círculo virtuoso» económico que parecía no tener final (GARCÍA MONTALVO, 2006 y 2010). Una vez iniciada la urbanización de una zona era necesario comenzar a tramitar la recalificación de la siguiente para dar continuidad al negocio inmobiliario e incrementar los ingresos municipales. Ese era el contexto en 2003, cuando se acababan de iniciar las obras de urbanización del Área Homogénea Sur, una zona proyectada para albergar más de 500 viviendas y acoger más de 1.500 nuevos habitantes. Aparecen entonces los primeros indicios del proyecto municipal para urbanizar los encinares del Área Homogénea Norte (AHN), denominación urbanística de los montes de Las Caballerizas, La Solana y el Enebral. Se trata de 128 hectáreas de encinar-enebral que alberga un ecosistema maduro de encinar carpetano con más de 20.000 ejemplares reproductores de encina y más de 1.000 de enebro.

El AHN forma parte del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares por su valor ambiental y porque parte del citado corredor está incluido también en la Red Natura 2000. Todo lo anterior permite concluir que el AHN es una zona de alto valor ambiental cuya vocación es mantener su cubierta forestal. Así lo entendió, en el año 2003, el pleno del Ayuntamiento de Torrelodones que aprobó por unanimidad modificar su planeamiento urbanístico para incrementar la protección de la zona debido a su valor ambiental. Para ello modificó la clasificación urbanística de la zona pasándola de *Suelo No Urbanizable Común* a *Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido*. Meses después se celebraron elecciones municipales.

El Partido Popular, que venía gobernando en el municipio los 15 años anteriores, cambió de candidato y las ganó con mayoría absoluta. El nuevo equipo de gobierno surgido de las elecciones iniciaría poco después el proceso para urbanizar el AHN.

Analizar con detalle el intento de urbanizar los encinares de Torrelodones permite comprender las claves del proceso, comunes a gran parte del *boom* inmobiliario español, que son las que otorgan interés al caso:

- Proyectos urbanísticos desarrollados de forma individual, en ausencia de cualquier perspectiva estratégica a medio plazo sobre sus repercusiones y acerca del modelo urbano en el que se engarza cada proyecto.
- Aceptación de que los desarrollos inmobiliarios eran la única forma de financiar las entidades locales, paliar los déficits en equipamientos e infraestructuras y mantener la calidad de vida de los ciudadanos.
- Participación intensa de los cargos públicos como principales incentivadores del desarrollo inmobiliario en una búsqueda de incremento de ingresos para el municipio, dejando en segundo plano el control y evaluación de los riesgos que supone para el territorio y el sistema en su conjunto.
- Excesiva cercanía entre los responsables públicos, los propietarios de suelo, y las empresas promotoras y constructoras, especialmente en municipios pequeños y medianos.
- Fracaso de los mecanismos e instrumentos de control previstos en la legislación para evaluar los proyectos urbanísticos.
- Ausencia de transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones de los instrumentos de planeamiento, más allá de los procesos de información pública previstos en la ley, pese a que en muchos casos implicaron una transformación profunda del territorio y de la calidad de vida de la población.
- Asunción final por el Estado de un alto porcentaje de los costes económicos de los procesos especulativos a través del rescate de las cajas de ahorros. Estas entidades atesoraban un importante patrimonio de suelo comprado a precios muy elevados, que ha visto muy reducido su valor y que a medio y largo plazo tampoco es previsible que aumente.

El Ayuntamiento presentó un proyecto de urbanización de los encinares del AHN que pretendía construir 1.536 viviendas, un campo de golf, dos complejos empresariales, dos centros

educativos, un centro de salud y una zona comercial, con una previsión de incorporar 5.000 nuevos habitantes al municipio.

Todo el proceso de redacción del proyecto, desde la memoria inicial hasta el estudio de impacto ambiental, emplea los mismos argumentos con los que se justificaron otros muchos proyectos urbanizadores desarrollados en los últimos años en España. El proyecto de *urbanización* se transforma en proyecto de *desarrollo*, clave para el futuro progreso económico del municipio y sus habitantes, fundamental para garantizar el equilibrio financiero del Ayuntamiento y para asegurar la dotación de equipamientos (sanitarios, educativos y deportivos) de los habitantes ya instalados. A ello se añade que a partir de un determinado momento, todos los proyectos de urbanización pasan a ser calificados de *sostenibles*, diseñados con los máximos criterios de eficiencia energética, de reducción del consumo de agua e incluso se asegura que la urbanización de espacios protegidos es la mejor manera de preservarlos. Torrelodones es un perfecto ejemplo de este tipo de discurso, tal y como apuntaba la concejala de urbanismo en el pleno municipal, según se recoge en sus actas:

«[el proyecto se propone] precisamente, para proteger la zona, preservarla, evitar su deterioro y evitar, además, un desarrollo desproporcionado en el futuro (...) la actual calificación del AHN, como suelo no urbanizable protegido, no garantiza en términos reales su protección, que sí se lograría, en el caso de que las zonas de mayor valor y masas arbóreas adoptaran la clasificación de zona verde pública (...) las bondades del proyecto, son la baja densidad, sostenibilidad, extraordinaria cesión del suelo de particulares a la administración, la garantía de desarrollo económico a futuro en un municipio (...) La realidad es que el desarrollo del AHN, es la única acción que permitirá la valoración, conservación integral y protecciones efectivas de las zonas con alto valor ecológico» (AYUNTAMIENTO DE TORRELODONES; 2008).

Quizás uno de los elementos que más llama la atención del proceso de urbanización en Torrelodones, similar al de otros muchos lugares en esa época, es la ausencia de cualquier perspectiva estratégica a medio plazo sobre sus repercusiones y acerca del modelo urbano en el que se engarza cada proyecto. Los desarrollos urbanísticos de gran entidad raramente quedan enmarcados en planes de ordenación del territorio a escala regional o subregional que les den coherencia y coordinen los equipamientos e infraestructuras supramunicipales (BURRIEL, 2014; VINUESA & MARTÍN; 2013).

El argumento para el incremento en la urbanización es el mismo que se repitió en tantos lugares durante los años del *boom*: los desarrollos inmobiliarios eran la única forma de financiar los Ayuntamientos pues aportaban un alto porcentaje de los ingresos totales municipales a través los impuestos y tasas urbanísticas ligadas a la construcción (tasa por la prestación de servicios urbanísticos e impuesto de construcciones, instalaciones y obras). No existían por lo general estudios económicos que analizaran los costes que suponía a los Ayuntamientos la incorporación de nuevos espacios urbanos en términos de mantenimiento de las redes de infraestructuras, espacios verdes así como en la ampliación de los servicios municipales de todo tipo para acoger a la nueva población. Tampoco se reparaba en el riesgo de insostenibilidad del sistema a largo plazo, pues resulta evidente la imposibilidad de mantener procesos continuados de urbanización como vía para sostener los presupuestos municipales y la dotación de equipamientos cuando el suelo es finito. Esto es especialmente llamativo en Torrelodones donde el suelo urbanizable se encuentra prácticamente agotado como consecuencia del elevado porcentaje de suelo protegido existente.

La crisis inmobiliaria ha demostrado la fragilidad de la estructura económica de los Ayuntamientos en España, especialmente de los más implicados en la promoción inmobiliaria, y el complejo y proceloso asunto de las relaciones entre urbanismo y financiación municipal. Los municipios sólo pueden tomar decisiones aproximadamente sobre el 50% de sus ingre-

sos (VILALTA, 2011). La *vulnerabilidad horizontal* de los ingresos municipales, medida por aquellos derivados de la actividad inmobiliaria, muestran una tendencia ascendente hasta el año 2007 que cambia a partir de entonces (NAVARRO & al., 2014). El desplome de los impuestos ligados a la construcción es notable. Los datos de la liquidación del presupuesto general de las entidades locales publicados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local no dejan lugar a dudas. Mientras que en el año 2001 los derechos obtenidos por el impuesto de construcciones instalaciones y obras (ICIO) suponían 1.233 millones de euros y el 3,9% de los ingresos municipales, en 2006 esa cifra se elevaba hasta los 2.637 millones, un 5,2% de los recursos. Cinco años después, en plena crisis económica, los ingresos por ICIO se reducirían hasta los 864 millones de euros (1,7%) y en 2013, último año con información disponible, serían menores aún con un total de 479 millones (1% de los recursos municipales).

La bajada de los recursos ha obligado a muchos municipios a ajustar de forma drástica los servicios prestados a los ciudadanos y, lo que es más grave, muchos de ellos tardarán décadas en pagar la deuda heredada de los gastos realizados durante los años del *boom* en infraestructuras sobredimensionadas o directamente innecesarias cuyos gastos de mantenimiento han resultado ser inasumibles para muchos municipios. Sin embargo, el estrangulamiento fundamental en los gastos municipales se ha producido en la inversión (ver FIG. 2), cuya re-

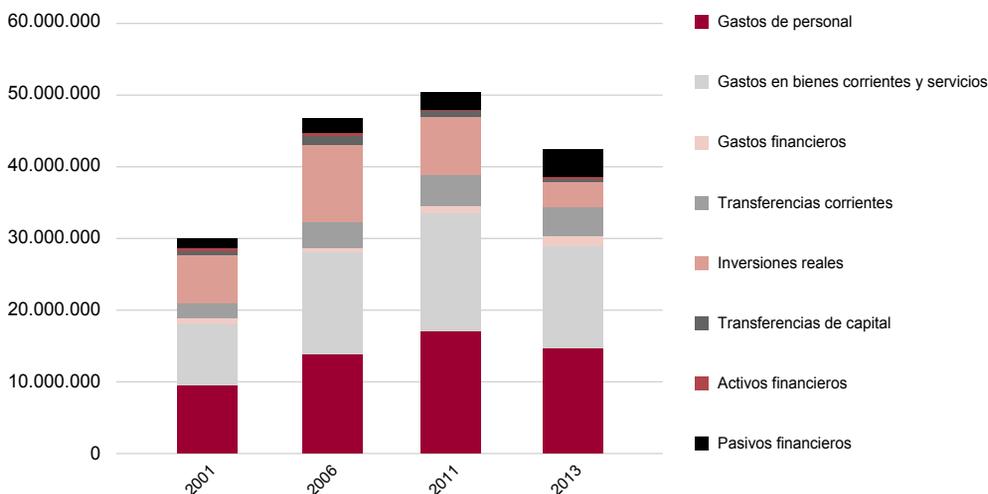


Fig. 2/ Evolución del gasto municipal 2001-2013 en España por capítulos

Fuente: Elaboración propia a partir de MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL, datos del presupuesto general de las entidades locales.

ducción supera los 7.206 millones anuales. Ese ajuste responde en buena medida a la necesidad de compensar los 1.715 millones en los que se ha incrementado el pago de pasivos financieros (fundamentalmente la devolución del endeudamiento), a los 689 millones en los que han aumentado los intereses y otros gastos financieros, a los 712 millones de incremento del gasto de personal, a los 517 millones del crecimiento en las transferencias corrientes y a los 221 millones en los que se ha reforzado el gasto en bienes y servicios. Ahora bien, lo más destacado es que uno de cada tres euros en los que se ha reducido la inversión se debe los mayores gastos por operaciones de endeudamiento, la mayoría de ellas realizadas precisamente en los años en los que los recursos eran más abundantes.

El proyecto de urbanización de Torrelodones tampoco anticipó esta problemática, de tal forma que carecía de estudio económico alguno y tampoco se engrazaba en una mínima reflexión sobre su encaje en la estructura municipal. La propuesta de urbanización no contaba ni siquiera con el acuerdo de los técnicos municipales que desde 2001 dejaron claro en sus informes su posición al respecto. Se trataba, por tanto, de una decisión política que se imponía por completo a cualquier visión estratégica del municipio o criterios técnicos, con el argumento del supuesto interés que se derivaba de la generar ingresos destinados a poder dotar de más servicios públicos al municipio.

2.2. El proceso de toma de decisiones urbanísticas

Como se recogía al inicio, la corrupción es percibida por los ciudadanos como el principal problema en España según las encuestas del CIS. Las operaciones urbanísticas e inmobiliarias han estado presentes en un alto porcentaje de las tramas de corrupción política (COSTAS-PÉREZ & *al.*, 2012; QUESADA & *al.*, 2013; VILLORIA & JIMÉNEZ, 2012: 138).

La intensidad de la burbuja inmobiliaria española y los innumerables casos de corrupción detectados, ligados a sobornos a cambio de la recalificación del suelo por el gobierno local (SORRIBAS-NAVARRO: 2012: 103) apuntan a un relativo fracaso de los mecanismos e instrumentos de control del mercado, del sistema económico y financiero e incluso de la gestión de los bienes públicos. La ineficacia de los mecanismos de control se extiende también al ámbito urbanístico donde los variados infor-

mes y numerosos mecanismos de control (Evaluación de Impacto Ambiental, Informes de Sostenibilidad Ambiental, autorizaciones regionales) han sido incapaces de evaluar las consecuencias de los desarrollos urbanísticos previstos. No se trata de que la legislación no prevea informes y controles de la actividad urbanística; el problema radica en que los que tenían que controlar y evaluar los riesgos y efectos de las actuaciones se han convertido en muchos casos en los principales promotores de los desarrollos urbanísticos, incluidos los más cuestionables, arriesgados y, en ocasiones, carentes de fundamento. ROMERO (2010) habla con acierto de la formación de un singular «bloque inmobiliario» en que se agrupaban los promotores inmobiliarios tradicionales, los capitales que acudieron al sector en busca de sus enormes rentabilidades y los actores políticos.

Uno de los elementos más dañinos del proceso de urbanización es la confusión del papel que debe desempeñar la administración pública, garante del bien común y de la defensa de los intereses generales, con el que juegan los promotores inmobiliarios, interesados legítimamente en la defensa de sus objetivos empresariales.

«Con escasas y honrosas excepciones da la impresión de que son los gobiernos (locales y autonómicos) los que en muchas ocasiones han seguido las iniciativas de los promotores, y no a la inversa como debe ser en democracia» (ROMERO, 2010).

En demasiadas ocasiones los responsables políticos se han convertido en los principales promotores de los procesos de desarrollo urbanístico, inmerso todo ello en una red clientelar en la que los papeles de cada uno de los actores no está perfectamente definido y, sobre todo, aislado.

El ambiente de desconfianza se cierra por la facilidad para trazar relaciones personales y familiares entre los responsables políticos y los principales beneficiarios de sus decisiones, algo casi inevitable en los municipios de menor tamaño.

2.3. ¿Cómo se concretan las operaciones urbanísticas?

A comienzos del siglo XXI, el AHN era una zona forestal con una comunidad vegetal en progresión consecuencia del abandono de los tradicionales usos de pastoreo y cultivo en

rozadas que tradicionalmente se practicaban en la zona. Se trata de bienes de propios privatizados en la desamortización y adquiridos por algunas significadas familias locales. En 2000, la propiedad de la zona se encontraba fragmentada en 22 predios de muy diversa superficie pero con una elevada participación (más del 20%) de los mayores terratenientes del municipio, relacionado a su vez con una activa empresa de promoción inmobiliaria en la zona.

En 2001 el Ayuntamiento rechazó una solicitud de reclasificación de la zona argumentado para ello el valor ambiental de los terrenos y dos años después incluso los protege. Sin embargo, en 2004 el consistorio inicia los estudios necesarios para urbanizar la zona, para lo que encarga los informes de viabilidad ambiental y convoca un concurso restringido para la redacción de la modificación de las normas. Los responsables políticos del Ayuntamiento se convierten de este modo en los principales estimuladores del proceso de urbanización.

Ante esas nuevas expectativas, en 2005 casi el 80% de la propiedad del AHN era ya titularidad de inmobiliarias o tenía suscritos acuerdos ante notario por los cuales se venderían a una empresa promotora en el caso de que se lograra la reclasificación del suelo. Las inmobiliarias se convierten entonces en las principales interesadas en lograr el desarrollo urbanístico, cuyas principales ganancias se producirían en el momento en que la administración aprobase la reclasificación del suelo ya adquirido o sobre el que se había establecido derecho de tanteo.

Como hemos mencionado, una de las evidencias del *boom* inmobiliario es la existencia de fallos en los controles a todas las escalas, tanto los económicos y financieros como los ambientales y urbanísticos. El caso de Torreldones permite comprobar el alcance de esta afirmación. El Ayuntamiento encargó en 2004 un informe con el objetivo de conocer la viabilidad ambiental de urbanizar el AHN. El primer borrador del informe no descartaba la posibilidad de urbanizar la zona, pero apuntaba graves limitaciones. Poco después, la empresa entregaba una segunda versión del informe esta vez sin referencia a su pertenencia al espacio natural protegido y al papel del territorio como corredor ecológico, al tiempo que matizaba las menciones a la presencia de aves protegidas. Pese a los cambios, el informe de viabilidad ambiental quedaría aparcado en el Ayuntamiento.

Poco después se encarga un nuevo estudio ambiental a una consultora, redactora a su vez de algunos de los análisis de los proyectos urbanísticos más intensivos de la Comunidad de Madrid. Sus conclusiones son categóricas, pues indica que la propuesta de urbanización:

«pone en valor un área que presenta un importante estado de abandono como testimonian los vertidos puntuales de residuos y la masa forestal no intervenida. El riesgo de incendio es elevado debido a la continuidad del combustible, la prolongada sequía estival, la tipología de vegetación y la poca transitabilidad del monte. La ordenación propuesta redundará en un mayor beneficio para los propietarios, gestores, residentes y visitantes del AHN, lo cual garantizará el interés por su cuidado y mantenimiento, reduciendo los riesgos ambientales mencionados (sobre todo el de incendio)» (AYUNTAMIENTO DE TORRELDONES, 2005).

Basados en esos informes, en febrero de 2006 el Pleno de Torreldones da marcha atrás y aprueba la desprotección del AHN con el voto de todos los concejales del PP. Sin embargo, el proceso se paralizaría en enero de 2007 cuando dos de esos concejales rompen la disciplina de voto y apoyan una moción conjunta de PSOE e IU en que se solicitaba la retirada del proyecto de urbanización del AHN, hecho que provocaría su expulsión del partido (GUTIÉRREZ, 2007) y el consiguiente impacto en la opinión pública local.

Otro de los elementos comunes a los procesos urbanísticos desarrollados durante la burbuja inmobiliaria fue la limitada transparencia y participación ciudadana, pese a que en muchos casos implicaron una transformación profunda del territorio y de la calidad de vida de la población. Ya hemos concluido (FERNÁNDEZ MUÑOZ, 2008) que una de las características del planeamiento urbanístico en España es la casi total ausencia de mecanismos de participación más allá de los tradicionales períodos de información pública. Se han tomado decisiones que suponen duplicar o triplicar la población de un municipio sin más información que su publicación en el Boletín Oficial de la comunidad autónoma y sin debate ciudadano alguno. También en esto Torreldones responde al patrón generalizado, pues el programa electoral del partido que gobernaría en 2003 no incluía de forma clara la propuesta y la participación se limitó a cumplir con la información pública prevista en la ley mediante la publicación de un anuncio en el BOCM.

3. Surgimiento de una nueva gobernanza local: el partido de los vecinos

El proceso de urbanización de Torrelodones tiene, por tanto, las mismas características que otros muchos realizados en el territorio nacional en los últimos veinte años. Quizás lo singular es la movilización vecinal contra el proceso y cómo ésta pasó de tener como objetivo para un proyecto urbanístico intenso a fijar como fin transformar la política municipal, sus prioridades y, lo que quizás fue más novedoso, la forma de ejercer la política y la relación con los ciudadanos por parte de los poderes públicos, tal y como se puede extraer de sus programas electorales.

3.1. La institucionalización del movimiento social

En 2005, un muy pequeño grupo de vecinos comenzó a reunirse ante los rumores de la posible urbanización del AHN. Pronto constataron que el Ayuntamiento era el máximo promotor del proyecto en esa búsqueda de ingresos municipales adicionales.

Los vecinos fundaron entonces una asociación de defensa ambiental que tenía como objetivo inicial paralizar el proyecto de urbanización de un suelo que anteriormente había sido protegido incluso por el propio Ayuntamiento.

La asociación reforzó sus acciones de sensibilización y protesta con una intensa aparición en medios de comunicación. En 2007, tres meses antes de las elecciones municipales, la mayor parte de sus miembros decidieron fundar el partido político Vecinos por Torrelodones (VxT, en adelante el *partido*) (FERNÁNDEZ VIDAL, 2014). Los años de asociacionismo les habían llevado a la conclusión de que resultaba fundamental tener presencia directa en las instituciones, como vía para superar la falta de información, transparencia y canales de participación. El nuevo partido obtuvo 4 de los 17 concejales de la corporación y se convirtió en el principal partido de la oposición mientras el alcalde revalidaba su mayoría absoluta. El reelegido gobierno municipal, que recuperaba así su mayoría en el pleno, presentó de nuevo ante la administración regional su proyecto de construir en los encinares del AHN.

Tanto la asociación como luego el partido actuaron articularon su oposición a la urbanización en torno a los siguientes elementos:

- **Difusión de información sobre los proyectos municipales a los ciudadanos:** El objetivo era que los vecinos conocieran de forma efectiva los proyectos de sus gobernantes, para lo cual organizaron un intenso mecanismo de comunicación directa mediante el buzono periódico de información, y se aprovecharon a fondo la web, el correo electrónico, así como las incipientes herramientas de las redes sociales.
- **Movilización científica:** Se solicitaron informes a instituciones científicas del país (universidades y centros públicos de investigación) con el objetivo de dar a conocer con objetividad el valor ambiental del territorio a urbanizar. Se presentaron cinco estudios de otras tantas universidades que constataban el valor ambiental de los montes del AHN.
- **Contraste jurídico:** Se solicitaron informes a catedráticos de derecho urbanístico que cuestionaron la legalidad del proyecto presentado.
- **Transparencia e información:** Se trabajó intensamente en los medios de comunicación para que se conociesen todos los detalles de lo que se pretendía hacer, lográndose una importante repercusión y atención.
- **Movilización en todas las instituciones:** La asociación presentó sus argumentos en contra del proyecto en todas las instituciones nacionales, regionales así como en la Comisión y en el Parlamento Europeo.

Como consecuencia de la movilización, entre 2005 y 2009, la asociación y alguno de sus miembros fueron objeto de demandas y denuncias por parte de los promotores inmobiliarios. Sin embargo el movimiento fue creciendo en apoyos tanto dentro como fuera del municipio, no solo informales, sino también en las propias instituciones. En el mes de octubre de 2009, un informe de tres páginas del director del Parque Regional establecía que el proyecto de urbanización del AHN era «*inviabile ambientalmente*», conclusión que era ratificada por el director general de evaluación ambiental. El informe tomaba de forma casi literal los argumentos defendidos por el partido durante los años anteriores y cerraba definitivamente la puerta a la urbanización de la zona. La decisión de la administración regional se tomó ya en un momento de crisis económica, cuando la burbuja inmobiliaria había estallado y España profundizaba en su crisis.

Aunque es difícil establecer contornos perfectamente definidos, el proceso de institucionalización del movimiento ambiental que inicialmente

supuso la asociación contiene elementos de los tres escenarios identificados por KRIESI & *al.* (1995) cuando analizan los movimientos sociales en Europa, clasificación que también toma JIMÉNEZ (2005) cuando la aplica al movimiento ambiental en España. En el *escenario social* se desarrolló un fuerte trabajo *demostrativo* de visualización y de protesta pacífica que favoreciese la sensibilización de la población hacia los valores ambientales de los terrenos que se pretendían urbanizar. En el *escenario institucional*, la ausencia de mecanismos de participación en consejos o mesas sectoriales locales y el escaso eco entre los partidos locales, incluso de aquellos en la oposición, fue superada a través de la creación de un partido político que permitiese la *participación orgánica* directa en el pleno. Además en todo el proceso la movilización se acompañó de actuaciones de *denuncia* ante las autoridades autonómicas y comunitarias, de tal forma que el escenario institucional centró una parte importante de la movilización con el convencimiento de que las instituciones debían ser las primeras garantes del interés público. No obstante buena parte del éxito tuvo su razón de ser en el trabajo realizado en el *escenario político*, con una intensa e innovadora labor de comunicación hacia los medios que potenciase la efectividad de las acciones, superando las escasas capacidades comunicativas que habitualmente presentan las organizaciones ecologistas.

3.2. Transparencia y participación

En el mes de mayo de 2011 se celebraron nuevas elecciones municipales y el partido obtuvo 9 de los 21 concejales de la corporación. Lo llamativo del resultado es el cambio de tendencia del votante conservador. Mientras que el PP obtenía en las votaciones a la Asamblea de la Comunidad de Madrid el 62,4% de los votos de Torrelozón, en el caso de las elecciones locales solo era capaz de obtener el 43,5%, frente al 37,4% de VxT. A pesar que el partido centró una parte de su campaña en poner de relieve las relaciones entre el gobierno y los promotores, no se produjo una caída en número de votos tan intensa como la identificada en el estudio de COSTAS-PÉREZ & *al.* (2012) para el conjunto de España. De hecho los votos incluso se incrementaron un 5,7%, porcentaje muy similar al que se produjo ese año en otros municipios en los que se estimaba que los escándalos beneficiaban a la mayor parte de la sociedad (BARBERÁ & FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, 2012). Sin embargo el hecho distintivo fue la capacidad del partido de incremen-

tar sus votos un 72,2%. Una parte importante de ese voto conservador en las elecciones autonómicas se había movido ya en 2007 a esa formación. En 2011 no sólo lo retuvo, sino que incluso fue capaz de atraer a nuevos votantes. Un mes después la candidata de el partido sería investida alcaldesa con el apoyo de los dos candidatos de la izquierda del consistorio, PSOE y Actúa, este último un partido local formado entre otros por antiguos miembros de IU. Finalizaban así cuatro mandatos del PP en mayoría absoluta, rompiendo las dificultades de los partidos independientes para tener éxito en los municipios de tamaño medio, donde los estudios muestran que a los votantes les resulta difícil escapar de los grandes partidos (CAPÓ, 1991). Esa ausencia de *competencia política* es la que podría haber abonado el terreno para que los gobiernos locales fuesen atrapados en sus prioridades por los *lobbies* inmobiliarios, en la línea apuntada por SOLÉ-OLLÉ & VILADECANS-MARSAL (2012), especialmente tratándose de un partido de centro-derecha, cuya tendencia al desarrollo del suelo es mayor (SOLÉ-OLLÉ & VILADECANS-MARSAL, 2013).

La entrada del partido al gobierno municipal se produce en junio de 2011, en el momento de mayor profundidad de la crisis económica y social iniciada en 2007, con intensos procesos de movilización en la calle. Las elecciones locales y autonómicas de mayo de 2011 y poco después las generales de noviembre, otorgarían al PP una amplísima mayoría, siendo especialmente relevante en la Comunidad de Madrid, donde poco más de una treintena de las 179 alcaldías no tenían color popular. Se dio inicio también a una legislatura caracterizada por los recortes en los presupuestos, servicios e inversiones de las administraciones nacional y autonómica con el fin, por parte del gobierno de la nación, de evitar una posible intervención de la economía.

En este escenario, no especialmente halagüeño por las restricciones impuestas, el partido llegó al gobierno. El equipo que ocupaba los 11 primeros puestos de la lista electoral llevaba cuatro años trabajando en la oposición y estaba formado en su mayor parte por profesionales con experiencia en las materias que les fueron asignadas en el ámbito público y/o privado (FERNÁNDEZ VIDAL, 2014).

El partido se presentó ante el electorado como un partido transversal a las organizaciones políticas tradicionales. De hecho entre sus fundadores y afiliados se encontraban votantes de un amplio espectro político en las elecciones

autonómicas y nacionales, desde el PP a IU. La forma de entender el gobierno por parte del partido pretendía ser rompedora en su planteamiento e incorporaba en su programa electoral nuevos valores (transparencia, participación, rendición de cuentas...) que años más tarde recogerían otros partidos.

Los resultados de las elecciones de 2011 reflejaron en Torrelodones un deseo de cambio que se constató en hechos concretos desde el comienzo de la legislatura, centrados inicialmente en la forma de ejercer el poder y en los signos externos del mismo. Ese cambio coincide con el señalado por IGLESIAS & al. (2011: 390) cuando afirman que:

«el paso del «gobierno local» a la «gobernanza local» podría resumirse en un cambio en las formas de entender el ejercicio de autoridad y la articulación de nuevos y viejos actores en la toma de decisiones estratégicas y en su puesta en práctica».

Los excesos de los años del *boom* exigían un claro cambio que esta formación trató de aplicar mediante hechos sencillos que pudiesen ser fácilmente percibidos por la población como muestra de austeridad. El nuevo equipo de gobierno rebajó de forma relevante su salario, redujo a la mitad el número de dedicaciones exclusivas de los concejales y prescindió por completo del personal de confianza asignado al gobierno local, completándose un ahorro anual de 250.000 € en el coste de los órganos de gobierno. Se canceló el *renting* de coche oficial dedicado al transporte del alcalde y los dos policías locales dedicados a la su protección personal volvieron a incorporarse a labores generales de seguridad. Asimismo, se realizaron gestos importantes como la práctica eliminación de los gastos de protocolo. Estas pequeñas medidas recibieron la atención de la prensa lo que las hizo ampliamente conocidas ante la opinión pública, hasta el punto que la experiencia fue incluida en un anuncio de televisión de una bebida para deportistas que pretendía mostrar ejemplos de «*políticos extraordinarios*».

La transparencia y la participación ciudadana fueron desde el inicio señas de identidad del proyecto, tal y como se recoge en sus programas electorales, un hecho que puede derivarse de su propio origen como movimiento asociativo. Este modo de trabajar debía permitir mejorar la «eficiencia política» del gobierno municipal en términos de cercanía, respuesta y rendición de cuentas (BOSCH & SOLÉ-OLLÉ, 2012). El discurso trató de llevarse a la propia elabora-

ción del programa electoral, tal y como se describe en la web del partido. Un año antes de las elecciones se envió a cada hogar un cuestionario para identificar prioridades, problemas y soluciones. El proceso continuó con la celebración de reuniones con vecinos, colectivos y asociaciones, así como talleres internos. Todo ello se concretó en un programa electoral, organizado en 22 compromisos simples y directos, definidos como obligaciones ineludibles que el partido llevarían a cabo si gobernara y que aún hoy puede ser consultado en su *web*.

Una de las primeras decisiones, como consta en el acta del Pleno del 8 de julio de 2011, fue que cada uno de los nueve concejales tuviera, además de sus competencias delegadas por la alcaldía, una genérica de *participación*. También se creó una concejalía de *atención al vecino*, dedicada a tener una interlocución directa con los ciudadanos. Asimismo la alcaldesa comenzó a realizar de manera continua convocatorias a todos los vecinos de cada una de las distintas zonas del municipio con el objetivo de reunirse con ellos en el salón de plenos y abordar específicamente un debate sobre las necesidades de su entorno más inmediato, como se recoge en las notas de prensa del Ayuntamiento. El fin era mantener un diálogo directo y abierto, al margen del que se organizase temáticamente a través de los consejos municipales. Se habilitó también un mecanismo para que los vecinos pudiesen realizar preguntas o aportaciones directamente al equipo de gobierno en el pleno municipal. Simultáneamente se potenciaron de forma intensa las redes sociales (*Twitter* y *Facebook* especialmente), tanto las municipales como las del partido y los concejales.

La participación se canalizó también a través de la creación de consejos municipales sectoriales y la reforma de los ya existentes, constituidos en los primeros meses de gobierno, como se recoge en la *web* municipal. El municipio pasó a contar con consejos Económico y Social, Medioambiental, de Urbanismo, de Mayores, de Educación, de Cultura y de Deportes y sus reglamentos se encuentran publicados en el BOCM. En algunos de estos consejos se incorporó a ciudadanos a título particular, efectuando para ello un sorteo de plazas entre aquellos interesados en participar en cada uno. Este tipo de medidas reducen el riesgo de que los *lobbies* locales monopolicen la representación, aunque presentan el riesgo de reducir operatividad y eficacia al incrementar el número de agentes. Otra actuación relevante en materia de participación debido a su escasa utilización por otros municipios (PINO & COLINO, 2007) fue

la convocatoria de una consulta popular en junio de 2014 para la posible unificación de las fiestas patronales. Aunque la participación fue baja (15,2%) y la alternativa ganadora lo hizo con escaso margen (51,0%) la postura mantenida por el gobierno municipal fue la de tomar la consulta como un proceso vinculante, a pesar de que el resultado fuese contrario a la alternativa defendida por el partido.

La búsqueda de la transparencia ha sido otro de los elementos que ha guiado el cambio en la forma de ejercer la política por el partido, como se recoge en sus programas electorales. La primera decisión, tomada en el pleno del 8 de junio de 2011, fue cambiar los horarios de los plenos de la mañana a la tarde con el fin de facilitar el acceso al público. Además esos plenos se comenzaron a retransmitir por la radio y la web municipales, con posibilidad incluso de acceder a los mismos en *streaming*, disponibles todos ellos en la web municipal. La web se ha convertido así en el instrumento fundamental de información de todas las actividades del Ayuntamiento. En la misma se ha incluido una sección de *administración transparente* en la que desde 2012 se publican de forma pormenorizada la ejecución del presupuesto, los proyectos adjudicados en cada concejalía, etc. Asimismo en 2014 se contrató con la Fundación Civio la aplicación «*Dónde van mis impuestos*», con la que el vecino puede acceder de forma más sencilla al desglose del presupuesto municipal y a los gastos de cada concejalía. Se abrió también la política de comunicación del Ayuntamiento, creando para ello un Comité de Medios en el que participan con igualdad de voto cada uno de los grupos municipales y cuyo reglamento se encuentra publicado en el BOCM de 3 de julio de 2012. Este comité decide los contenidos de la revista municipal que se buzonea cada mes en los 7.500 hogares de Torrelodones y fija también la orientación de las redes sociales municipales, entre otras funciones.

3.3. El giro de las políticas urbanas

El cambio en las políticas urbanas fue una de las propuestas más demandadas por los ciudadanos en las diversas herramientas de consulta desarrolladas. Se partía de un diagnóstico compartido, relativamente transversal a los diferentes partidos tradicionales: existía un fuerte déficit de espacios públicos de calidad que permitieran generar lugares de encuentro en un municipio paradigmático del *sprawl*, caracterizado por la dispersión de las viviendas

unifamiliares y urbanizaciones. Asimismo, había una nítida demanda de mejora en la red de itinerarios peatonales detectada en los procesos de participación empleados para la elaboración del programa electoral.

Una vez archivada la modificación de las normas subsidiarias que trataban de urbanizar los encinares del AHN, se puso en marcha una política orientada hacia tres ejes principales.

I. Planificación participativa del futuro del municipio

La puesta en marcha de procesos con un fuerte contenido participativo fue una de las prioridades de la legislatura, y se concretó en tres intensos procesos de discusión y diálogo. El primero de ellos fue la elaboración del Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) de Torrelodones (<http://pmu.torrelodones.es/>), un documento en el que se concretó el objetivo de incorporar a la ciudadanía y la sociedad civil en la toma de decisiones, al tiempo que se formalizaba la necesidad de abordar cambios en las prioridades de inversión. La urgencia por crear aceras para comunicar algunas de las principales urbanizaciones y por ampliar las existentes en las zonas con mayor tránsito, junto con el diseño de una red de carril bici fueron las principales propuestas surgidas. Además se incluyeron también acciones prioritarias para resolver los principales puntos negros del tráfico del municipio.

Se desarrolló a continuación un Plan Estratégico Participativo de Torrelodones (PETP) (<http://todosomostorre.torrelodones.es/>), que partía del diagnóstico y de la recogida de datos del PMUS para concretar a su vez un diagnóstico compartido acerca de las características y elementos que definían la identidad del municipio. Un aspecto destacable es el consenso alcanzado sobre la necesidad de consolidar un modelo urbano sostenible con un techo poblacional muy próximo al existente y la prioridad en la protección y la puesta en valor del patrimonio natural que rodea los espacios urbanos.

Una vez finalizado el PEPT y partiendo de su contenido, especialmente del diagnóstico, se inició el proceso de redacción del Avance del Plan General de Ordenación Urbana, cuyo equipo redactor fue seleccionado por un jurado con presencia de representantes de todos los grupos municipales así como de los consejos de participación. Se licitó únicamente la fase de avance precisamente con el objetivo de re-

cuperar el espíritu de esta fase, es decir, como una etapa de debate y de definición de alternativas de ordenación. El documento no califica ningún nuevo espacio urbanizable y su prioridad es incorporar los criterios de sostenibilidad al planeamiento urbanístico, garantizar la conservación y puesta en valor del patrimonio natural y paisajístico y propiciar la regeneración y mejora de la ciudad construida, tal y como se recoge en los documentos disponibles en la web municipal.

II. Creación y mejora de espacios públicos

Torrelodones creció de forma muy intensa en las dos últimas décadas y se fue dotando de la mayor parte de los equipamientos públicos necesarios para una población de 20.000 habitantes, tanto los educativos y culturales como sociales, sanitarios y deportivos. Sin embargo, el rápido desarrollo urbanístico no fue acompañado de la creación de espacios públicos de calidad, ni tampoco la prioridad de la inversión pública se situó en la mejora y acondicionamiento de los existentes. Los espacios públicos continuaban siendo más propios del pueblo de segundas viviendas que Torrelodones fue hasta los años ochenta, que de la ciudad dormitorio en la que se había convertido con el cambio de siglo. Tampoco estaba resuelta la relación de los equipamientos con el resto de la ciudad, de forma que lo más frecuente era que estuvieran vallados, que el acceso a los mismos fuese enormemente difícil y que sus entornos fuesen espacios significativamente degradados. La prioridad se situó en dotar de accesibilidad a los grandes equipamientos (Instituto, Centro de Salud, Centro de Servicios Sociales, Casa de la Cultura) y en regenerar sus entornos, dotándolos de una calidad y un diseño acorde con su condición de ser alguno de los puntos más visitados de la ciudad. Asimismo se peatonalizó la calle de acceso al mayor centro escolar del municipio, se ampliaron los itinerarios desde el centro de los núcleos urbanos a equipamientos, en algunos casos creando nuevos accesos a través de espacios naturales y zonas verdes con intervenciones mínimas que no alterasen la esencia de esos espacios. Asimismo se eliminaron los vallados exteriores de un buen número de equipamientos, favoreciendo su relación con el resto de la trama urbana.

La inversión se dirigió también a la creación de nuevos espacios de encuentro en cada uno de los ámbitos urbanos, de forma que se peatonalizó la calle principal del núcleo histórico de Torrelodones y se mejoraron e incorporaron nue-

vas instalaciones y actividades a los parques que intensificasen su uso por la población.

III. Cambios en las prioridades de la movilidad

Quizás uno de los cambios de mayor calado a medio y largo plazo ha sido el referido a las prioridades en la movilidad. Con una trama urbana caracterizada por las viviendas unifamiliares, en gran parte de los casos en parcelas de 1.000 y 2.000 m², los hábitos de movilidad están vinculados al vehículo particular, incluso para desplazamientos cortos. Los datos obtenidos mediante encuesta en los centros escolares son esclarecedores: más del 70% de los niños no llega andando al colegio incluso aunque su residencia diste menos de 500 metros.

El nuevo gobierno municipal apostó por un modelo de priorización de los modos de transporte no motorizados, mediante grandes inversiones (las mayores de las realizadas en la legislatura) en la creación, mejora y ampliación de los itinerarios peatonales más transitados. Se comenzó con aquellos que comunican los centros escolares y los centros de salud y servicios sociales con los espacios más poblados del municipio, y se va constando un lento cambio de tendencia en la movilidad escolar. En este caso se ha optado también por la puesta en marcha desde el Ayuntamiento de pedibuses o autobús caminante (COLLINS & KEARNS, 2010; KINGHAM & USSHER, 2007). Se trata de una medida dirigida a los primeros ciclos de Educación Primaria consistente en la organización de grupos que ofrecen a los niños y niñas la oportunidad de hacer el camino de ida y vuelta al colegio bajo la supervisión de un adulto con rutas planificadas y estructuradas que incluso permiten a los padres conocer a través del móvil el lugar en el que están los niños y cuándo han llegado al centro escolar.

Asimismo y pese a las reticencias iniciales de los técnicos y expertos en movilidad, se ha optado por realizar inversiones importantes en la creación de varios kilómetros de nuevas aceras que comunican entre sí y con el exterior las urbanizaciones de vivienda unifamiliar. Se trata de una apuesta a largo plazo que pretende dotar a estas urbanizaciones de los mínimos de dotación urbana de los que actualmente carecen. Finalmente, destacar que pese a las importantes limitantes topográficas, se han comunicado los dos principales núcleos urbanos de Torrelodones mediante un carril bici segregado.

3.4. Política fiscal y presupuestaria

El programa electoral con el que el partido concurrió a las elecciones de 2011 no prometía rebajas fiscales, sino simplemente el compromiso de mantener el tipo impositivo del impuesto de bienes inmuebles (IBI), principal fuente de ingresos del Ayuntamiento.

Por otra parte el nuevo gobierno municipal ha declarado, como se recoge en las actas de los Plenos de presupuestos de cada año, la intención de lograr una reducción sustancial del endeudamiento municipal, que al inicio del ejercicio 2011 alcanzaba los 13,3 millones. La deuda se encontraba dentro de los límites contemplados por la Ley, pues suponía el 47,9% de los ingresos corrientes, si bien dos años antes había llegado a alcanzar el 59,2%. Las dinámicas de crecimiento de gasto y endeudamiento en los primeros años de la crisis (ver FIG. 3) hicieron que la deuda aumentase, colocando así al municipio en una situación más compleja para afrontar la misma. La devolución de la deuda con sus correspondientes intereses restaba margen de maniobra presupuestaria al gobierno municipal precisamente en un contexto de fuerte reducción de ingresos derivado de la crisis, lo que en definitiva generaba «vulnerabilidad municipal» en los términos empleados por DÍAZ ORUETA & *al.* (2014). El objetivo político del partido consistía en reducir significativamente el endeudamiento para liberar las cargas del presupuesto y a partir de ahí abordar rebajas fiscales y/o programas de gasto e inversión.

El mismo año de las elecciones el Ayuntamiento logró cerrar sus cuentas con un superávit presupuestario de 5,3 millones de euros y un remanente de tesorería para 2012 de 4,9 millones. El superávit tuvo su origen, por un lado, en lo que el equipo de gobierno denominó una «gestión orientada al ahorro» (FERNÁNDEZ VIDAL, 2014: 1968) que permitió recortar los gastos un 10,3% respecto a los 26,1 millones del presupuesto definitivo. Ahora bien, el predominio de viviendas unifamiliares y su dispersión en varios núcleos genera *deseconomías de densidad* (BOSCH & SOLÉ-OLLÉ, 2012) que dificultan la prestación de determinados servicios y la conservación de las infraestructuras a menor coste. Sin embargo ha habido medidas que han sido reconocidas como buena práctica en distintos foros de políticas urbanas, al margen de su difusión en prensa y televisión.

A esas medidas de ahorro se unió un comportamiento positivo de los ingresos, de tal forma que los 27,7 millones estimados en el presupuesto se incrementaron un 7,9%, como se

recoge en la Cuenta General de ese año publicada en la web municipal. Prueba de lo sorprendente del resultado presupuestario obtenido es que en los cuatro años anteriores el superávit de mayor cuantía había sido de 2,1 millones, si bien en el mismo 2010 se había cerrado con déficit.

Ese resultado presupuestario fue noticia en muchos medios de comunicación nacionales e internacionales, en los que se destacaba que un partido independiente surgido de un movimiento social lograra dichas cifras en sus primeros seis meses de gobierno, todo ello sin recortar ni privatizar servicios, sino simplemente tomando medidas de racionalización y control del gasto. Además este proceso de ajuste del gasto se realizó en un marco general de asunción de numerosas competencias impropias por los ayuntamientos que tenían su origen en los dos primeros motivos señalados por BOSCH & SOLÉ-OLLÉ (2012) cuando analizan esas situaciones: la proximidad al ciudadano, lo que hace a los ayuntamientos tratar de responder a los problemas más inmediatos aunque supuestamente no le corresponda hacerlo, y la existencia de obligaciones de gasto insuficientemente compensadas. Sin embargo la crisis no hizo más que acentuar el tercero de los planteados por los mismos autores: el incumplimiento de las obligaciones de financiación por la Comunidad Autónoma, con ajustes en las transferencias percibidas fundamentalmente ligadas a educación, seguridad y servicios sociales que se han venido reduciendo desde entonces.

En la práctica, la aplicación del principio de prudencia en la política presupuestaria del partido se concreta en sus dos ámbitos posibles: el de los ingresos y el de los gastos.

I. Prudencia en el presupuesto de ingresos

La estructura de los ingresos de los municipios está regulada por el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo. Esos ingresos se componen de tributos aplicados vía padrón, sobre los cuales no existen apenas incertidumbre. Es el caso, por ejemplo, del impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, la tasa de basuras o algunos de sus ingresos patrimoniales. A ellos se suman impuestos, tasas y precios cuyos derechos están sujetos a un mayor grado de incertidumbre, pues depende de hechos imponderables cuyo número y cuantía no es posible conocer,

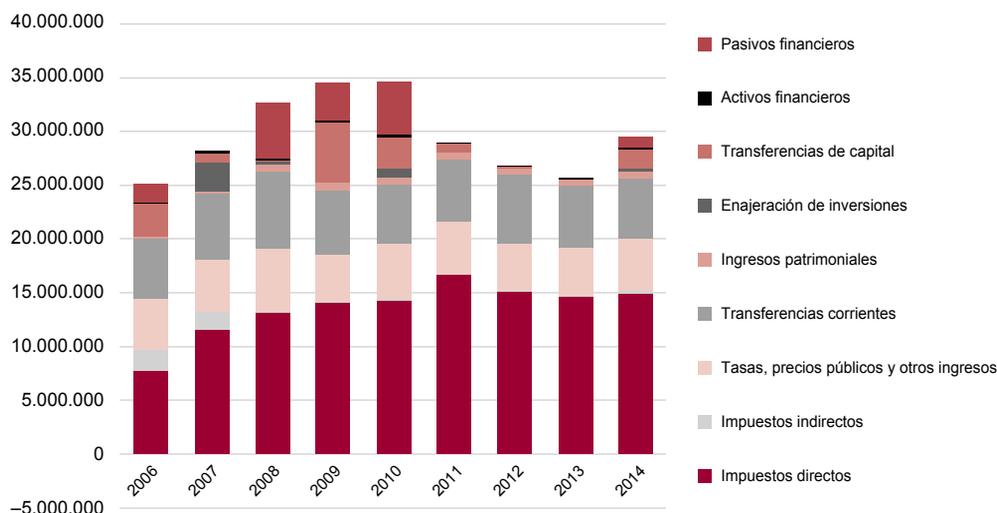


Fig. 3/ Evolución de los capítulos de ingresos (DRN) del Ayto. de Torrelodones 2006-2014

Fuente: Elaboración propia a partir de la cuenta general de cada ejercicio.

por lo que su plasmación en el presupuesto solo se puede hacer en base a previsiones. En la medida que los municipios no solo no pueden presupuestar con déficit, sino que incluso deben cumplir el principio de estabilidad presupuestaria, el principal origen para un ayuntamiento liquide su presupuesto con desequilibrio se encuentra en la sobreestimación de esos ingresos de cuantía incierta. Con el fin de no generar déficits, como el obtenido en la liquidación del presupuesto 2010 por la sobreestimación de ICIO, en los ejercicios 2012-2014 el gobierno adoptó la estrategia de hacer previsiones alcanzables con elevado grado de certeza, como se destaca por el equipo de gobierno en las actas de los Plenos de presupuestos.

Alguno de los ingresos no cumplió tan siquiera esas previsiones conservadoras, fundamentalmente los derivados de la actividad urbanística, donde la caída fue incluso superior a la contemplada por las previsiones más pesimistas. En la FIG. 3, se observa la fuerte caída de los impuestos indirectos, compuesto por el ICIO, que de suponer en 2006 el 7,7% de los derechos, prácticamente llegan a desaparecer. Sin embargo, cuando se consideran el conjunto de los ingresos, el Ayuntamiento terminaría liquidando los ejercicios con derechos por encima de las previsiones, como se recoge en las cuentas anuales disponibles en la página web municipal. En esa misma figura se observa el impacto de la revisión de valores catastrales de 2006 que hace incrementar los impuestos directos desde ese año por el efec-

to del IBI, si bien en 2012 se produce una caída que es debida al abandono del municipio de las dos flotas de vehículos que se domiciliaban en Torrelodones, lo cual redujo la recaudación en el impuesto de vehículos de tracción mecánica. En 2013 y 2014 los impuestos directos siguieron cayendo debido a las medidas de austeridad adoptadas, concretamente por la bajada paulatina del tipo impositivo del IBI del 0,46 al 0,43 entre 2013 y 2014, así como a la actualización de los valores catastrales que permitió reducirlos un 15% en 2014.

II. Prudencia en el presupuesto de gastos

El segundo de los ámbitos en los que se ha materializado la prudencia presupuestaria es el presupuesto de gastos. En este caso, además de la gestión orientada al ahorro, la prudencia presupuestaria es más una prudencia económico-financiera que ha buscado mantener un nivel elevado de inversiones sin generar problemas de liquidez ni incrementar el endeudamiento. Para ello, en vez de realizar previsiones optimistas de ingresos que permitiesen mantener un nivel de gasto mayor pero con la incertidumbre de la posible generación de déficits, se ha dejado la ejecución de una parte del gasto no estructural, fundamentalmente el ligado a proyectos de inversión, a la aplicación de los remanentes resultantes de la liquidación del presupuesto del año anterior. No obstante las actas de los plenos no solo recogen las virtudes de este sistema destacadas por el equipo de gobierno, sino

también las críticas de la oposición, que interpretan esa situación como de exceso de recaudación, lo que debería permitir abordar rebajas fiscales y no incrementos del gasto en otros ejercicios.

Esta práctica, no está exenta de complejidad. La principal se deriva del momento del ejercicio en el que están disponibles esos recursos, pues obliga previamente a liquidar el presupuesto y a efectuar las modificaciones presupuestarias correspondientes, lo que en la práctica hace que los recursos no sean efectivos hasta el mes de abril de cada año. Una limitación adicional es la recogida en el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que establece la necesidad de destinar el superávit presupuestario, medidos en términos de *capacidad de financiación* según contabilidad nacional, a la reducción del endeudamiento. No obstante la disposición adicional sexta de esa misma ley introduce una medida flexibilidad que permite destinar el superávit a *inversiones financieramente sostenibles*, definidas como tales mediante el Real Decreto-Ley 2/2014 que incorpora una nueva disposición adicional al TRLRHL. Sin embargo, su principal ventaja es que los recursos con los que se cuenta no sólo son ciertos, sino también líquidos, por lo que las actuaciones no generan problemas de déficit de tesorería, parámetro este supervisado ya de forma trimestral por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas bajo el concepto de *déficit comercial*.

Ante esa doble alternativa en el uso de los remanentes del ejercicio anterior el análisis de las modificaciones presupuestarias realizadas permite comprobar como el equipo de gobierno ha optado por conceder prioridad a las inversiones, con el argumento de que el endeudamiento ya se había reduciendo significativamente. Mediante esa política de aplicación de remanentes, el Ayuntamiento de Torrelodones realizó modificaciones presupuestarias que permitieron ampliar la inversión en el periodo 2012-2014 de los 4,4 millones inicialmente presupuestados a los 9,6 millones de los presupuestos definitivos, como figura en la información de las cuentas anuales de esos ejercicios. La ralentización que supone su tramitación, ampliada por la dificultad que se derivaba de la posición en minoría en el pleno, explica, según las notas de prensa del Ayuntamiento y las actas de los plenos, la inejecución de 2 millones de euros en el periodo 2012-2014. Sin embargo esa menor ejecución no ha impedido mantener un relativamente elevado nivel de inversión durante esos años. Mientras que el conjunto de los Ayuntamientos españoles redujeron la inversión un 55,2% entre 2011 y 2013 (ver FIG. 2) en el caso de Torrelodones se ha podido mantener todos los años niveles de inversión superiores a los de 2011 (ver FIG. 4), aunque no puedan ser comparables a los de los años en los que se contó con los fondos del Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E) promovido en 2008 por el gobierno del PSOE, al margen de la valoración de los resultados que se pueda hacer de este último.

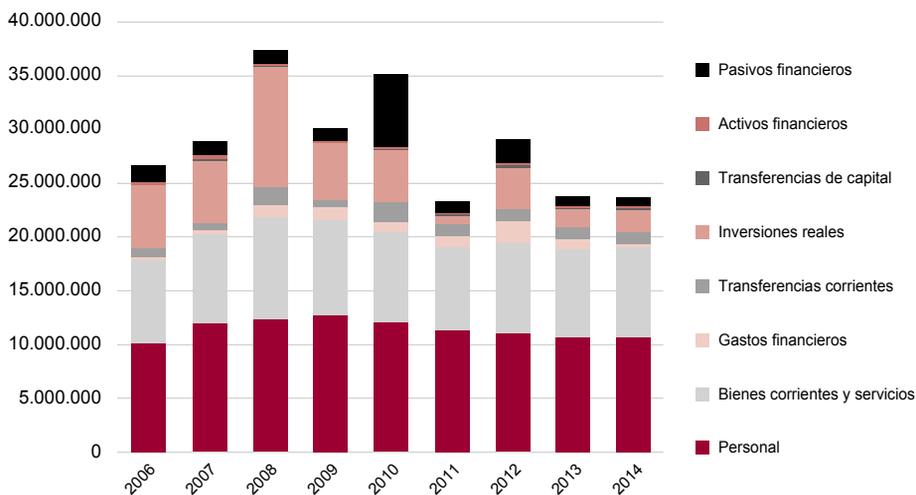


FIG. 4/ Evolución de los capítulos de gasto (Obligaciones netas) del Ayto. de Torrelodones 2007-2014

Fuente: Elaboración propia a partir de la cuenta general de cada ejercicio.

A pesar de conceder prioridad a la inversión, las restricciones existentes para ejecutar la misma han reforzado el objetivo de reducción del endeudamiento. Los remanentes que no se han podido ejecutar cada uno de los ejercicios han permitido amortizar deuda de manera anticipada por importe de 1,2 millones. De este modo en el periodo 2011-2014 la deuda viva de Torrelodones se redujo un 28,8%, tendencia muy alejada de la del conjunto de las entidades locales que la vieron incrementada un 10,5%, según los datos publicados en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Esa evolución se opone incluso a la del conjunto de municipios comprendidos entre los 20.000 y los 50.000 habitantes, en los que se incrementó un 6,2%.

4. Conclusiones

El 27 de julio de 2011 el *New York Times* dedicaba una página a Torrelodones con el siguiente titular «*Grass-roots agenda sways spanish politics*» (MINDER, 2011); dos años después, el 20 de mayo de 2013, el municipio aparecía en la primera página de la edición americana del *Wall Street Journal* bajo el siguiente titular «*Europe's Recession Sparks Grass-Roots Political Push*» (BRAT& BJORK, 2013) ¿Qué ha pasado para que un pequeño municipio de poco más de 20.000 habitantes del área metropolitana de Madrid merezca semejante interés, incluso en medios internacionales? Quizás la respuesta sea la necesidad de encontrar ejemplos de reacción ciudadana frente a un aparente contexto general de corrupción y desconfianza ante las instituciones, al que se suma la falta de respuesta de los partidos tradicionales, especialmente en el ámbito local.

Los procesos de movilización social contra el modelo de crecimiento basado en la rápida e intensa urbanización del territorio y contra los evidentes conflictos de intereses de los responsables políticos, tuvieron escaso éxito en los años de bonanza económica. Sin embargo, el caso de Torrelodones como algunos otros que es preciso investigar, ponen de manifiesto que existieron experiencias exitosas de rechazo ciudadano que han acabado en un cambio en las prioridades políticas. El éxito en la institucionalización de la misma seguramente se deba a la intensidad de la movilización y sobre todo a los métodos e instrumentos de comunicación empleados (comunicación directa con los vecinos, buzoneos permanentes e intenso uso de las redes sociales).

El proceso de institucionalización de ese movimiento social de carácter ambiental, surgido para frenar el prototipo de proyecto urbanístico característico del *boom* inmobiliario en España, no parece haber limitado el espíritu que dio origen al mismo. Por el contrario, el partido no solo alcanzó la mayoría absoluta en las elecciones municipales de 2015, sino que también ha sido reconocido en diversos ámbitos como uno de los ejemplos del cambio en la forma de hacer política en España. Este cambio se manifiesta en la renuncia a los muchos de los privilegios que algunos cargos públicos habían acumulado, en la priorización de la transparencia y la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la gestión prudente de los recursos (FERNÁNDEZ VIDAL, 2014), principios a los que la población parece otorgar mayor relevancia en estos años que a las tradicionales posiciones ideológicas de los partidos históricos, especialmente en el ámbito local.

En cuestiones de transparencia, Torrelodones ha concretado avances que van más allá de los exigidos por la ley 19/2013. No sólo se pone a disposición del ciudadano la principal información administrativa en la web municipal sino que se han incorporado aplicaciones específicas para que resulte fácilmente accesible y comprensible.

La incorporación de la ciudadanía a la toma de decisiones se ha reforzado mediante la creación de consejos municipales sectoriales abiertos a los ciudadanos individuales, tratando de superar así el papel monopolizador que los *lobbies* locales pueden tener en sus ámbitos de actuación. Los diversos instrumentos de planificación urbanística, estratégica y de movilidad han contado con un profundo carácter participativo e incluso se celebró una consulta popular desarrollada de acuerdo con la restrictiva legislación vigente.

Las políticas urbanas han cambiado sus prioridades, focalizándose las inversiones en la mejora de los espacios públicos, el entorno de los equipamientos y los itinerarios peatonales. Pero quizás donde mejor se refleje esta transformación es en la adquisición por parte de la administración pública de parcelas edificables que han sido convertidas en suelo verde público, dando la vuelta a las tradicionales recalificaciones de la época del *boom*.

Finalmente, en lo que respecta a la gestión económica y presupuestaria el planteamiento ha sido de cautela y prudencia. Se ha priorizado así la reducción del endeudamiento.

to y la realización de inversiones en equipamientos básicos e infraestructuras orientadas a la mejora de la calidad de vida, empleando para ello las alternativas económico-financieras que menor riesgo genera-

ban al Ayuntamiento de incurrir en déficit y en problemas de tesorería, aprovechando para ello los mecanismos ofrecidos por la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

5. Bibliografía

- AYUNTAMIENTO DE TORRELODONES (2005): *Estudio de incidencia ambiental de la revisión parcial de las NNSS de Torrelodones en el AHN. Fase de avance*. Evaluación Ambiental S.L.
- (2008): *Acta de la sesión del pleno de 06/02/2008 del Ayuntamiento de Torrelodones*.
- BLANCO, I. & R. GOMÁ (2003): «Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 26 (jun): 1-15.
- BRAT, I. & C. BJORK (2013): «Europe's Recession Sparks Grass-Roots Political Push». *The Wall Street Journal*, 20/11/2013.
- BOSCH, N. & A. SOLÉ-OLLÉ (2012): «Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España», en Nuria BOSCH & Albert SOLÉ-OLLÉ (eds.): *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal '12*, Institut d'Economía de Barcelona, Barcelona.
- BARBERÁ, P. & P. FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ (2012): «Los electores ante la corrupción», en *Informe sobre la Democracia en España 2012*, Ed. Fundación Alternativas, Madrid.
- BURRIEL, E. (2008): La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova*, 12 (270): 64.
- (2014): «El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio», en M. Juan ALBERTOS & J. L. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (coords.). *Geografía de la crisis económica en España*. Universidad de Valencia, Servei de Publicacions, Valencia.
- CASTELLS, M. (1998): *La Era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*, Vol II. Alianza, Madrid.
- CAPÓ GIOL, J. (1991): «Elecciones municipales pero no locales», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56: 143-164.
- COLLINS, D. & R. A. KEARNS (2010): «Walking school buses in the Auckland region: A longitudinal assessment», en *Transport Policy*, 17 (1): 1-8.
- COSTAS-PÉREZ, E. & A. SOLÉ-OLLÉ & P. SORRIBAS-NAVARRO (2012): «Corruption scandals, voter information, and accountability», en *European Journal of Political Economy*, 28: 469-484.
- DELGADO, I. (2010): «Elecciones municipales en España. Dimensiones analíticas y aspectos distintivos de ocho procesos electorales (1979-2007)», en *Política y Sociedad*, 47 (3): 13-36.
- DÍAZ ORUETA, F. & M. E. GADEA MONTESINOS & X. R. GINÉS SÁNCHEZ & M. L. LOURÉS SEOANE (2014): «La crisis del desarrollo económico territorial», en J. SUBIRATS & M. MARTÍ-COSTA (eds.) *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.
- FERNÁNDEZ MUÑOZ, S. (2008): «Participación pública, gobierno del territorio y paisaje en la Comunidad de Madrid», en *Boletín de la AGE*, 46: 97-119.
- FERNÁNDEZ, C. (2014): *¡Vecinos al poder! Otra manera de hacer política es posible*. La Esfera de Los Libros, Madrid.
- GARCÍA MONTALVO, J. (2006): «Deconstruyendo la burbuja: expectativas de revalorización y precio de la vivienda en España». *Papeles de economía española*, 109: 44-75.
- (2010): «The breakdown of the Spanish urban growth model: Social and territorial effects of the global crisis». *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (4): 967-980.
- GUTIÉRREZ, V. (2007): «El PP expulsa a los ediles de Torrelodones que denunciaron irregularidades urbanísticas». *El País*, 20/01/2007.
- IGLESIAS, M. & M. MARTÍ-COSTA & J. SUBIRATS & M. TOMÁS (2011): «La gran transformación urbana en España. Balance y conclusiones de las interrelaciones entre gobiernos locales y políticas urbanas en la democracia española», en M. IGLESIAS & M. MARTÍ-COSTA & J. SUBIRATS & M. TOMÁS (eds.). *Políticas Urbanas en España. Grandes Ciudades, Actores y Gobiernos Locales*. Icaria, Barcelona.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, M. (2005): «El impacto político de los movimientos sociales. Un estudio de la protesta ambiental en España», *Monografías del Centro de Investigaciones Sociológicas*, 214, Madrid.
- KRIESI, H. & R. KOOPMANS & J. W. DUUVENDAK (1995): *New Social Movements in Western Europe: a Comparative Analysis*. UCL Press, Londres.
- KINGHAM, S. & S. USSHER (2007): «An assessment of the benefits of the walking school bus in Christchurch, New Zealand», en *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 41 (6): 502-510.
- LLANO VERDURAS, C. (2006): «Localización residencial y movilidad laboral: un análisis del commuting de trabajadores nacionales e inmigrantes en la Comunidad de Madrid», en *Cuadernos de Economía*, 29: 69-100.
- MINDER, R. (2011): «Grass-Roots Party Sways Spanish Politics». *The New York Times*, 26/06/2001.
- NAVARRO CLEMENTE, J. & M. J. RODRÍGUEZ & M. ROSA HERRERA, & C. MATEO (2014): «Gobernabilidad y crisis urbana: causas, manifestaciones y estrategias», en J. SUBIRATS & M. MARTÍ-COSTA (eds.). *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.
- PINO, E. DEL & C. COLINO (2007): «Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciu-

- dadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)», en *Documento de trabajo* 07-06, Unidad de Políticas Comparadas, CSIC, Madrid.
- QUESADA, M. G. & F. JIMÉNEZ-SÁNCHEZ & M. VILLORIA (2013): «Building Local Integrity Systems in Southern Europe: the case of urban local corruption in Spain». *International Review of Administrative Sciences*, 79 (4), 618-637.
- ROMERO, J. (2010): «Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias», en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47 (2): 17-46.
- SANTAMARINA, B. (2008): «Movimientos sociales: una revisión teórica y nuevas aproximaciones». *Boletín de Antropología*, 22 (39), 112-131.
- SOLÉ-OLLÉ, A. & E. VILADECANS-MARSAL, (2012): «Lobbying, political competition, and local land supply: Recent evidence from Spain», en *Journal of Public Economics*, 96: 10-19.
- (2013): «Do political parties matter for local land use policies?», en *Journal of Urban Economics*, 78: 42-56.
- SORRIBAS-NAVARRO, P. (2012): «¿Verdaderamente los votantes españoles toleran la corrupción local?», en N. BOSCH & A. SOLÉ-OLLÉ (Eds.). *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal '12*. Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona.
- VILALTA, M. (2011): «La Hacienda municipal española: Una reforma necesaria», en N. BOSCH & A. SOLÉ-OLLÉ (Eds.): *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal '12*. Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona.
- VILLORIA, M. & F. JIMÉNEZ (2012): «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138 (1), 109-134.
- VINUESA, J. & B. MARTIN (2013): «La (sobre) dimensión del crecimiento residencial en Madrid. El planeamiento urbanístico como coartada», en *Documents d'anàlisi geogràfica*, 59 (1): 51-74.