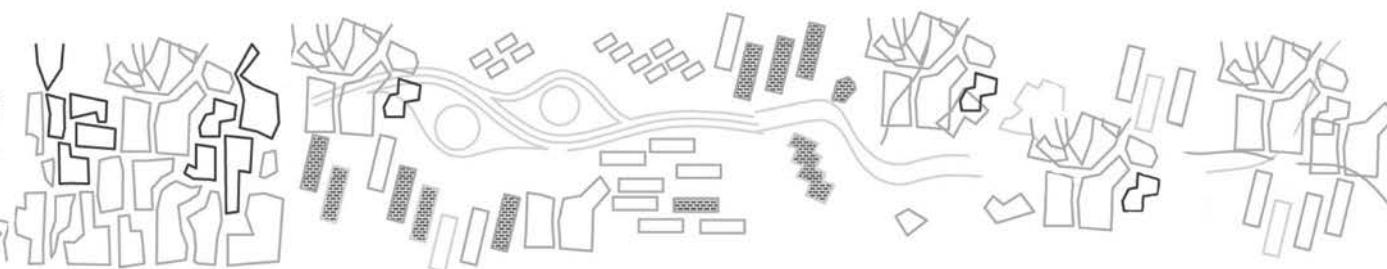


CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES CyTET



Vol. LI. Cuarta época N.º 200 verano 2019

Planificación territorial de carácter sectorial en España

Burocracia, ciclo económico y urbanismo: casos andaluz y valenciano

Evaluación ambiental de los planes generales: Trujillo

Dispersión de residentes europeos en Almería

Espacio de juego infantil en la ciudad moderna

Lectura emocional del territorio en el Atlántico gallego

Aguas y ordenanzas municipales en Chile

La sostenibilidad en el primer Plan Regulador Intercomunal de Concepción (Chile)

Incidencia de los Informes Sectoriales estatales en el Planeamiento



Director / Editor-in-Chief

Rafael MATA OLMO
Universidad Autónoma de Madrid

Subdirector / Deputy Editor

Jorge OLCINA CANTOS
Universidad de Alicante

Secretario / Editorial Manager

Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ
Ministerio de Fomento

Coordinadora / Editorial Coordinator

Mª José HERNÁNDEZ SÁNCHEZ
Ministerio de Fomento

Consejo de Dirección / Management Board

Presidente de Honor / Honorary President

Pedro SAURA GARCÍA
Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda
Ministerio de Fomento

Presidente / President

Helena BEUNZA IBÁÑEZ
Secretaria General de Vivienda
Ministerio de Fomento

Vicepresidente/ Vicepresident

Francisco Javier MARTÍN RAMIRO
Director General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
Ministerio de Fomento

Vocales / Members

Ángela DE LA CRUZ MERA
Subdirectora General de Políticas Urbanas
Ministerio de Fomento

Miguel BAIGET LLOMPART

Subdirector General de Suelo, Información y Evaluación
Ministerio de Fomento

Alejandro SOLER MUR

Director General de SEPES
Ministerio de Fomento

Francisco Javier GONZÁLEZ MATESANZ

Subdirector General de Geodesia y Cartografía (IGN)
Ministerio de Fomento

Nieves Regina MAÑUECO DEL HOYO
Directora del Centro de Publicaciones
Ministerio de Fomento

Comité de Redacción/Editorial Board

Rafael MATA OLMO – *Universidad Autónoma de Madrid*
Jorge OLCINA CANTOS – *Universidad de Alicante*
Omar BOUZZA ARIÑO – *Universidad Complutense de Madrid*
Graziella TROVATO – *Universidad Politécnica de Madrid*
Luis Ángel COLLADO CUETO – *Universidad Autónoma de Madrid*
Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ – *Ministerio de Fomento*

Consejo Asesor Internacional/International Scientific Advisory Board

Antonio ACIERTO. *Universitá degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Arturo ALMODOZ MARTE. *Universidad Simón Bolívar de Caracas (Venezuela) y Pontificia Universidad Católica (Chile)*
Rachelle ALTERMAN. *Technion Israel Institute of Technology (Israel)*
Nacima BARON. *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, París (France)*
Paola BRIATA. *Politecnico di Milano (Italia)*
James BUCKLEY. *University of Oregon (USA)*
Joan BUSQUETS. *Harvard University (USA)*
Laurent COUDROY DE LILLE. *Université de París-Est-Créteil (France)*
Karen CHAPPLE. *Berkeley University of California (USA)*
Fernando DE TERÁN TROYANO. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*
José María DE UREÑA FRANCÉS. *Universidad de Castilla-La Mancha (España)*
Juan Carlos DEL CASTILLO DAZA. *Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*
Paulo V. DIAS CORREIA. *Universidade de Lisboa (Portugal)*
Elizabeth ESPINOSA DORANTES. *Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco (México)*
Ana María FERNÁNDEZ-MALDONADO. *TU Delft University of Technology (The Netherlands)*
Fania FRIDMAN. *Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil)*
Alvaro Antonio GOMES DOMINGUES. *Universidade do Porto (Portugal)*
Josefina GÓMEZ MENDOZA. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*
Laureano LÁZARO ARAUJO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*
Jesús LEAL MALDONADO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*
Francesco LO PICCOLO. *Universitá degli Studi di Palermo (Italia)*
Marta LORA TAMAYO. *UNED Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)*

Ángel MENÉNDEZ REXARCH. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*
Leandro MINUCHIN. *Manchester University (United Kingdom)*
Sergio MONTERO MUÑOZ. *Universidad de Los Andes, Bogotá (Colombia)*
Luis MOYA GONZÁLEZ. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*
Demetrio MUÑOZ GIELEN. *Radboud University Nijmegen (The Netherlands)*
Zaida MUXÍ MARTÍNEZ. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*
Vincent NADIN. *TU-Delft University of Technology (The Netherlands)*
Michael NEUMAN. *University of Westminster, London (United Kingdom)*
Luciano PAREJO ALFONSO. *Universidad Carlos III de Madrid (España)*
Fernando PARRA SUPERVÍA. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*
Rubén Omar PESCI. *FLACAM y Cátedra UNESCO para el Desarrollo Sustentable (Argentina)*
Héctor QUIROZ ROTHE. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*
Josep ROCA CLADERA. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*
Nelson SAULE. *Pontificia Universidad Católica de São Paulo (Brasil)*
Guillermo TELLA. *Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires (Argentina)*
Catalina TURCU. *UCL University College London (United Kingdom)*
Antonio VÁZQUEZ BARQUERO. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*
Fernando VIVIESCAS MONSALVE. *Universidad de Guadalajara (México) y Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*
Alicia ZICCARDI. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*
Karl ZIMMERER. *Pennsylvania State University. (USA)*

Indización/Indexing:

Relación de bases de datos e índices de impacto donde está incluida la revista CYTET: SCOPUS, ESCI Emerging Sources Citation Index (Web of Science Core Collection), SCImago-SJR, Periodicals Index Online, CARHUS Plus+ 2014, Avery Index of Periodicals Columbia University, DIALNET, LATINDEX, MIAR SHERPA/ROMEO, H-Index Scholar, DICE, RESH, IN-RECS, Ulrichsweb, ISOC, URBADOC, REDBIUN, DULCINEA.

Revista incluida en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas) considerada por la ANECA y CNAI y revista acreditada por el procedimiento de Valutazione della Qualità della Ricerca de Italia.

Índice/Contents

Presentación/Presentation

Presentación: 50 años de Ciudad y Territorio <i>Presentation: 50th Jubilee of Ciudad y Territorio</i>	245
Rafael MATA OLMO & Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ.....	

Estudios/Articles

La planificación territorial de carácter sectorial en España: diagnóstico y propuesta de clasificación regional <i>Territorial Sectoral Planning in Spain: diagnosis and regional classification proposal</i>	249
Enrique PEIRÓ SÁNCHEZ-MANJAVACAS & Joaquín FARINÓS-DASÍ.....	
Burocracia urbanística, ciclo económico y urbanismo eficaz y productivo en España. Los casos andaluz y valenciano <i>Bureaucracy, economic cycle and efficient and productive Urban Planning in Spain. The Andalusian and Valencian cases</i>	265
Manuel J. MARCHENA-GÓMEZ & José Luis ALEGRIÁ-FERNÁNDEZ & Francisco J. VÁZQUEZ-PINILLOS	
La evaluación ambiental de los planes generales municipales. El caso de Trujillo <i>Environmental assessment of municipal urban plans. The case of Trujillo</i>	281
Carlos SÁNCHEZ-FRANCO	
La dispersión urbana de los residentes europeos en el territorio almeriense <i>Urban sprawl of European residents in the territory of Almería</i>	293
Antonio CASTILLA-POLO & Carlos Jesús ROSA-JIMÉNEZ	
Sobre el espacio de juego infantil en la ciudad moderna: <i>Lady Allen of Hurtwood versus Jakoba Mulder</i> <i>About the children's play space in the modern city: Lady Allen of Hurtwood versus Jakoba Mulder</i>	311
María Cristina GARCÍA-GONZÁLEZ & Salvador GUERRERO-LÓPEZ	
La lectura emocional del territorio. Un caso concreto en el Atlántico gallego <i>The emotional reading of the territory. A particular case in the Galician Atlantic</i>	327
Elisa GALLEGOS-PICARD.....	
Aguas y ordenanzas municipales en Chile. Diagnóstico local de un recurso escaso en una geografía diversa <i>Water and municipal ordinances in Chile. Local diagnosis for a scarce resource in a diverse geography</i>	341
Daniela RIVERA-BRAVO & Camilo DEL RÍO-LÓPEZ & Luis Felipe GARCÍA-CASTILLO & Federico ARENAS-VÁSQUEZ & Fernando Godoy-SOTO	

Índice

Valoración histórica de tempranas medidas de sostenibilidad en el primer Plan Regulador Intercomunal de Concepción (Chile) 1963 <i>Historical valuation of early sustainability measures in the first Intercommunal Plan of Concepción (Chile) 1963</i>	361
Natalia ESCUDERO-PEÑA	

Estudios Comparados/Comparative Studies

Incidencia de los informes sectoriales estatales en el planeamiento <i>Impact of National Sectorial Reports in planning</i>	
Nuño MARDONES-FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA & José LUQUE-VALDIVIA & Izaskun ASEGUINOLAZA-BRAGA	375

Documentación/Documents

Flujos migratorios y territorios europeos: entre permanencia y cambio. Una mirada desde Italia. <i>Migratory flows and European territories: between permanence and change. A view from Italy.</i>	
Francesco Lo-PICCOLO & Vincenzo TODARO	393

Observatorio Inmobiliario/Spanish Real Estate Observatory

Mercado de vivienda en expansión y desaceleración de la economía <i>Housing market expansion and economic deceleration</i>	
Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ	403

Experiencias/Urban Practices

Patrimonio y ciudad: Biblioteca y Archivo Regional de Magallanes, Chile <i>City and heritage: Library and Regional Archive of Magallanes, Chile</i>	
Rodrigo AGUILAR-PÉREZ	415

Regeneración urbana integrada de Nantou Old Town, Shenzhen, China <i>Integrated Urban Regeneration of Nantou Old Town, Shenzhen, China</i>	
Alessandra COPPARI	423

Unidades de Vida Articulada (UVA), Medellín, Colombia <i>Units for Articulated Urban Life (UVA), Medellín, Colombia</i>	
Luca BULLARO	429

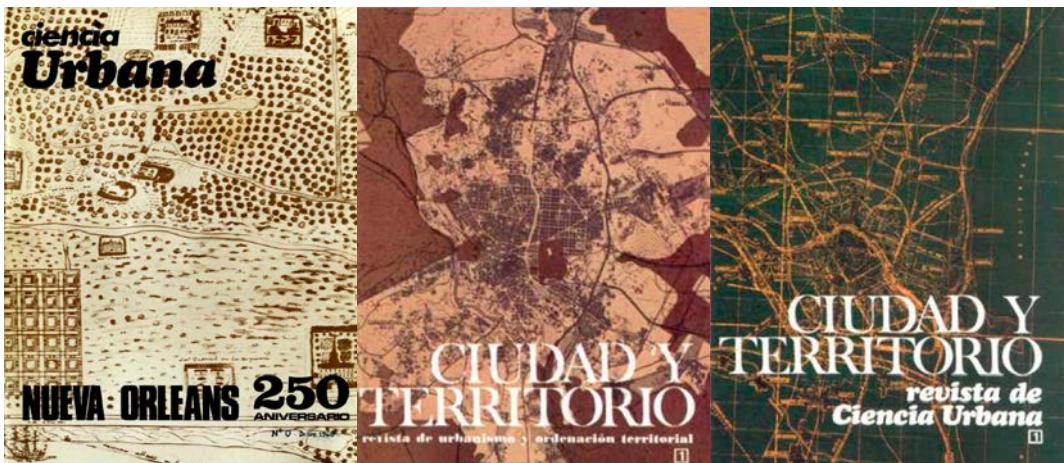
Libros y Revistas/Book Reviews

Recensiones y reseñas de libros recibidos	435
---	-----

Presentación

200 números y 50 años de CyTET. Medio siglo de urbanismo y ordenación del territorio

200 numbers and 50 years of CyTET. Half a century of urban planning and territorial planning



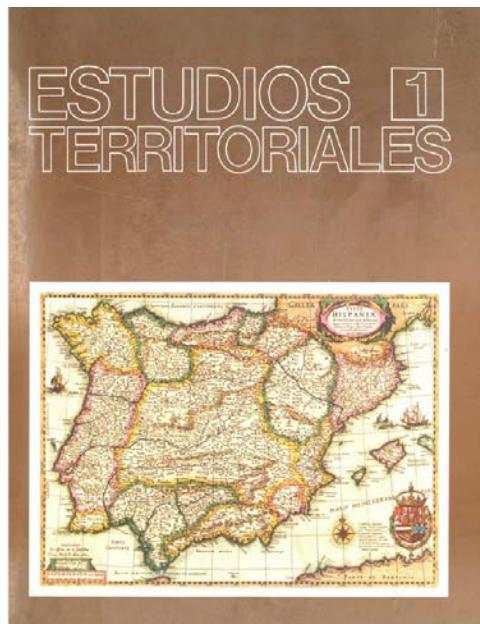
Con este misceláneo, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* alcanza los doscientos números publicados ininterrumpidamente y cumple cincuenta años. Estos datos hacen de CyTET la decana de las revistas en lengua castellana sobre urbanismo y ordenación del territorio; su origen se remonta al año 1968, siendo la confluencia de varias revistas que se fueron integrando a lo largo del tiempo hasta conformar en 1993, con el número doble 95-96, la actual CyTET, Ciudad y Territorio Estudios Territoriales. En los 50 años transcurridos desde su inicio, CyTET ha publicado más de 2.000 artículos de prestigiosos profesionales y académicos relacionados con el estudio y la planificación de la ciudad y el territorio, en los que puede seguirse la evolución y trayectoria del pensamiento académico y la práctica profesional en estas disciplinas.

En el año 1968, el entonces Instituto de Estudios de la Administración Local crea la Revista *Ciencia Urbana*, dirigida por Ramón Martín

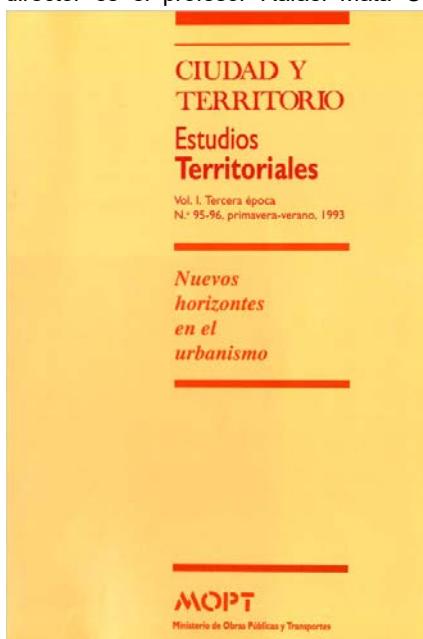
Mateo. El año siguiente, se crea la revista *Ciudad y Territorio Revista de Urbanismo y Ordenación Territorial*, dirigida por Fernando de Terán. En 1970, el Instituto de Estudios de la Administración Local integra ambas publicaciones con el título *Ciudad y Territorio Revista de Ciencia Urbana*, manteniéndose bajo la dirección del profesor Fernando de Terán hasta el año 1989. En 1990, ya dentro del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), asume la dirección de la revista Carmen Gavira (1990-1992).

Por su parte, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, crea en 1981 la revista *Estudios Territoriales*, dentro del *Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y del Medio Ambiente* (posteriormente ITUR: Instituto del Territorio y Urbanismo). Fueron sus directores: José González Paz (1981-1983), Antonio Vázquez Barquero (1984-1987), Carlos Giménez de la Cuadra (1988-1992) y Javier García-Bellido (1992).

Presentación



En 1993, dentro del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se integran nuevamente Ciudad y Territorio (que llevaba 94 números publicados) con Estudios Territoriales (40 números), dando lugar a la revista actual CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, que recoge y sintetiza el bagaje y las fructíferas trayectorias de todas las revistas anteriores. Su director durante la Tercera Época fue Javier García Bellido (desde 1993, hasta su fallecimiento en 2006). Desde el año 2010 hasta la actualidad (Cuarta Época) su director es el profesor Rafael Mata Olmo.



Bajo el actual nombre de CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, desde 1993, se han publicado 96 números, con más de 1.000 artículos.

Junto al mantenimiento de la continuidad y periodicidad de la edición de la revista, un hecho que hay que agradecer al compromiso de los distintos ministerios del Gobierno de España responsables de la misma –en la actualidad, el de Fomento-, Ciudad y Territorio Estudios Territoriales ha mantenido y fortalecido su calidad, desde la independencia intelectual y el rigor científico-técnico de sus contribuciones. Desde 2014 la revista ha pasado a estar incluida en SCOPUS, SCImago-SJR y, en 2015, en el Emerging Sources Citation Index (ESCI), una base de datos de la Web of Science de Thomson Reuters. Así mismo ha sido seleccionada para el procedimiento de Valutazione della Qualità della Ricerca en Italia y figura en el *Avery Index of architectural periodicals* de la Columbia University, un índice de gran importancia para las disciplinas de arquitectura e ingeniería, a un nivel parecido al JCR. Además, CyTET está incluida en otras bases de datos e índices de impacto como Periodical Index Online, Carhus+ 2014, DIALNET, LATINDEX, MIHAR SHERPA/ROMEO, H-Index Scholar, DICE, RESH, In-Recs, Ulrichsweb ISOC, URBADOC, REDBIUM y DULCINEA, habiendo pasado recientemente la primera fase de evaluación del sello FECYT. Así mismo, en otoño de 2018, con el número 197, comenzamos una nueva etapa con la edición digital de la revista, como complemento de la edición en papel.



Un balance muy positivo como éste ha sido posible gracias a los cientos de autores que, a lo largo de estos cincuenta años, han querido publicar sus trabajos en CYTET, a los evaluadores anónimos, que han desempeñado una tarea fundamental, a los correspondentes y a los miembros del Consejo asesor científico. Para todos ellos la gratitud y el reconocimiento del Consejo de Dirección y del Comité de Redacción de Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales.

Abre la sección de **Estudios** de este número misceláneo el artículo titulado "La planificación territorial de carácter sectorial en España: diagnóstico y propuesta de clasificación regional", del que son autores Enrique PEIRÓ SÁNCHEZ-MANJAVACAS y Joaquín FARINÓS DASÍ, en el que realizan un diagnóstico de la política de ordenación del territorio en España y sus posibles perspectivas futuras a partir del análisis de la situación de los planes sectoriales en el marco de la política de OT llevada a cabo por las 17 Comunidades Autónomas. Le sigue el texto "Burocracia urbanística, ciclo económico y urbanismo eficaz y productivo en España. Los casos andaluz y valenciano", de Manuel J. MARCHENA GÓMEZ, José Luis ALEGRIA FERNÁNDEZ Y Francisco J. VÁZQUEZ PINILLOS, en el que los autores se plantean cómo aplicar un urbanismo eficaz y práctico en el siglo XXI en un momento lleno de incertidumbres y de pretendida salida de la denominada crisis (sic.). Carlos SÁNCHEZ FRANCO, en su texto "La evaluación ambiental de los planes generales municipales. El caso de Trujillo", aporta una valoración de la repercusión de la evaluación ambiental estratégica en el planeamiento urbanístico, a partir del ejemplo de la llevada a cabo en el Plan General de Trujillo, que pone de manifiesto la complejidad normativa, con sus efectos sobre la tramitación del planeamiento y la necesidad de mejora del procedimiento.

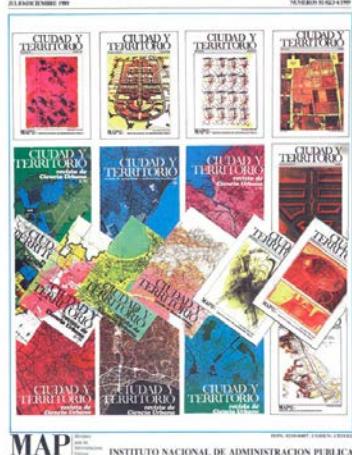
En el artículo "La dispersión urbana de los residentes europeos en el territorio almeriense", Antonio CASTILLA-POLO y Carlos Jesús ROSA-JIMÉNEZ tratan el fenómeno de la ocupación del suelo asociado a residentes europeos en la costa española, identificando las áreas elegidas en Almería y sus principales características, considerando el alto impacto de este asunto sobre el paisaje y la estructura del territorio. Sigue la contribución de María Cristina GARCÍA GONZÁLEZ y Salvador GUERRERO LÓPEZ "Sobre el espacio de juego infantil en la ciudad moderna: *Lady Allen of Hurtwood* versus *Jakoba Mulder*", en el que analizan dos de las formas de abordar los vínculos existentes entre el espacio público de la ciudad moderna y las necesidades del *homo ludens*, surgidas a mediados del siglo

XX en Europa, las de la paisajista inglesa Lady Allen of Hurtwood en algunos barrios de la ciudad de Londres y la de la urbanista holandesa Jakoba Mulder, desde el Departamento de Obras Públicas del Ayuntamiento de Ámsterdam. Elisa GALLEGUO PICARD en "La lectura emocional del territorio. Un caso concreto en el Atlántico gallego" plantea una aproximación emocional como herramienta metodológica para alcanzar un mayor entendimiento de un territorio en la costa atlántica gallega, reflexionando sobre lo pertinente del uso del lenguaje emocional y racional. El artículo de Daniela RIVERA BRAVO, Camilo DEL RÍO LÓPEZ, Luis Felipe GARCÍA CASTILLO, Federico ARENAS VÁSQUEZ y Fernando Godoy SOTO, "Aguas y ordenanzas municipales en Chile. Diagnóstico local de un recurso escaso en una geografía diversa", se centra en la ordenación de las aguas a escala local, a través del análisis de las ordenanzas dictadas por las municipalidades en Chile, que presentan, según los autores, repetición de contenidos, con una marcada preocupación por evitar la contaminación de las aguas y sus fuentes, pero sin alusiones a su uso responsable y sostenible. Por último, el texto de Natalia ESCUDERO PEÑA, "Valoración histórica de tempranas medidas de sostenibilidad en el primer Plan Regulador Intercomunal de Concepción (Chile) 1963", aporta los resultados de una investigación centrada en los componentes histórico y de sostenibilidad, que han permitido valorar la primera experiencia de planificación territorial y urbana realizada por el Estado de Chile en su etapa madura (1950-1979), a escala intercomunal en Concepción (1963), la segunda área metropolitana chilena después de la ciudad de Santiago.

La sección de **Estudios Comparados** se ocupa en este número de la "Incidencia de los informes sectoriales estatales en el planeamiento", un trabajo realizado por Nuño MARDONES FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA & José LUQUE VALDIVIA & Izaskun ASEGUINOLAZA BRAGA, que examina cuál es el objeto y alcance de dichos informes y el procedimiento seguido en su solicitud y emisión en la tramitación de los planes generales. Presta el texto una especial atención a la incidencia de esos informes en el contenido final de los planes y en la dilatación de su proceso de tramitación, lo que permite a los autores formular unas respuestas a distintos problemas surgidos y la necesidad de incorporar plenamente a estos informes el principio de administración abierta.

En **Documentación** se incluye el texto "Flujos migratorios y territorios europeos: entre permanencia y cambio. Una mirada desde Italia", de Francesco Lo PICCOLO y Vincenzo TODARO, que analiza con información actualizada de la

CIUDAD Y TERRITORIO



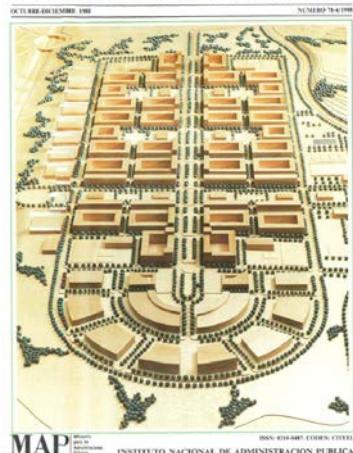
MAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Comisión Europea los flujos migratorios hacia Europa, sus procedencias y destinos, poniendo el acento en el caso italiano y en los primeros efectos del Decreto Salvini, en lo que los autores consideran un proceso entre la negación de los derechos fundamentales de la persona y las formas de "desobediencia civil". El **Observatorio Inmobiliario** del profesor Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ lleva en este caso el expresivo título "Mercado de vivienda en expansión y desaceleración de la economía".

Por último, la sección de **Experiencias** reúne tres trabajos internacionales de escala urbana, dos correspondientes a Hispanoamérica y un tercero a China. El primero es el titulado "Patrimonio y ciudad: Biblioteca y Archivo Regional de Magallanes, Chile", redactado por su autor, el arquitecto Rodrigo AGUILAR PÉREZ; el segundo, "Regeneración urbana integrada de Nantou Old Town, Shenzhen, China", preparado

CIUDAD Y TERRITORIO



MAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

por Alessandra COPPARI. La tercera experiencia presenta las "Unidades de Vida Articulada (UVA), Medellín, Colombia", a cargo de Luca BULLARO.

Concluye el número con las reseñas y recensiones de libros recibidos.

Rafael MATA OLMO,
Director de CyTET

Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ,
Secretario del Comité de Redacción de CyTET

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 200, verano 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 249-264

La planificación territorial de carácter sectorial en España: diagnóstico y propuesta de clasificación regional¹

Enrique PEIRÓ SÁNCHEZ-MANJAVACAS (1)
& Joaquín FARINÓS-DASÍ (2)

(1) Doctorando del Grupo de Investigación: Gobierno y Desarrollo Local Sostenible. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL),

(2) Universitat de València, Departamento de Geografía/ Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL)

RESUMEN: El artículo analiza la situación de los planes sectoriales en el marco de la política de Ordenación Territorial (OT) llevada a cabo por las 17 Comunidades Autónomas españolas, asumiendo la premisa de que su función debiera ser la de dar desarrollo y complementar los instrumentos de ordenación de carácter integral. Tras una sintética introducción de la planificación sectorial y su relación con la OT, en el segundo apartado se presenta el método multicriterio utilizado para la valoración de la situación de la planificación sectorial territorial (PST) a nivel autonómico de acuerdo con dicha premisa. En el tercero se presentan los resultados, lo que permite conocer el modelo de planificación territorial por el que apuesta cada comunidad autónoma y el tipo de relación entre planificación sectorial e integral existente en la actualidad. Ello permite realizar un diagnóstico de la política de OT a nivel español y sus posibles perspectivas futuras en el apartado final.

DESCRIPTORES: Planes Sectoriales. Ordenación del Territorio. Sistemas de Planificación de las Comunidades Autónomas. España.

Recibido: 28.05.2018; Revisado: 06.10.2018

Correo electrónico: enpesan@alumni.uv.es; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9408-832X> . Joaquin.Farinos@uv.es;

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1872-8556> .

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

¹Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto CS02016-78169-R "Gobernanza Efectiva del Territorio: Actualización y propuestas para la aplicación de una política de Ordenación del Territorio Comprehensiva en España (GOBEFTER-II)", del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, del Ministerio de Economía y Competitividad, cofinanciado por el FEDER. Tiene su origen, en el TFM llevado a cabo por el investigador Enrique PEIRÓ, y tutorizado por el IP, que fuera realizado en las postrimerías del anterior proyecto de investigación CS02012-36960 "Del gobierno a la gobernanza y gobernanza efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial" (GOBEFTER), del Plan Nacional de I+D+i 2008-2011, Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental.

Territorial Sectoral Planning in Spain: diagnosis and regional classification proposal

ABSTRACT: This paper analyses situation of sectoral plans within the framework of the Spatial Planning Policy in 17 Spanish Autonomous Regions. It departs from the premise that the role of sectoral plans should be to specify integrated plans and to them make operational. The paper starts with a short introduction about sectoral plans and their relationships with Spatial Planning Policy. The second section introduces the multicriteria method used to assess the situation of Territorial Sectoral Planning (TSP) at regional level in accordance the first premise. Results are presented in the third section, which allows to know the model of Spatial Planning in each Spanish Autonomous region, as well as the current nature of the existing relationship between sectoral and integral planning. That leads to a diagnosis of Spatial Planning Policy at Spanish level and its future perspectives in the final section.

KEYWORDS: Sectoral Plans. Spatial Planning. Autonomous Regions' Planning System. Spain.

1. Planes sectoriales en el contexto de la política de Ordenación del Territorio; hipótesis inicial.

La Ordenación del Territorio, en adelante OT, constituye la base normativa, de conocimientos y acciones, a partir de las que cada comunidad autónoma llega a definir su propio modelo de desarrollo territorial. Su objetivo genérico es asegurar el adecuado funcionamiento socioeconómico y socioecológico de los territorios de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible. Como hemos señalado (FARINÓS, 2015), de forma ambiciosa cabe considerarla como una forma de desarrollar la acción pública, de hacer política, que procure coherencia a las políticas sectoriales. Una interpretación que resulta coincidente con la de algunos reputados administrativistas como De la Quadra Salcedo, que la considera el "crisol de las políticas", o de Morell Ocaña, para quien es "más que una política concreta, el cuadro general que enmarca y da coherencia a una vasta serie de políticas específicas". Sin embargo, como es bien sabido, mantiene estrechos vínculos con políticas como las de urbanismo y vivienda o la de infraestructuras; como dirá Luciano Parejo, políticas de distinta naturaleza pero que obedecen todas a un mismo fin. Y este no es otro que el citado desa-

rrollo territorial sostenible; cada vez con mayor respeto a los aspectos ambientales (lo que la acerca a la política medioambiental) y al objetivo de la cohesión social (lo que la acerca al objetivo de un desarrollo socioeconómico autosostenido y de marcado carácter endógeno) (FARINÓS, 2007). Sin embargo, muchas de estas políticas citadas no tienen un nivel competencial definido, sino que se llevan a cabo de forma compartida o concurrente entre los diferentes niveles político-administrativos (del local al supranacional).

El presente artículo analiza las relaciones entre planificación sectorial y territorial, asumiendo, como ampliamente recoge la bibliografía, que la OT cada vez se logra sobreimponer menos a las políticas sectoriales²; como sí ha logrado hacer respecto de la práctica del urbanismo. A pesar de ello, se defiende la conveniencia de interpretar la planificación sectorial (PS) como parte de la política de OT. No se dan razones objetivas que la acrediten como preferible a una OT de carácter integral; como se deduce del análisis y diagnóstico de su situación en las 17 CC.AA. No se cumplen dos de sus pretendidas ventajas: sus procedimientos de tramitación y aplicación no siempre resultan más ágiles; sus resultados no son siempre los esperados ni resultan más coherentes para el sector en cuestión. En consecuencia, se defiende la pertinencia de considerar la PS (independientemente de donde

² En este mismo sentido, ya en la década de los años 1960 se producía la clara pugna entre planificación de usos del suelo (Ley de 1956) y la por entonces nueva política turística; decantada en favor de la segunda, como denunciaba el entonces ministro de la vivienda (SERRANO GUIRADO, E. (1965): Planificación territorial y planificaciones sectoriales.

(Consideración especial del sector turístico), Madrid, Ministerio de Fomento, Secretaría General Técnica. Lo mismo sucedería en esa misma década con la sustitución del modelo metropolitano de la ciudad orgánica (de inspiración falangista) por el enfoque de infraestructuras de transporte del nuevo gobierno tecnocrático precursor del desarrollismo.

se ubique el departamento competente de la misma en el organigrama de los gobiernos) como una planificación sectorial de carácter territorial (PST); como paso previo imprescindible, por el momento, a partir del que poder avanzar hacia una planificación u ordenación territorial de carácter integral o comprehensivo.

La PST se considera como el instrumento de la OT destinado a la planificación de aspectos concretos (sectoriales) del sistema territorial. Para su análisis, en este trabajo los aspectos sectoriales han sido agrupados en cinco categorías: infraestructura económica, infraestructura social, actividades económicas, vivienda y medio ambiente. Desde nuestra perspectiva, la PST debería actuar de manera coordinada y sinérgica con el resto de instrumentos de OT para la consecución del modelo territorial pretendido³. Para ello, la PST debería funcionar como marco de referencia para las actuaciones y objetivos sectoriales correspondientes, coordinando la disciplina urbanística con la OT, a la que se subordinarían⁴.

1.1. Breve interpretación orientada sobre el origen y sentido de la Ordenación Territorial y su situación en España.

El origen de la OT es común a nivel mundial, surgiendo como respuesta a una serie de procesos territoriales de carácter antrópico cuyos conflictos asociados reclamaban de intervención para asegurar su sostenibilidad a largo plazo. Estos procesos territoriales se relacionan con la utilización de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades básicas primero, con fines económicos después. A partir de la Revolución Industrial, los impactos territoriales se vuelven no solo más intensos sino también más irreversibles, como consecuencia de la expansión urbana y de sus infraestructuras asociadas, y del cambio hacia un mundo artificial y urbano, poco natural, que resulta ya predominante a día de hoy. Sin embargo, los tiempos en los que estos procesos han tenido lugar en los diferentes países han sido distintos; así como las razones y los enfoques mediante los que se han analizado y tratado a lo largo del tiempo. Gracias al desarrollo

de conocimientos en el seno de la propia OT, y en otras materias afines, y en función de la apuesta política por favorecer, o no, su praxis. Ello ha hecho de la OT una disciplina en continua evolución, sin que todavía se haya conseguido consensuar su objeto y método, coexistiendo diversidad de enfoques y definiciones de la disciplina, muy diversas a veces entre sí (como ya señalaban CHICA & SANTOS, 1999). En este marco, la dialéctica existente entre planificación integral o comprehensiva y la sectorial sigue siendo una cuestión principal, y es la que se aborda a lo largo de estas páginas.

Representa España un caso de estudio complejo, dadas su elevada heterogeneidad a la hora de llevar la práctica de la OT por parte de sus 17 CC.AA. Fundamentalmente por tres motivos. En primer lugar por la tradicional apuesta por el urbanismo (clasificación de usos del suelo) como método de planificar el territorio. Una interpretación que se aleja tanto de la planificación integral o *Comprehensive Planning* (que reclamaba la Carta de Torremolinos de 1988 y sigue tratando de desarrollar la Política de Cohesión europea del actual periodo de programación 2014-2020 –FARINÓS & GOMIS, 2017–), como del tradicional *Aménagement du Territoire* francés, que trataba de aunar la planificación económica y la territorial. Algo más próxima, aunque sin llegar todavía a coincidir, al *Raumplanung* alemán, una técnica directora de planificación urbanística a escala municipal con marcada presencia de consideraciones medioambientales de protección de espacios y de la biodiversidad, y con un interés por procurar una coordinación de las políticas sectoriales. Aspecto este último que, sin embargo, como decíamos y han puesto de manifiesto autores como Manuel BENABENT en reiteradas ocasiones, no se ha logrado en el caso español. Muy al contrario, aquí el orden es justamente el inverso. Esto es, la OT se acaba por acomodar a lo establecido por los planes sectoriales, que habitualmente le preceden en el tiempo y cuentan con mayor arraigo y reconocimiento político y social (y presupuesto) que la propia OT. Todo ello en un contexto generalizado en el que la política territorial se ve influida por el desarrollo de determinadas políticas sectoriales (en especial las de medio ambiente, de infraestructuras, turística y agraria) de competencia concurrente o estatal que, en

³ Para un análisis de estos modelos a nivel autonómico CRUZ VILLALÓN, 2018.

⁴ Un postulado, el de defensa de la subordinación de la PS a la OT integral, que también comparte otros autores; como BOUAZZA (2007), quien aborda la cuestión sectorial (vinculada en su caso a la actividad turística) y su impacto y efectos sobre la OT.

⁵ En lo que a materia urbanística respecta, la Ley sobre

Régimen del Suelo y Ordenación Urbana del año 76 fue asumida por la mayor parte de las CC.AA. Sin embargo, a partir de la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, se produciría un vacío e inseguridad jurídica que motivaría la rápida promulgación de textos legales por parte de todas las CC.AA., que se completa en el año 2014 con la primera ley urbanística Balear (FARINÓS & al., 2018).

caso de conflicto, acaban por prevalecer (en aras de la defensa del interés general del conjunto y no solo del autonómico).

En segundo lugar por tratarse de una competencia 'exclusiva' (tanto desde el punto de vista legislativo como de ejecución) de las CC.AA. (art. 148.1.3^a de la CE). Aunque en la actualidad todas las CC.AA. presentan un marco normativo propio en ambas materias (de OT y de urbanismo), su desarrollo fue desigual y con diferente motivación (SERRANO, 2018)⁵. En tercer lugar por las claras diferencias de tradición y práctica planificadora (territorial y urbanística) entre las distintas CC.AA. Mientras en casos como Cataluña la práctica de la OT se remonta a la década de los años 1930 con la aparición de instrumentos de índole regional (*Regional Planning*) de inspiración anglosajona (NELLO, 2011)⁶, o en los del País Vasco y Andalucía que han desarrollado un batería de instrumentos bien trabados que se han mantenido, con diferentes enfoques, a lo largo del tiempo (de forma más estable en el caso Vasco), o en el de Navarra con la innovadora propuesta de su Estrategia Territorial regional de principios de los años 2000, otras apenas han iniciado su andadura y no han conseguido concretar un modelo territorial propio o simplemente carecen del pertinente desarrollo instrumental (caso de la Comunidad de Madrid).

1.2. La planificación sectorial como fórmula para avanzar en materia de OT.

Hasta el momento, la carencia de un análisis en profundidad acerca de la planificación sectorial de carácter territorial (PST) a nivel español ha favorecido la proliferación de generalizaciones que no solo no contemplan la totalidad de los aspectos relacionados con dicha planificación sino que inducen a la confusión, dando la sensación de que se trata de una práctica más homogénea en las distintas CC.AA. de lo que en realidad es.

A diferencia de los planes integrales, los de carácter sectorial (para un sector concreto o en cumplimiento de una norma sectorial de incidencia territorial: protección del medio

ambiente y rural, del patrimonio natural, del paisaje, del patrimonio cultural, de vías de comunicación, de saneamiento, de instalaciones turísticas...), como también sucede con los planes especiales (para espacios de especiales características como áreas de montaña, humedales, del litoral), no suelen necesitar de desarrollo posterior mediante otros instrumentos de planeamiento derivado. En puridad, estos mismos planes sectoriales y especiales son los que, justamente, deberían desarrollar las previsiones de los instrumentos integrales de OT en un sector y/o espacio concreto (son su planeamiento derivado). Sin embargo, el uso que acaba haciéndose de los mismos se aleja de este principio. Acaban siendo una respuesta rápida a problemas territoriales acuciantes, con un enfoque próximo al urbanismo (clasificación de usos), careciendo de cualquier componente estratégico y multiplicador en el medio y largo plazo (pese a la irreversibilidad de las actuaciones). Una nueva muestra de la escasa tradición en materia de OT en España, incluso en los casos de las CC.AA. más aventajadas, como veremos.

Cabría entender la PST como la parte de la OT que aborda aspectos concretos del sistema territorial, por lo que, necesariamente, presenta componente de territorialidad. Esto es, debe actuar sinérgicamente con el resto de instrumentos de la OT. Para ello son posibles distintas formas de interrelación entre los tipos de instrumentos (sistema piramidal, piramidal abierto o reticular –BENABENT, 2006–) con el fin de poder alcanzar el objetivo común (el modelo territorial propuesto)⁷. A través de estos planes sectoriales se concretan las actuaciones que requieren mayor nivel de precisión o detalle, estableciendo el marco de referencia para el desarrollo de actuaciones temáticas o sectoriales de las que se ocupa, y que deben ser llevadas a cabo en un área y marco temporal predefinido (programado).

Aproximarnos al estado de la PST resulta elemento clave para llegar a comprender mejor la situación actual de la OT en España y poder contribuir a una más adecuada puesta en práctica de la misma. Esta se ha ido aplicando con un particular enfoque que ha primado el desarrollo de instrumentos sectoriales en

⁶ Desde un punto de vista normativo, el *Regional Planning* se identifica como la vertiente anglosajona de la OT, surgida "como una técnica de gestión, en un marco descentralizado, de los diversos aspectos que afectan a un ámbito sectorial determinado (económicos, ecológicos, territoriales, etc.), superando una visión meramente urbanística" (<http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/>).

⁷ De los tres sistemas de relación de los instrumentos de OT,

el piramidal cerrado es el que la propia disciplina en su enfoque teórico plantea como el más adecuado, subordinando la planificación sectorial a una planificación integral. Los otros dos son interpretaciones que otorgan a la planificación sectorial la capacidad de actuar como instrumentos subregionales (piramidal abierto) e incluso como instrumentos regionales y subregionales (reticular) (BENABENT, 2006: 213-216).

detrimento de los planes subregionales de carácter integral (a excepción de Andalucía), con los que, lejos de actuar sinérgicamente, compite en un juego de suma cero. Ello ha dado lugar a una situación particularmente compleja para el conjunto de las 17 CC.AA. españolas, alejadas de una OT integral que, en el mejor de los casos, establece un modelo territorial mediante el correspondiente instrumento regional (directriz o estrategia y en menor medida plan), pero sin llegar a encontrar su concreción en instrumentos subregionales de la misma naturaleza. Estos instrumentos subregionales son la clave para el desarrollo del modelo territorial perseguido en áreas concretas del territorio regional. Sirven de marco de referencia para los planes sectoriales y para las actuaciones urbanísticas. En ambos casos a nivel local y en períodos temporales más concretos, mediante los que prestar atención y ocuparse en la práctica de aspectos territoriales de gran complejidad (infraestructuras, dotaciones y equipamientos, medio ambiente, etc.) (PEIRÓ, 2016).

Una mejora en la accesibilidad a la información territorial, así como un mejor conocimiento del sistema de planificación y de la forma en que opera (en lo que se centra este texto), favorecerán no solo el conocimiento de las propias administraciones sino también el del público en general; a partir de lo que poder mejorar las relaciones cooperativas entre los distintos instrumentos y facilitar una renovación de la disciplina de OT que permita obtener unos mejores resultados territoriales.

2. Propuesta metodológica para evaluar la Planificación Sectorial Territorial (PST) en las CC.AA.

Con el diagnóstico y tipificación de la situación de los planes sectoriales dentro de los sistemas de planificación territorial del conjunto de las CC.AA. españolas, objeto de este trabajo, pretendemos, dentro del proyecto GOBEFTERII, seguir avanzando en el diseño de un amplio sistema de evaluación multicriterio que permita ir perfilando una clasificación de las mismas en relación con la política de OT⁸.

$$\text{POND. CCAA} = 10 \times (\text{DTP} + \text{TIP} + \text{IAP} + \text{IOP} + \text{AAP} + \text{CVP} + \text{MOP} + \text{ICP} + \text{IDP}) / 9$$

⁸ Una aproximación a la metodología utilizada en un primer intento de clasificación, centrada en los planes regionales y subregionales de OT, puede verse en FARINÓS & GARCÍA

Afrontar el análisis de la planificación sectorial pasa por el conocimiento y tratamiento de la legislación y normativa (actual y previa) en la materia. Esto se hace desde la perspectiva de la legisprudencia, como forma de análisis legislativo (WINTGENS, 2003). El concepto alude a los estudios relacionados con la legislación en los que la argumentación ocupa un lugar central. El investigador se ocupa de conocer el origen (creación) y adecuación de la norma y su utilidad real. Combina por tanto la perspectiva teórica y la práctica, lo que obliga a abarcar una gran diversidad de sectores del conocimiento y heterogeneidad de metodologías (CARILLO, 2009). La aplicación de la legisprudencia como metodología de trabajo permite identificar qué instrumentos (de acuerdo con la revisión actualizada de las legislaciones autonómicas –sobre la base de PEIRÓ 2016 y 2017–) son los responsables de la PS en cada comunidad autónoma. Su identificación es la base para el posterior análisis multicriterio, a partir del que sustentar la valoración de estos instrumentos sectoriales mediante los que se concreta y pone en práctica una política pública como la OT que, como cualquier otra, se enfrenta al conflicto entre valores e intereses (MUNDA, 2004). Esta metodología de análisis, similar a la que ya hemos aplicado para el estudio de otros instrumentos de OT, como hemos comentado, permite establecer un ranking de cada CC.AA. en relación con el hecho estudiado.

Los valores de ponderación otorgados a cada variable, como refleja la FIGURA 1, se han asignado de forma proporcional (de acuerdo con la frecuencia de cada ítem, del número de temas sectoriales contemplados por la planificación, el número de instrumentos, etc.) o valorando características más cualitativas como la naturaleza o escala de la variable (tipo de instrumento, disponibilidad de información o de instrumentos de coordinación, modelo que sigue el sistema de planificación...). Todo valor se sitúa en una horquilla entre 0 y 1, siendo 1 la valoración más positiva (óptima) y 0 la mínima. De este modo se ha configurado una sencilla fórmula, a partir de la que poder calcular una media ponderada (la ponderación ya viene dada previamente en cada uno de los índices recogidos en el cociente, tal y como muestra la Fig. 1), sobre la que basar una clasificación autonómica.

JIMÉNEZ (2016). Para un mayor detalle FARINÓS & al. (2018).

Desarrollo Instrumental				Eficacia					
Diversidad Temática(DTP)		Tipología del Inst. Sectorial (TIP)		Nº Inst. Aprobados (IAP)		Nº Inst. Obsoletos (IOP)		Ámbito de Aplicación (AAP)	
Nº de Temáticas	Pond.	Tipo de Instrum.	Pond.	% de Inst. Aprob.	Pond	% de Inst. Obsolet.	Pond.	Escala	Pond.
1	0,2	Directriz	0,33	0-30	0,25	0	1	Local	0,25
2	0,4			30-60	0,5	0-25	0,8	Regional	
3	0,6	Programas	0,66			25-50	0,6	Subregional	0,5
4	0,8			60-90	0,75	50-75	0,4	Comarcal	0,75
5	1	Planes	1	> 90	1	> 75	0,2	Supramun.-Regional- Provincial	1
Adecuación					Predisposición				
Concreción y Vigencia de los Instrumentos(CVIP)		Modelos de Organización (MOP)		Instrumentos de Coordinación (ICP)		Disponibilidad de Información (IDP)			
Duración y precisión	Pond.	Modelos	Pond.	Inst. y mecanismos	Pond.	Existencia de Información	Pond.		
Instrumentos efímeros y muy concretos	0,33	Reticular	0,4	Carencia de Inst. de Coord.	0,33	Sin Información	0,25		
Instrumentos. perdurables y generalistas	0,66	Abierto	0,8	Inst. Coord. Administrativa	0,66	Inventario de los instrumentos	0,5		
Inst. revisables y precisión temática	1	Cerrado	1	Inst. Coord. Administrativa e Instrumental	1	Inventario, estado y tramitación de los Instrumentos	1		

Fig.1/ Valores de ponderación de los criterios aplicados en el análisis multicriterio.

Fuente: Elaboración propia

Las variables utilizadas se agrupan en las siguientes 4 categorías:

- 1. Desarrollo Instrumental:** para valorar la materialización de la política territorial de las CC.AA. mediante los instrumentos de planificación sectorial. Una política territorial adecuada aborda la totalidad de las cuestiones sectoriales mediante instrumentos que se subordinan a una OT subregional (que contempla de manera integral las cuestiones sectoriales) para un desarrollo temático, a la par que actúa como marco de referencia para el urbanismo.
- 2. Eficacia:** para valorar la capacidad de las CC.AA. de elaborar y aplicar instrumentos regionales-subregionales en

su escala genérica, pero también de carácter supramunicipal en su escala concreta (de ejecución)⁹.

- 3. Adecuación:** para valorar el contexto en el que se enmarca la planificación sectorial en cada comunidad autónoma, siendo necesario que la vigencia del instrumento sea de medio plazo para permitir una adecuada ejecución y logro de sus objetivos, con evaluaciones que permitan ajustar metas y resultados. Un adecuado desarrollo se ve favorecido por los modelos de organización que normativamente subordinan la PST a la OT Integral (modelo piramidal cerrado), frente a modelos que equiparan la PST a la planificación de OT subregional, que se subordinan a la escala regional (piramidal

⁹ La propia OT establece una jerarquía entre los instrumentos, independientemente de su escala genérica y de ejecución. Así, los instrumentos subregionales integrales son jerárquicamente superiores, independientemente de

que los instrumentos sectoriales puedan presentar escalas genéricas regionales y los instrumentos integrales de OT una escala subregional menor.

abierto), o directamente no establecen jerarquías (reticular), una flexibilidad que reclama una madurez en materia de política territorial de la que por el momento se carece en España.

4. **Predisposición:** para valorar la apuesta de las CC. AA por desarrollar una OT de carácter integral y participativa, basada en la coordinación (tanto vertical como horizontal) y en la transparencia, para lo que resulta fundamental la existencia de instrumentos de coordinación y la disponibilidad de información acerca de los instrumentos de OT.

En concordancia con análisis similares al uso, como por ejemplo para la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, mediante el método de análisis multicriterio (FERNÁNDEZ, 2002) se ha establecido una función de preferencia de cuyo cálculo ha resultado la matriz de índices (FIGURA 1). La función de preferencia se basa en los criterios que definen cómo debería ser la PS óptima: como forma de poder desarrollar la OT integral, a la que se subordina o complementa sin llegar a sustituirla. La metodología presta mayor atención a las condiciones que favorecen que la planificación sectorial adquiera la condición de territorial (verdadera PST), con encaje en una OT de carácter integral, evitando que resulte una simple clasificación de la situación de las CC.AA. que se base exclusivamente en el número de planes sectoriales aprobados y/o aplicados.

3. Resultados: Situación actual de la planificación territorial de carácter sectorial en España.

Mediante el análisis y diagnóstico de la PS en las CC.AA. españolas se ha pretendido dar respuesta a una serie de cuestiones; de forma destacada a tres. En primer lugar, si se detectan comportamientos distintos respecto de los observados para otros instrumentos de OT (regionales y subregionales) de carácter integral y si los planes sectoriales han acabado teniendo mayor desarrollo y consolidación en la práctica. En segundo lugar, cómo y para qué se han propuesto y desarrollado, y su nivel de relación con el modelo territorial perseguido a nivel regional; bajo el supuesto de que éste se desarrolla a partir de los planes subregionales de OT de carácter integral, que desarrollan en aspectos concretos los de carácter sectorial. En tercero, y a modo de síntesis, si la PS resulta una práctica más efectiva, y eficiente, de participación pública y de coordinación interadministrativa

para la consecución de dicho modelo territorial propuesto. En el primer epígrafe que sigue se identifican los instrumentos y el desarrollo de la PS en las CC.AA., para poder valorar si estos instrumentos prevalecen sobre otros planes de OT. En el epígrafe que cierra el punto se procede propiamente a la clasificación de las CC.AA. según los distintos criterios, simples y combinados.

3.1. Aplicación de los instrumentos de planificación sectorial por las CC.AA.

El tipo predominante de instrumentos de OT (ya sean de carácter integral o sectorial) condiciona la posterior puesta en práctica de esta política, en la medida en la que acaba por establecer el grado de compromiso y vocación de aplicabilidad por parte de la administración competente. Existen claras diferencias de alcance y vinculatoriedad entre un documento de directrices, o una estrategia, asociadas a amplios períodos temporales de aplicación, y los proyectos, acciones puntuales más en el corto plazo y con fecha de finalización fijada (programada). Como señala PEIRÓ (2017), el plan, frente a la directriz o el proyecto, es el principal instrumento de la PST (y del planeamiento territorial mayoritariamente), por su capacidad de actuar como marco de referencia para el planeamiento derivado, capaz a su vez de concretar y desarrollar los contenidos de instrumentos más estratégicos de rango superior. Centrándonos en la ejecución (implementación) y sus consecuencias, se identifican dos tipos de situaciones (FIG. 2).

PS Unitaria	Integrada	Cataluña, P. Vasco, I. Baleares
	Excluyente	Castilla-La Mancha, C. Valenciana, Madrid
PS Compartida		Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, I. Canarias, La Rioja, Navarra, Murcia

FIG. 2 / Formas de aplicación de la Planificación Sectorial

Fuente: Elaboración propia

Por una parte encontramos, de acuerdo con el análisis regional realizado, un primer tipo que hemos denominado **planificación sectorial 'unitaria'**, caracterizada por la presencia de un único instrumento encargado de cada PS (el plan, a excepción de Madrid que cuenta con programas, en una comunidad autónoma fuertemente urbanizada que no ha llegado a aprobar su plan regional de OT). En segundo lugar, encontramos casos de una **planificación sectorial 'compartida'**, caracterizada por su aplicación mediante más de un instrumento. Se trata en este caso de CC.AA. que apuestan por una PST muy próxima al urbanismo, en detrimento de una OT subregional de carácter integral¹⁰. Predomina el enfoque aplicado y de gestión sobre la planificación, que configura el modelo territorial mediante acciones que no siempre responden a la existencia de un modelo territorial previo. Además, se suele carecer de cualquier componente de coordinación y cohesión, en la medida en la que la PST actúa de manera endógena, desarrollando acciones concretas y puntuales en el territorio como forma de responder rápidamente a las necesidades que van surgiendo. Si bien es cierto que es una manera muy flexible de aplicar la PST, permitiendo atender elementos puntuales de manera individualizada y efectiva en lo micro, presenta como debilidad que las actuaciones pueden quedar aisladas sin una clara y eficiente visión de conjunto (lo urgente se impone a lo importante).

Con el argumento inverso, cabría esperar que la PST unitaria fuera ejemplo de buena integración de estos instrumentos en el organigrama de la OT; pero no siempre es así. Encontramos dos tendencias opuestas muy claras. Parte de las CC.AA. incorporan los instrumentos de PST en el organigrama de la OT integral, sin suplantarlos. Otorgan una vocación estratégica para las cuestiones sectoriales, con una perspectiva supramunicipal, aunque su desarrollo y aplicabilidad se realiza a escala local a través de la coordinación urbanística, sin abandonar el enfoque de conjunto o integrado (Cataluña, País Vasco y Navarra). Comunitat Valenciana, Castilla-La Mancha o Castilla y León apuestan por su parte por planes subregionales de carácter sectorial, que en casos como el de la Comunitat Valenciana coexisten con los de carácter

integrado, actualmente en pleno desarrollo, a los que tradicionalmente han acabado sustituyendo en la práctica. Presentan carácter estratégico, pero se concentran en sectores específicos y carecen del enfoque holístico y comprehensivo. Nuevamente el modelo territorial resultante acaba siendo suma de las partes; en el mejor de los casos tomando como referencia marco el instrumento regional, cuando existe, está aprobado y resulta vinculante, lo que no siempre se da.

Queda clara por tanto la preferencia por la puesta en práctica de una PST en detrimento de una planificación integral, estableciendo una relación competitiva entre ambas de suma cero, bajo el argumento de que es más sencilla su redacción, tramitación y aplicación. ¿Cuáles son las razones por las que la PST ha sido elegida en detrimento de la OT Integral?

- Temáticas de aplicación más concretas y conocidas sin necesidad de llevar a cabo enfoques holísticos más complejos.
- Periodos de tramitación de los instrumentos más breves y sencillos, con sometimiento a evaluaciones menos estrictas y con mayor facilidad de modificación de contenidos.
- Respuesta cómoda ante la obligación de llevar a cabo la competencia exclusiva en materia de OT para aquellas CC.AA. carentes de tradición en la disciplina.

Sin embargo, todo esto no está acreditado en absoluto, al requerir también de los preceptivos informes intersectoriales en cualquier caso. Ni supone ahorro ni resulta más fácil ni es más efectivo; a no ser que se tienda a la desregulación y se rebajen expectativas, lo que en realidad sucede. La apuesta por la PST es el resultado de la historia (como referíamos en la segunda nota al pie), del marco competencial en materia de OT y del modelo territorial por el que tradicionalmente se ha apostado en España (liderazgo de las infraestructuras, poniendo los usos del suelo a su servicio y creando con ellas nuevas funcionalidades, centralidades y plusvalías). Con una OT más próxima al urbanismo, o para querer controlar el mismo (como refuerza la jurisprudencia y la doctrina constitucional), se favorecen las respuestas en forma de actuaciones muy concretas en el tiempo. La PST era el método

¹⁰ Esta perspectiva marca una novedad en el desarrollo de la OT, y es la utilización de varios instrumentos en el planeamiento sectorial. Mientras que para los instrumentos de la OT de carácter integral (regionales y subregionales) las CC.AA. únicamente desarrollan un instrumento para cada espacio, en el caso de la PS se desarrollan varios instrumentos. Se trata de una aplicación confusa, que va en detrimento de la OT integral a la que sustituye, aproximándose

a su vez al planeamiento de desarrollo y urbanístico. Se trata de un enfoque en el que la PS establece un marco de referencia que ella misma aplica mediante un planeamiento sectorial derivado. Se gana poco respecto de los planes subregionales integrales y, a cambio, se pierde coherencia y visión de conjunto, con los consiguientes costes derivados de la proliferación de instrumentos y de su descoordinación.

perfecto para continuar con una filosofía territorial basada en la práctica urbanística cuando se estaba desarrollando e implantando la nueva normativa autonómica de OT.

En síntesis, pueden diferenciarse dos grandes tipos de comportamientos regionales (FIG. 3); CC.AA. con:

- *Una OT con predominio de los instrumentos de carácter integrado.* Se trata de un modelo en el que los instrumentos de carácter regional y subregional (integrales) son el principal instrumento para la OT, mientras que los aspectos sectoriales resultan derivados y concretan el modelo de los integrales. Los planes sectoriales de OT representan el último escalón de la planificación, al concretar y materializar territorialmente los contenidos de los instrumentos regionales y subregionales para las diversas temáticas propias de la PST. Es propio de las CC.AA. que presentan un modelo de organización piramidal cerrado (de acuerdo a la tipología de BENABENT 2005 y 2006), donde resulta más patente la idea de territorialidad¹¹.
- *Una OT modular o parcial.* Resulta predominante en las CC.AA. con sistemas de planificación con un modelo de organización piramidal abierto o de carácter reticular. Ofrecen mayor libertad de actuación a los instrumentos sectoriales, al no estar subordinados a los instrumentos subregionales de carácter integral (piramidal abierta) e incluso sin subordinación a los instrumentos regionales (reticular), a los que pueden incluso modificar. Se pretende así dar soluciones en situaciones y a necesidades particulares. Supuestamente resultan más versátiles y flexibles, al procurar una tramitación de los instrumentos más rápida, lo que casi siempre va en detrimento de la visión de conjunto y en ocasiones de algunas garantías en el procedimiento que sí se mantienen en otros instrumentos.

Carácter Integrado	Andalucía, Cataluña, Navarra y País Vasco
Ordenación modular o parcial	Aragón, Asturias, I. Baleares, I. Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja, C. Valenciana

FIG. 3 / Carácter de la Planificación Sectorial.

Fuente: Elaboración propia

¹¹ El concepto de 'integrado' alude a la 'territorialidad', a la capacidad de los instrumentos de ordenación territorial de actuar en un mismo sentido para la mejor utilización del

territorio que ordenan; siendo clave no tanto el resultado final perseguido como el proceso de construcción del comportamiento que lo va a permitir (RAFFESTIN, 1999).

3.2. Resultados del análisis multicriterio. Clasificación de CC.AA. según forma y grado de implantación de la planificación sectorial.

De acuerdo con el método multicriterio aplicado, referido en el segundo punto, es posible realizar una primera clasificación en cuatro categorías en función de las características y las funciones que presenta la PS en las distintas CC.AA. (FIG. 4):

- A. (>9 puntos): La PST colabora en el desarrollo de una ordenación integral que permite la consecución del modelo territorial propuesto, con escalas de actuación adecuadas, abordando la amplia mayoría o la totalidad de temáticas sectoriales, con unas claras relaciones jerárquicas.
- B. (entre 8 y 9 puntos): La PST tiene elevada presencia y relevancia, relacionándose con una planificación subregional de carácter integral de manera dispar. En ocasiones desarrolla los postulados de la OT integral a la cual se subordina, pero en otros casos actúa suplantándola y replicando comportamientos negativos que se alejan del objetivo de la PST.
- C. (entre 5 y 8 puntos): La PST suplanta a los instrumentos subregionales, que en lugar de establecer ámbitos sobre los que planificar las cuestiones sectoriales para el desarrollo de los objetivos regionales con una vocación estratégica, establecen marcos de referencia sectoriales para controlar a la actividad urbanística (y otras actividades de gran impacto territorial).
- D. (<5 puntos): La OT se encuentra en estadios incipientes de su desarrollo, o no se ha llevado a cabo, y donde la PST directamente actúa como un instrumento urbanístico para el desarrollo de actuaciones a escalas superiores a la local.

Al analizar los resultados obtenidos en la figura 4 (estado/situación) con los de la anterior figura 3 (carácter), se obtiene una nueva clasificación que recoge la FIG. 5.

Estado de la PS		Comunidades autónomas		Clase	
Implementada		Andalucía, Cataluña, Navarra, País Vasco			A > 9
Evolución adecuada		Castilla y León, I. Baleares			B 8-9
Evolución intermedia	Evolución mejorable	Asturias, C. Valenciana, I. Canarias	Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia, La Rioja		C 5-8
A desarrollar		Extremadura, Madrid			D < 5

FIG.4/ Situación de la Planificación Sectorial.

Fuente: Elaboración propia

	PS Unitaria		PS Compartida	Estado de la PS
	Integrada	Excluyente		
Carácter Integrado	Cataluña, P. Vasco	-	Andalucía, Navarra	Implementada
Ordenación modular o parcial	I. Baleares	-	Castilla y León	Evolución óptima
	-	C. Valenciana	Asturias, I. Canarias	Evolución intermedia
	-	Castilla-La Mancha	Aragón, Cantabria, Galicia, La Rioja, Murcia	Evolución mejorable
	-	Madrid	Extremadura	A desarrollar

FIG.5/ Clasificación autonómica por carácter y estado de la Planificación Sectorial.

Fuente: Elaboración propia

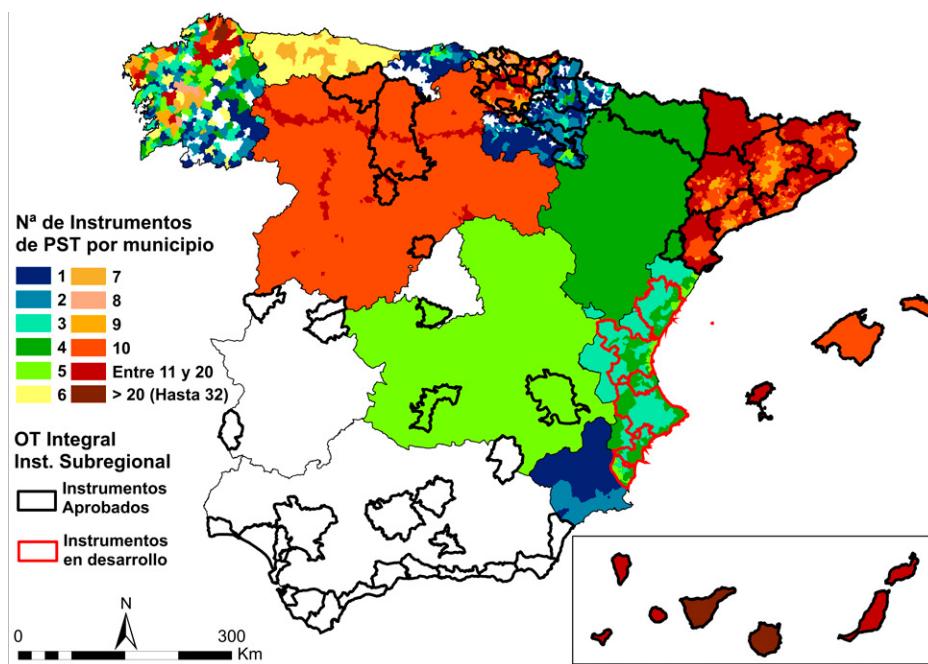


FIG.6/ Territorios con PST y relación con instrumentos subregionales (OT integral).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del proyecto GOBEFTER I y II

La FIG. 6 presenta la totalidad de instrumentos sectoriales (tanto vigentes como ya derogados) en España con el fin de poder visualizar la prevalencia en número y superficie, frente a espacios con planes subregionales de OT integral¹². De su observación resultan una serie de cuestiones que se exponen a continuación.

3.2.1.-CCAA con una PS unitaria o una PS compartida de carácter integrado

En primer lugar, destacar que las CC.AA. con mayor puntuación responden a una PS unitaria integrada (caso de Cataluña y el País Vasco) o PS compartida (Andalucía y Navarra)¹³. Así pues, el adecuado desarrollo de la PST no dependería del número o frecuencia de instrumentos de carácter sectorial sino del nivel de asentamiento de instrumentos de OT de carácter integrado, a los que aquella se subordina o con los que se coordina. Tanto Cataluña (en el periodo 2006-2010) como el País Vasco (en el periodo 2004-2016) aprueban instrumentos subregionales que cubren la totalidad del territorio regional. En este periodo tiene lugar la tramitación y aprobación de la totalidad de instrumentos de PST; a excepción de los instrumentos ambientales (previos a esta etapa), un instrumento de infraestructura social en Cataluña y un instrumento de infraestructura económica en el País Vasco¹⁴. Mención aparte merece el caso navarro, cuya planificación subregional (2011) se desarrolla muchos años después de que tuviera lugar la aprobación de las PST (desde la década de los 80), con instrumentos más efímeros y menos integrales (frente a Cataluña o País Vasco), pero que, manteniendo esta naturaleza, persiguen una mayor coordinación de las actuaciones.

3.2.2.-CC.AA. con una PS unitaria o una PS compartida de ordenación modular o parcial.

Para estas CC.AA. la situación es heterogénea.

¹² El inventario completo tanto de los instrumentos de planificación sectorial como de planificación subregional puede encontrarse en las bases de datos elaboradas por el grupo de investigación "Gobierno y Desarrollo Local Sostenible" (<http://gdl.s.blogs.uv.es/bases-de-datos>). En cuanto a los instrumentos subregionales, para una valoración más detallada ver FARINÓS & al. (2018).

¹³ Mención particular merece el caso andaluz, en la medida en la que la PS no queda incluida dentro de la OT. No obstante, sí tiene lugar una planificación sectorial complementaria que se ciñe a los planes subregionales integrales. También cabe destacar en el caso navarro una visión territorial de la PS, que se ha llevado a cabo tradicionalmente como elemento de coordinación para el desarrollo de actuaciones territoriales sectoriales de forma próxima al urbanismo, que, ante la falta de una OT desarrollada

De ellas, solo las Islas Baleares presentan una PS unitaria integrada, con una evolución adecuada, si bien los instrumentos sectoriales pueden llegar a prevalecer sobre los instrumentos de carácter integral de escala subregional. El resto de CC.AA. que presentan una PS unitaria son de carácter excluyente. En el caso de la Comunitat Valenciana el modelo de OT se ha basado hasta la fecha en planes subregionales sectoriales en detrimento de instrumentos de carácter integral, buscando con ello agilizar los trámites y dar salida a cuestiones territoriales puntuales; bien con un enfoque regional que establece un marco de referencia para las actuaciones territoriales que quedan en manos del urbanismo (infraestructura económica, actividades económicas, riesgos...) bien a escalas supramunicipales que se adaptan a espacios donde el inadecuado desarrollo territorial ha llevado a espacios concretos a situaciones límites (el litoral o la Huerta de Valencia son dos claros ejemplos). En esta Comunidad Se está experimentando, sin embargo, un cambio desde 2015 hacia una concepción más integral, en pleno desarrollo actualmente¹⁵. Castilla-La Mancha es un ejemplo de claro predominio del enfoque urbanístico de la OT, lo que explica la escasa promulgación de instrumentos carácter integral (vinculados a las áreas metropolitanas de Albacete y al entorno de Madrid, cuya Área Metropolitana abarca parte del territorio manchego, tratándose de zonas del territorio altamente complejas) frente a los sectoriales (de carácter genérico con el fin de establecer marcos regionales sectoriales para las temáticas de carácter socioeconómico tales como las infraestructuras de transporte, de abastecimiento y vivienda).

En cuanto a las CC.AA. que presentan una PST también de carácter modular o parcial, pero en su caso compartida, destaca Castilla y León. Su evolución es adecuada gracias a una PST que crea su propio marco estratégico, sin suplantar en sus funciones a una incipiente OT integral subregional, aunque son la alternativa preferida, y donde se desarrollan instrumentos

(década de los 80 y 90), actúa como medio de adecuado desarrollo territorial con un gran número de instrumentos.

¹⁵ Un ejemplo de esta tendencia son los instrumentos que se han desarrollado asociados a l'Horta, espacio de gran valor ambiental y socioeconómico localizado en un entorno metropolitano. Así, el primer instrumento, de carácter sectorial, denominado "Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de València", era una respuesta para frenar la presión urbanística acorde con una movilización ciudadana que reclamaba protección de este espacio emblemático. Es sustituido por un nuevo instrumento, integral, denominado "Plan de Acción Territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València", tanto para preservar el espacio como planificar y gestionar los usos del suelo y potenciar la economía asociada. Le acompaña la aprobada Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València.

complementarios de carácter sectorial a escala regional, concretados mediante un segundo instrumento sectorial de escala supramunicipal. Asturias representa un caso particular ya que, a pesar de contar con unos adecuados marcos estratégicos (directrices sectoriales), no se ha producido un desarrollo instrumental posterior, quedando como marco de referencia sin adecuada aplicación. Esto da lugar a una situación similar a la de Castilla y León, donde a una serie de instrumentos regionales les acompañan (en menor medida) instrumentos de carácter supramunicipal. Por su parte, las Islas Canarias presentan un modelo complejo, con una amplia batería de instrumentos para dar respuesta a las necesidades territoriales de un ámbito insular (donde el suelo es un recurso más estratégico, si cabe, por su finitud). Se trata de configurar un nuevo modelo territorial sostenible en el que la conservación del medio ambiente pueda coexistir con las demandas socioeconómicas (evolucionando de un modelo agrícola a un modelo turístico como principal actividad económica). En este sentido, y a pesar de un

adecuado desarrollo de una OT integral, la PST ha desarrollado mayoritariamente una actividad cercana al urbanismo (de temática vinculada a las infraestructuras socioeconómicas principalmente, seguida de las cuestiones ambientales, los dos elementos claves del modelo canario).

3.2.3.-Desarrollo de la PS en las CC. AA. según temáticas.

El conjunto más amplio de CC.AA. se caracteriza por una ordenación modular o parcial aplicada mediante una PS compartida con una evolución que hemos caracterizado como mejorable. Es la situación predominante a nivel nacional. Tanto en Galicia (en particular) como en Cantabria, y en menor medida en La Rioja, se ha hecho uso de la PS como si fuera un elemento más de la disciplina urbanística, promulgando instrumentos para el desarrollo de actividades económicas de carácter local (FIG. 7) y las infraestructuras de apoyo para estas actividades productivas (FIG. 8).

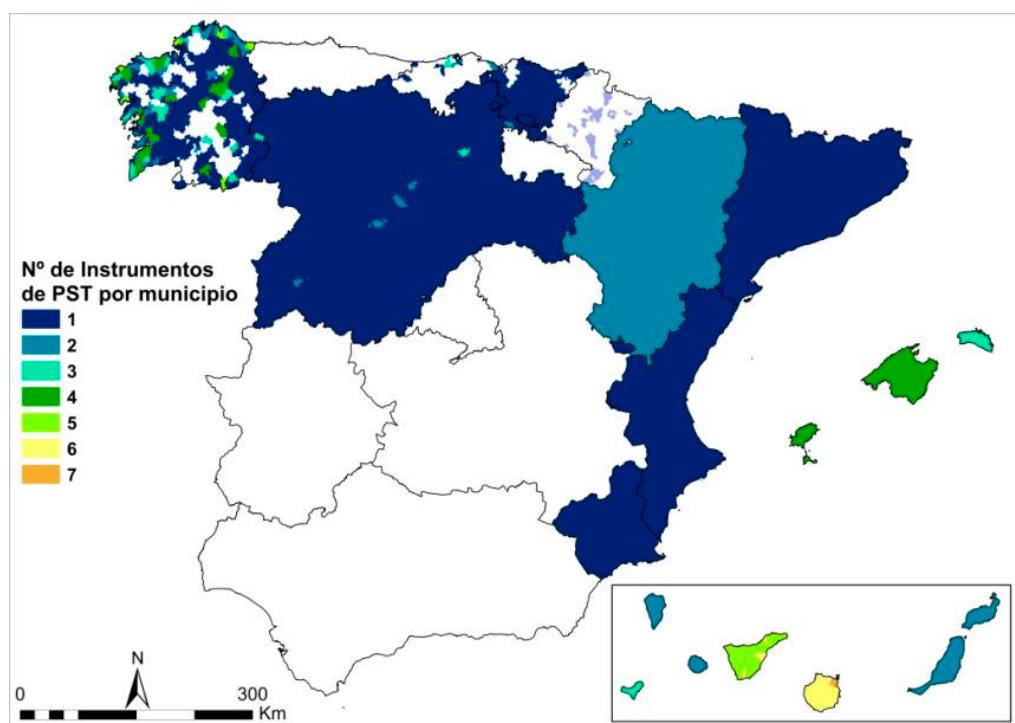


FIG.7/ Territorios con PST vinculada a las Actividades Económicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del proyecto GOBEFTER I y II

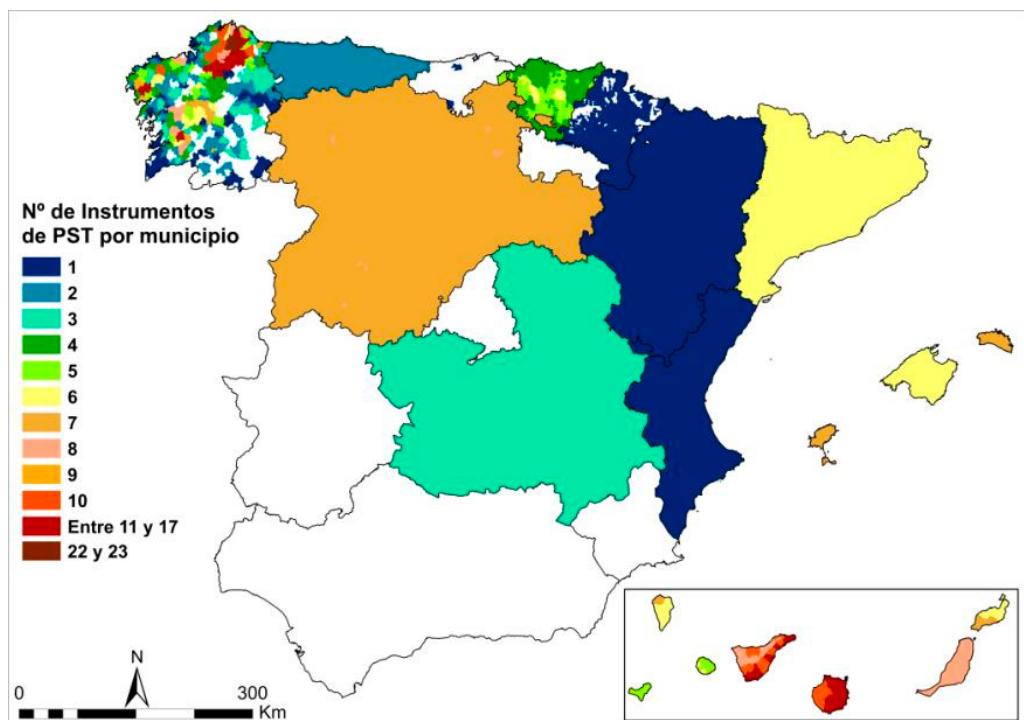


FIG.8/ Territorios con PST vinculada a Infraestructuras económicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del proyecto GOBEFTER I y II.

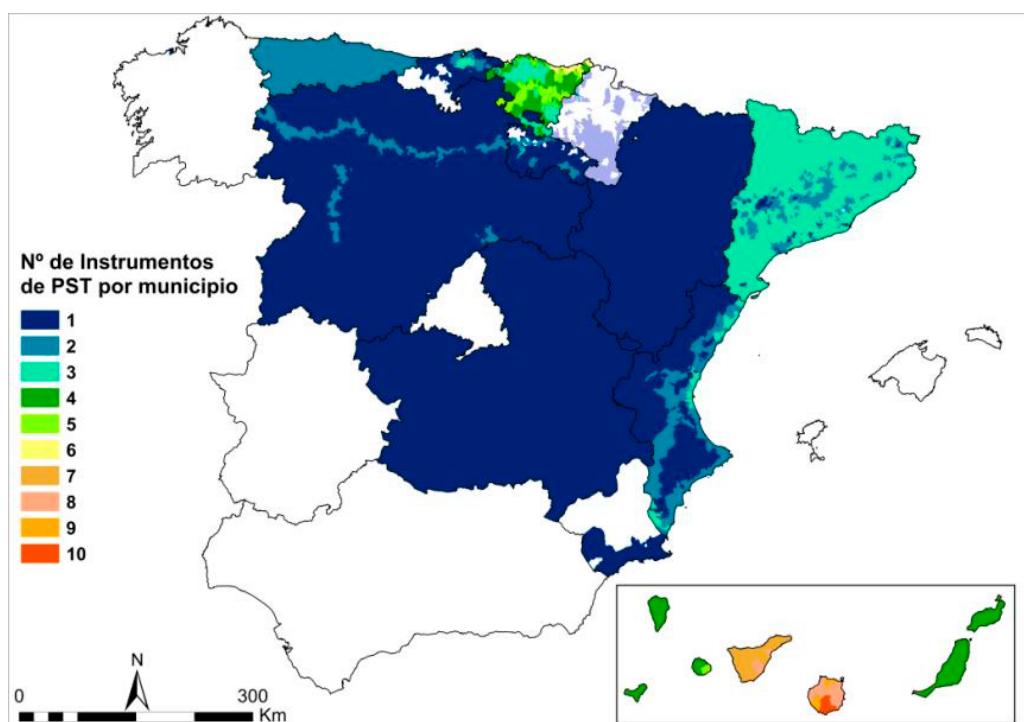


FIG.9/ Territorios con PST vinculada a cuestiones medioambientales

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del proyecto GOBEFTER I y II.

Mención especial merece La Rioja, con escaso desarrollo de la PS, a través de instrumentos previos a la actual normativa (sin renovación o corrección asociada) para el desarrollo de intervenciones puntuales, a excepción del instrumento de temática ambiental (PEPMAN), que presenta una escala de actuación supramunicipal (única temática en la que no se desarrollan instrumentos o acciones de escala local –Fig. 9).

Murcia plantea tres instrumentos diferenciados, siendo las directrices las responsables de establecer un marco de referencia para el desarrollo posterior de planes y programas de aplicación. Destacar la tramitación conjunta de los instrumentos, independientemente de que su naturaleza sea sectorial o integral. Especial atención merecen Madrid y Extremadura que, ante la falta de información sobre la PS,

únicamente permiten establecer hipótesis acerca de su comportamiento. Madrid no ha desarrollado instrumentos de OT, fiéndose esta al urbanismo y a la política de infraestructuras, que en este caso se sobreimpone por ley a la OT. En Extremadura, a pesar de sus instrumentos de ámbito subregional, la PS se plantea de forma similar al caso gallego y cántabro, donde predominan los proyectos más próximos al urbanismo, única disciplina responsable del planeamiento territorial. Destacando del caso extremeño el recuperado interés por su política de planeamiento territorial, manifestada en la tramitación de su instrumento regional de OT (carente del mismo desde la adquisición de la competencia), la recuperación del desarrollo de su planeamiento subregional, y la tramitación y aprobación de normativa destinada a facilitar el desarrollo de la disciplina.

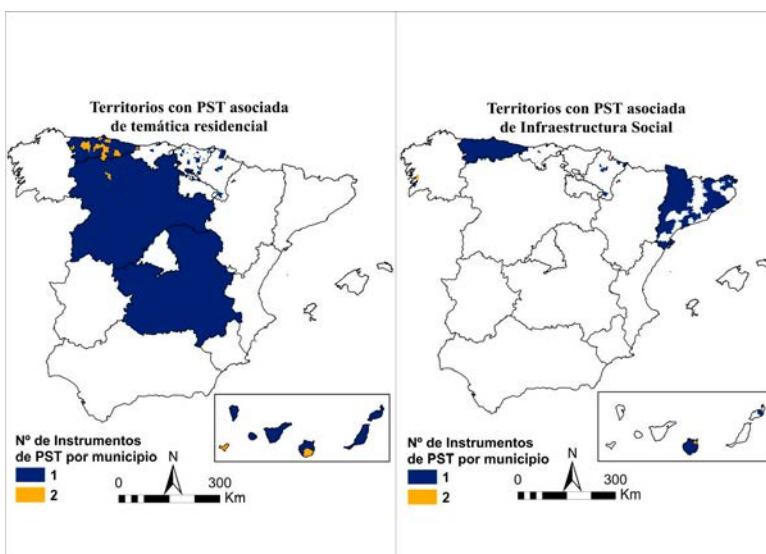


Fig.10/ Territorios con PST vinculada a Infraestructura Social y Residenciales.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del proyecto GOBEFTER I y II

En relación a la PST de infraestructura social y la PST residencial, se trata de sectores minoritarios, tanto por el número de CC.AA. que elaboran instrumentos en relación a estos temas como por la propia cantidad de instrumentos promulgados (Fig. 10). Responde esta situación a un tratamiento de estas cuestiones desde el planeamiento urbanístico de ámbito local, escala a la que se asocian los desarrollos urbanos y dotacionales de forma mayoritaria, relegando a la OT a un segundo plano. Esto permite abrir un interesante debate acerca del rol que debe tener la OT en las relaciones de coordinación intermunicipales destinadas a encontrar alternativas eficientes para la prestación de servicios (infraes-

tructura social) así como en materia de vivienda, tras el boom especulativo que ha tenido lugar con la burbuja inmobiliaria en España.

4. Caracterización final de la planificación territorial de carácter sectorial en España; opciones de futuro.

Este artículo ha pretendido avanzar en una nueva interpretación de la PS como parte de la política de OT en España. Una PS entendida como planificación sectorial de carácter territorial (PST) que actúa como instrumento de OT destinado a la planificación de aspectos concretos del

sistema territorial, de manera sinérgica con el resto de la OT para la consecución del modelo territorial de cada región. La PST debe ser el marco de referencia de las actuaciones, coordinando urbanismo y OT en ámbitos temáticos (sectoriales) de aplicación, que en las escalas supramunicipal y regional tienen particular funcionalidad. Y todo ello sobre la base de la necesaria coordinación intersectorial y entre administraciones responsables de concretar las actuaciones planteadas para cada ámbito: regional, subregional o municipal. Tras el análisis y diagnóstico que se ha realizado podemos establecer tres categorías a la hora de tipificar su puesta en práctica en España:

- **La PS Guía.** Casos de Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Cataluña, Madrid y País Vasco. Presentan un único tipo de instrumento sectorial (el plan principalmente) para desarrollar y concretar las determinaciones contenidas en los instrumentos de rango superior (planes o directrices subregionales de carácter integral) que incluyen las determinaciones que regulan los aspectos sectoriales. Presenta un ámbito territorial variable, destacando el provincial o comarcal, a excepción de los aspectos de carácter medioambiental, cuya distribución no atiende a criterios administrativos. Presentan vigencia limitada en el tiempo (sin llegar a ser efímeros, como sucede con los proyectos o actuaciones puntuales), actuando como marco de referencia para su desarrollo por los instrumentos del planeamiento urbanístico, a los que limitan y subordinan. Así, un determinado instrumento sectorial puede regular los aspectos sectoriales de cada territorio ganando en eficiencia administrativa; esto reclama una fuerte apuesta política y la definición de un explícito modelo territorial. Representa, dentro del contexto español, la alternativa más próxima a una OT integrada, donde la PST pretende aportar una vocación práctica, ante una OT altamente estratégica, facilitando además el desarrollo del urbanismo como planeamiento derivado.
- **La PS de Aplicación:** Casos de Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja, Murcia y Navarra. Presentan varios tipos de instrumentos sectoriales complementarios. Un primer instrumento de referencia establece zonas óptimas para un desarrollo

regulado a partir de otros instrumentos con clara vocación de aplicación (proyectos, principalmente). Los instrumentos de referencia pueden llegar a comprender ámbitos incluso regionales, mientras que los segundos, de desarrollo, se concentran en ámbitos de aplicación particular (local). Implica una producción de instrumentos más numerosa, de corta duración, que tras la aplicación de las medidas, su revisión no busca tanto su prolongación como verificar el cumplimiento de objetivos (seguimiento o monitoreo). Este aparente confort de una PST más laxa conlleva la necesidad de desarrollar mayor número y tipos de instrumentos, con el esfuerzo y dedicación de recursos que ello implica. Esfuerzos como el necesario compromiso político para su óptima aplicación, no siempre realizado. Es el principal síntoma de la situación de la OT en España, todavía en evolución y que no se ha separado de una disciplina urbanística que pierde eficiencia en el desarrollo de actuaciones que sobrepasan sus funciones y escala.

- **La PS Complementaria:** Caso exclusivo de Andalucía. Representa la clara apuesta por una OT integral. La PST no se incluye en el sistema de instrumentos de la OT regional, sino que es llevada a cabo por instrumentos particulares fuera de los departamentos responsables de la OT a nivel regional. Su única vinculación con la OT es la realización de procedimientos y evaluaciones comunes para una PS que no se vincula directamente con la OT pero a la que se subordina por definición, y que sirve de referencia para un posterior desarrollo de las actuaciones que llevará a cabo la propia OT y el urbanismo a partir del planeamiento derivado.

Queda un largo camino por recorrer en materia de OT en general y de PST en particular. La capacidad para actuar a las escalas que cada problema reclama, con instrumentos focalizados temáticamente, pero con la debida coordinación entre administraciones responsables de los distintos instrumentos de planificación presentes en el mismo territorio, debe ser el modelo a seguir. Mediante una adecuada coordinación y beneficiosa coexistencia entre planes sectoriales e integrales. De nuevo la coordinación (cuyos procedimientos deberán hacerse explícitos), junto una hoja de ruta clara (en forma de modelo territorial explícito) y un claro orden de relación entre instrumentos, con legislación no conflictiva (REVUELTA, 2014), son las condiciones de

garantía para una planificación territorial eficiente.

La consecución de esa planificación territorial eficiente pasa, necesariamente, por la mejora de una PS hasta ahora utilizada para facilitar el crecimiento económico a toda costa, apostando por la continuidad de un modelo en el que el urbanismo y lo sectorial (incluso en materia de desarrollo sostenible –FARINÓS, 2017–) resultan predominantes y configuran el modelo territorial a seguir, respondiendo a intereses que ni son generales ni muchas veces se han explicitado, negociado y acordado previamente. Son los instrumentos sectoriales los elementos predilectos para el desarrollo de una supeditada OT que pierde así su razón de ser y su potencial. Corregir este déficit implica la regulación de cuestiones claves para entender los procesos territoriales y establecer un modelo (visión) territorial deseado. Un modelo en el que la PST actúa de manera complementaria a la OT y no suplantándola como ha sucedido hasta el momento.

Es esta consideración integrada y coherente del enfoque sectorial dentro de la visión de conjunto la que resulta más potencial y útil; para la que ya existen distintas aproximaciones y experiencias, como se ha demostrado con el análisis realizado en el estricto marco español, y que también podrá ser comparable en un futuro, por analogía, con las experiencias de otros sistemas de planeamiento a nivel europeo e internacional. El objetivo: avanzar hacia una OT más coherente e integral (lo que la bibliografía internacional cita como ‘comprehensive’ y ‘smart’) adaptada a nuestro contexto

5. Bibliografía

- BENABENT, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*, Kora, Sevilla.
- BOUAZZA, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo: un modelo de desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio*, Atelier, España.
- CHICA, A. & SANTOS, E.L. (1999): «Entendimiento del Espacio Geográfico en las Leyes Autonómicas de Ordenación del Territorio», en: *Eria*, 49: 159-176. Universidad de Oviedo, España.
- CRUZ VILLALÓN, J. (2018): «La Ordenación del Territorio en España en busca de su identidad. Estudio comparado del modelo territorial», en Joaquín FARINÓS (coord.), Joaquín FARINÓS & Enrique PEIRÓ (eds.). *Territorios y Estados: Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*, 927-959, Tirant Humanidades, Valencia.
- FARINÓS, J. (2007): «Planificación de infraestructuras y planificación territorial», en: *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, 44: 32-43. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, España.
- (2015): «Administración y gestión del territorio como potencialidad para el buen gobierno» en Antonio SERRANO (coord.), Joaquín FARINÓS, (ed.). *Planificación y patrimonio territorial como instrumento para otro desarrollo. Relatoria, Ponencias y Comunicaciones*, 321-334, PUV-FUNDICOT, Valencia.
- (2017): «Gobernanza territorial sin territorio», en Joaquín FARINÓS & Antonio SERRANO (eds.). *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio*. 111-130, PUV, Valencia.
- & GARCÍA JIMÉNEZ, M.J. (2016): «Coherencia y compromiso político para la OT en España; una revisión de la situación por CC.AA», en Ramón García Marín, Francisco Alonso, Francisco Belmonte & Daniel Moreno (eds.). *Actas XV Coloquio Ibérico de Geografía. Retos y tendencias de la Geografía Ibérica. Retos y tendencias de la Geografía Ibérica*. 1159-1167, Universidad de Murcia-AGE-APG, España.
- & GOMIS, A. (2017): «La contribución de las fórmulas existentes de cooperación intermunicipal en la equidad territorial: el caso de la Mancomunitat de la Ribera Alta», en: *Estudios Geográficos*, 78: 283: 465-491. Instituto de Economía, Geografía y Demografía (CSIC). Madrid.
- & GARCÍA, M.J. & ALDREY, J.A. (2018): «Desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística a nivel español», en Joaquín FARINÓS (coord.), Joaquín FARINÓS & Enrique PEIRÓ (eds.). *op. cit. ant.*, 959-1061.
- FERNÁNDEZ, G. (2002): «Una metodología de ayuda a la toma de decisiones discreta», en: *Revista Rect@*, 1: 5-28. ASEPUMA.
- MUNDA, G. (2004): «Métodos y procesos multicriterio para la evaluación social de las políticas públicas», en: *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 1: 31-45, REDIBEC, Ecuador.
- NELLO, O. (2011): «El planeamiento territorial en Cataluña», en: *Cuadernos Geográficos*, 47: 131-167. Universidad de Granada, España.
- PEIRÓ, E. (2016): «Planes Sectoriales para la Ordenación del Territorio en España: Una aproximación», en FUNDICOT (ed.). *Nuevos tiempos, nuevos objetivos. Relatoria, Ponencias y Comunicaciones*. Islas Canarias.
- (2017): *Ánalisis de los planes territoriales sectoriales en España. Diagnóstico y tipificación por Comunidades Autónomas*, PUV. España. Serie Estudios y Documentos N°20.
- REVUELTA, I. (2014): «Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria», en: *Revista de Administración Pública*, 193: 83-126.
- SERRANO, A. (2018): «La Ordenación del Territorio en España: pasado, presente y ¿futuro? Una visión desde experiencias de gestión propias», en FARINÓS, J. (coord.), FARINÓS, J. y PEIRÓ, E. (eds.) *op. cit. ant.*, 849-927.
- WINTGENS, L. (2003): «Legisprudencia como nueva teoría de la legislación», en: *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 26: 261-287, Universidad de Alicante, España.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 200, verano 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 265-280

Burocracia urbanística, ciclo económico y urbanismo eficaz y productivo en España. Los casos andaluz y valenciano

Manuel J. MARCHENA-GÓMEZ & José Luis ALEGRÍA-FERNÁNDEZ
& Francisco J. VÁZQUEZ-PINILLOS

Geógrafos de la Universidad de Sevilla

RESUMEN: ¿Cómo aplicar un urbanismo eficaz y práctico en el siglo XXI? Sobre todo, en un momento lleno de incertidumbre, líquido, global y de pretendida salida de la denominada crisis. En efecto, son tres, los factores de contexto que explican buena parte de los conflictos del urbanismo en el primer cuarto de nuestro siglo: en primer lugar, las evidencias macroeconómicas que nos abren el camino a la salida de la crisis global, que supone a nuestro juicio un enfoque en clave de cambio de ciclo. Por consiguiente, y en segundo lugar, se aprecia un proceso selectivo del objeto de inversión, traducido en la adecuación de la demanda real a la inversión, y en gran medida, a la financiación diferencial y segura. En tercer lugar, si bien los anteriores argumentos evidencian la notable recuperación y cambio en la función inversora, existe una disimilitud en la función reguladora de las administraciones públicas que, en definitiva, son la fuerza reguladora del impulso urbanístico.

DESCRIPTORES: Urbanismo. Crisis Económica. Vivienda. Legislación Urbanística. Administración Pública

Bureaucracy, economic cycle and efficient and productive Urban Planning in Spain. The Andalusian and Valencian cases

ABSTRACT: How to apply an effective and practical urbanism in the 21st century? Above all, in a moment full of uncertainty, liquid, global and of alleged exit from the so-called Global Crisis. Indeed, there are

Recibido: 02.07.2018; Revisado: 04.08.2018

Correo electrónico: mmarchena@us.es Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0000-0002-5144-0706> ; jalegria@edos.es

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8257-4707> currovpinillos@hotmail.com

Nº ORCID: <https://orcid.org/0001-5453-1163>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

three contextual factors that explain many of the conflicts of urbanism in the first quarter of our century. In the first place, the macroeconomic evidences opens the way to emerge from the Global Crisis, which in our view implies an approach of changing the cycle. Therefore, and secondly, a selective process of the investment object is observed, translated into the adaptation of the real demand to the investment, and to a large extent, to the differential and secure financing. Third, although the previous arguments show the remarkable recovery and change in the investment function, there is a dissimilarity in the regulatory function of the public administrations, which, in short, are the regulatory force of the urban impulse.

KEYWORDS: Urbanism, Economic Crisis, Housing, Urban Planning Legislation, Public Administration

1. Introducción: el triunfo de las ciudades

La globalización y las mundializaciones coetáneas son sinónimos de urbanización. El sitio del capital es la ciudad; forma parte esencial de la dinámica geográfica del capital en el siglo XXI (PIKETTY, 2013). El éxito o el fracaso de las naciones se corresponde en buena parte con la naturaleza, jerarquía y vitalidad de su sistema urbano (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012). Pese a alguna visión a todas luces irreal -vista la evidencia empírica (PINKER, 2018)- de supuestos equilibrios entre el territorio rural y urbano, por mor del alcance de las nuevas tecnologías y de un “paraíso ecologista” -que no de las indispensables e incondicionales necesidades ecológicas y ambientales del planeta, el triunfo de las ciudades en el mundo es un paradigma innegable en el siglo XXI (GLAESER, 2011). Dos son las razones aparentes para dicho triunfo: las oportunidades de todo género se hallan en la ciudad. Y en segundo lugar, en la ciudad materialmente convergen – en superficial contradicción con la expansión de las TICS- la atmósfera de contactos personales, densidad cultural y tecnológica, mundo de negocios, nudo de un sistema urbano global, sitio turístico, poder económico y político, etcétera (VV.AA., 2009). Los datos son incontestables, el mundo no deja de urbanizarse; también de manera inviable en buena parte de los países emergentes y del tercer mundo (STEINBERG & OTERO, 2017). En general la huida a la ciudad es imparable, y en España ya se habla de vacío territorial (MOLINO, 2016).

La ciudad compacta mediterránea ha ido perdiendo solidez en el espacio urbano español por la expansión de un modelo extensivo de corte más anglosajón y la polarización urbana por el éxodo rural. La ciudad en sí misma no es la culpable del cambio climático y los procesos de desertificación; es el nodo territorial donde se ubica la combustión y emisión de hidrocarburos a la atmósfera, con sus innegables resultados insostenibles. El problema no es urbano sino de disruptión energética que será la próxima gran revolución industrial (SEBA, 2014), un asunto

clave en la renovación de paradigmas urbanos (movilidad sostenible, nueva industrialización, espacios públicos, rehabilitación de la vivienda...). La ciudad actual, la española y en general la ciudad global, en fin, es el sitio del crecimiento de la desigualdad, violencia por ausencia de equidad e igualdad de oportunidades, extrema velocidad de su expansión espacial, incapacidad manifiesta de ordenación, etcétera (HARVEY, 2012).

La intención de este artículo es más modesta pero engancha con las anteriores reflexiones. La evidencia empírica nos muestra en España una doble velocidad, una suerte de curva asintótica entre ciclo económico, por cierto plenamente globalizado y cada vez menos localizado, y la capacidad de los poderes públicos de intervenir fehacientemente en la ciudad española. Nuestra composición de lugar será bien simple, con intención de debate y provocación y aferrada a la propia experiencia profesional en España sobre urbanismo en el siglo XXI y la coyuntura más actual. En primer lugar se presentarán algunos argumentos sobre la denominada recuperación económica -más bien de un cambio de ciclo; en segundo lugar se mostrarán algunos datos sobre la ineficacia burocrática del urbanismo en España, desde ejemplos regionales, y finalmente se concluirá con algunos elementos propositivos.

2. La recuperación económica: algunos indicios urbanísticos

En efecto, lo sucedido en España en la segunda década de este siglo no es una salida de la crisis; nos hallamos ante un verdadero cambio de ciclo, donde las cosas del urbanismo, la construcción, la edificación y la promoción inmobiliaria, no volverán a ser como en 2007. Apoyado en los datos oficiales del Ministerio de Fomento, se evidencia una tendencia clara a la recuperación. En la Fig. 1 se identifican claramente tres fases: una primera anterior a la crisis (hasta 2007), una segunda fase correspondiente a la recesión económica (desde el 2007 hasta el 2014), y una última de recuperación (desde el 2014 hasta el 2017).

La expansión del sector de la construcción



FIG.1/ Volumen de transacciones inmobiliarias de vivienda en España.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO (2018): «Número total de transacciones inmobiliarias de viviendas».

inmobiliaria, acompañada de una inflación de la vivienda de casi el 10% anual (ARELLANO & BENTOLILA, 2009), se hizo insostenible, de forma que a partir de 2008 se produce un notable descenso de los valores. Una vez alcanzado el peor momento de la crisis en 2013, la economía comienza a recuperarse, hasta que en 2017 se logra un número de transacciones similar al que existía al inicio de la recesión en 2008. Se abre desde hace dos años, una senda de crecimiento en la materia; pero los hechos del urbanismo actual son disímiles a los de antes de la crisis (MARTÍNEZ ALMEIDA, 2010), detectándose así un cambio de ciclo.

Este cambio de ciclo que en el caso del sector inmobiliario y de la construcción sugiere, desde hace más o menos dos años, un repunte en los indicadores de compra y venta de suelos y edificios, en la venta de viviendas, el aumento de concesión de licencias, la publicidad de nuevas promociones, y sobre todo mejora de la confianza (ASPAIN, 2107; EUROPA PRESS, 2017; LIBRE MERCADO, 2017).

A saber, a la promoción inmobiliaria y al sector de la construcción asociado con la recuperación económica, sólo interesan suelos y edificios con expectativas urbanísticas ciertas, legales y seguras (SANZ, 2016 y 2017). Además, la financiación es diferencial, es decir, solo para promociones con clientes bien avalados en sus compras. Incluso podríamos hablar de un urbanismo de rentas diferenciales o con altísima seguridad de éxito en la amortización hipotecaria; con una formidable irrupción de los fondos de inversión de toda índole y una real burbuja inmobiliario-turística, tanto en hoteles como en viviendas, que auguramos explotará en el medio plazo.

Las hipotecas obviamente fueron afectadas por la recesión económica, incluso de forma más temprana que las transacciones inmobiliarias, con lo cual, apoyados en los datos oficiales del INE, se aprecia una tendencia a su recuperación (Ver FIG. 2). Desde el 2006 hasta el 2013, en España se reduce en más de un millón el número de hipotecas de vivienda, pero una vez superada

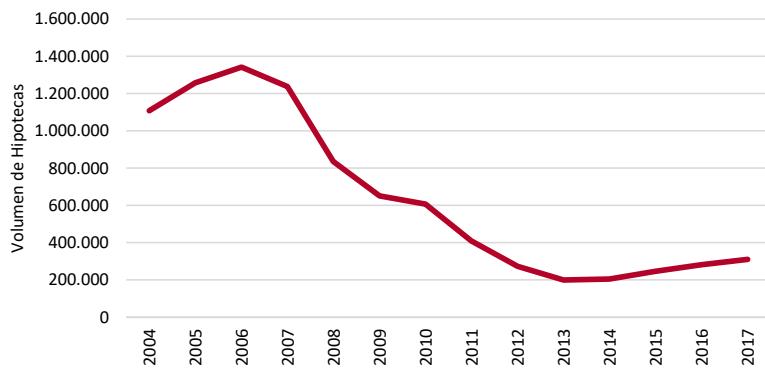


FIG.2/ Volumen de hipotecas de vivienda en España.

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESPAÑA (2018): «Número de viviendas hipotecadas».

la crisis, comienza a aumentar nuevamente su contratación.

Con los referidos datos tratados en términos reales, se deduce: ajustados por la inflación, España es el tercer país, de los 28 que componen el espectro analizado, cuyo inmobiliario ha tenido peor comportamiento relativo en los últimos ocho años (ARTERO, 2018). En los años anteriores a la explosión de la burbuja inmobiliaria, la financiación que estaba recibiendo el sector inmobiliario por parte del sistema bancario español era prácticamente ilimitada, por lo tanto, la conformación de esta burbuja fue posible gracias a la reducción de costes de financiación y el aumento de los tipos de interés que proporcionaban valores irreales para la compra-venta de inmuebles. Según los datos

proporcionados por el BBVA (2017), las mejoras de las condiciones de financiación, también ha permitido el despegue de las ventas de viviendas. Los menores costes de financiación, la mayor disponibilidad de fondos y el incremento de la competencia han dado lugar a una suavización de las condiciones aplicadas a los préstamos (SERVIMEDIA, 2017). El entorno actual de tipos de interés muy bajos y la estabilización económica está permitiendo progresivamente mejoras en las condiciones para acceder al crédito hipotecario, favoreciendo así el crecimiento del este producto financiero insustituible en el sector inmobiliario por ahora, y de las transacciones de vivienda desde finales de 2013 (Ver FIG. 3).

Por otra parte, la inversión pública para construcción en España viene sufriendo una

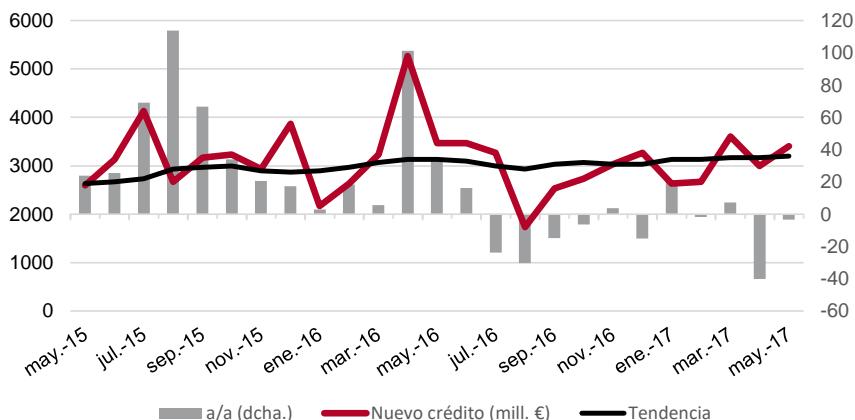


FIG.3/ Concesiones de créditos para nuevas adquisiciones de vivienda.

Fuente: RESEARCH BBVA (2017): «Situación inmobiliaria España», en: *Informe BBVA*.

caída importante en los últimos ocho años, debido a los numerosos recortes aplicados al gasto fiscal (MAQUEDA, 2017). No obstante, con los datos de este último ejercicio (RAMÓN, 2017), la inversión pública vuelve a remontar a datos anteriores a la crisis, cerrando el ejercicio de 2017 con un alza del 4,5%. Las previsiones para estos años posteriores son más modestas: para 2018 se prevé un crecimiento de 3,8%, para 2019 la estimación es del 4,2%, mientras que para 2020 se mantendrá el mismo valor de crecimiento. Desde una perspectiva internacional, el gasto en inversión de las AAPP españolas, medido por su peso en el PIB, fue superior entre 1995 y 2007 a la media de la UE (ver FIG. 4). A raíz de la crisis económica, la mayoría de las AAPP de los países de la UE redujeron su actividad inversora, aunque con intensidades distintas. De esta manera, cayó significativamente no solo la media de las ratios de inversión pública sobre el PIB de los países de la UE, sino también su dispersión en torno a ella.

Además, el darwinismo empresarial ha sido feroz. Han quedado pocos y aparentemente los mejores entre las empresas de la construcción y la promoción inmobiliaria, después de un período pre-crisis de proliferación de constructoras y promotoras (Ver FIG. 5). También podrían mencionarse por lo mismo, la innovación en la edificación con mejores diseños y el interés por los temas ambientales, ahora asociados al cambio climático y una transformación del mercado inmobiliario gracias a las TICS. No sólo las webs se han estilizado y modernizado en esta última década, sino que además se ha hecho una clara apuesta por la comunicación digital, surgiendo un gran número de portales especializados en la compraventa y alquileres de viviendas y locales (IGLESIAS, 2016).

Esta enumeración de los factores ligados a la coyuntura económica posterior a la crisis y que vinculados con la incipiente recuperación (nuevo

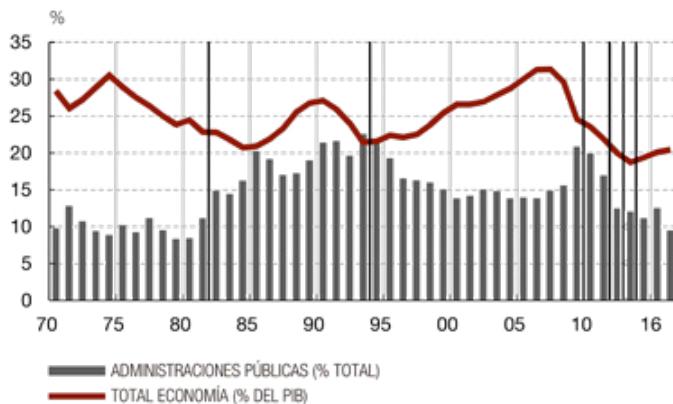


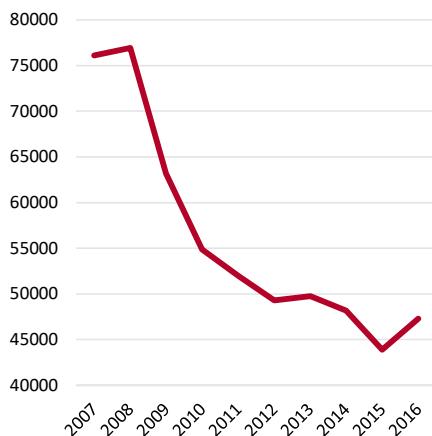
Fig.4/ La inversión en la economía y el peso de las administraciones públicas

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y BANCO DE ESPAÑA (2016): «Informe Anual».

crecimiento del sector de la construcción, mayor dinamismo en el mercado inmobiliario, mejoras en las condiciones de financiación hipotecaria, nuevo repunte en la inversión pública en vivienda, reducción del sector empresarial por mecanismos de selección intensificada durante la crisis) (RODRÍGUEZ, 2014, 2017, 2018), sería incompleta si no se hace referencia crítica a la regulación urbanística propiciada por las administraciones públicas. Más aún, sin la mención a sus características y evolución, se hace incomprensible el funcionamiento del mercado inmobiliario en los últimos años. Al examen de ello dedicaremos el siguiente apartado; aunque desgraciadamente el cruce entre la tozudez del mercado y las decisiones en la ordenación del territorio y el urbanismo es suficientemente conocido (MARCHENA, 1994).

3. La regulación administrativa

Uno de los factores más relevantes del contexto actual en el sector inmobiliario español, tiene que ver con el entendimiento de que el urbanismo es una función pública, alta y pesadamente regulada. Excesivamente burocratizada. En general, el balance entre lo planificado en el papel y lo materializado en la práctica en el marco español, es la historia de un monumental fracaso. Esto se constata si reparamos entre los deseos y la contumacia empírica, entre los límites de lo posible y los deseos ideológicos o políticos de la planificación y gestión urbanística (LINZANO, 2013). Está claro que los deseos de la regulación pormenorizada y la lucha contra la denominada especulación de las rentas del suelo urbano, han propiciado un urbanismo de sector muy reglado (y por consiguiente con riesgos de corrupción y arbitrariedad) como respuesta al enorme desorden y peor gestión del urbanismo



Años	Sevilla
2007	14615
2008	14983
2009	14521
2010	11127
2011	10692
2012	9966
2013	10016
2014	9617
2015	8840
2016	8817

Fig.5/ Evolución del número de empresas en el sector de la construcción en Andalucía y en Sevilla.

Fuente: INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CARTOGRAFÍA DE ANDALUCÍA (2017): «Directorio de Establecimientos y Empresas con actividad económica en Andalucía».

en el período preconstitucional y en general franquista; pero que no tuvo arreglo deseable en la democracia española (PAREJO, 2007 y 2012). El equilibrio entre gestión urbanística eficiente, ordenación de la ciudad según el interés común, adecuación del planeamiento y ciclo económico, burocracia y la lucha contra la maldad intrínseca de la corrupción urbanística, puede decirse que no se ha obtenido (COSTAS, 2003; CARPIO, 2013).

Por ejemplo, las Gerencias y departamentos municipales de Urbanismo nunca han sido ágiles a la hora de tramitar las licencias de obra o la aprobación planes urbanísticos, pero ahora con la recuperación se está tocando techo en ineficacia; fundamentalmente por el rigor, incluso carencia o inexistencia interpretativa por mor del terror de la burocracia urbanística a las denuncias ante los tribunales, no ya administrativos o civiles, sino penales. Que un plan urbanístico pase por los tribunales para comprobar su legalidad debería ser un proceso normalizado para cualquier proyecto de planeamiento. Sin embargo, se ha llegado a convertir en un estigma por la cantidad de planes anulados por sus errores o defectos en su tramitación, o por distintas interpretaciones de la Ley. Normas más claras, una tramitación más corta y una respuesta de los tribunales más ágil son necesidades urgentes en el panorama de recuperación económica. No es dejar hacer sino, no ser el obstáculo insalvable por mera tramitación burocrática y de miedo interpretativo (IGLESIAS, 2017).

Una tramitación de un plan urbanístico al final dura años, muchos años, con excesivas dificultades y una suerte de inseguridad jurídica para los administrados. La comprobación por los tribunales de la legalidad de un planeamiento urbanístico no debiera centrarse en el derecho procesal como es demasiado habitual. Por tanto, la normativa para el debate, por ejemplo, sobre las mejoras que deben realizarse en la tramitación de un Plan General, tiene que ser menos ambigua, y por tanto menos interpretable por la justicia, como es lo habitual. Una reducción en el proceso de tramitación y una respuesta de los tribunales que no se alargue infinitamente y se concrete en el menor tiempo posible es un imponeritable del nuevo ciclo de recuperación. Y que, como propuesta, la respuesta de aquellos a un plan general, con la envergadura que ello tiene, se dé en un plazo máximo de un año, ya que la mayoría de datos que se necesitan durante la tramitación de un planeamiento urbanístico ya está en manos de la propia Administración, lo que alarga sin sentido el procedimiento.

Por otro lado las sentencias, como otra constatación de la realidad y mejora propositiva que hacemos, no deberían desembocar en, como es demasiado habitual, la nulidad de

pleno derecho del planeamiento denunciado, implicando que haya que volver a empezar desde el principio, sino simplemente lo que técnicamente se llama una anulabilidad, que permite que se convaliden determinadas partes del Plan y se subsanen las otras que han determinado la nulidad.

La aprobación de un PGOU en España suele tardar en la mayoría de los casos, no menos de "cuatro años de media" entre las aprobaciones iniciales, provisionales y definitivas (GRANADO, 2014). Durante todo ese transcurso de tiempo se realizan numerosas reuniones, se comprueba la falta de documentación, se realizan informes sectoriales (carreteras, aguas, patrimonio, salud y un largo etcétera). A todo ello hay que sumarle los frecuentes cambios y adaptaciones legislativas o la inexistencia de un listado exhaustivo de documentación necesaria; lo que provoca una extremada ralentización o parálisis del proceso. El efecto de la diarrea normativa de orden sectorial, está reconvirtiendo el urbanismo de vocación transversal en un catálogo sectorial de determinaciones urbanísticas. Y la adaptación legislativa general o particular urbanística se comparece bien poco con los ciclos económicos.

Por justificar estas afirmaciones, concretamente en el contexto andaluz (ESCUDERO & CANO, 2014), la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) de 2002, y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) de 2006, han limitado y/o retrasado la aprobación y publicación de estos PGOU debido fundamentalmente a que estas normas de rango superior han tratado de evitar la creación de nuevos núcleos de población aislados, mientras que el Plan acotaba el crecimiento urbano a un 30% y a un 40% de la población. Esto provocó que muchos PGOU que estaban ya en una fase avanzada de redacción tuvieran que comenzar desde el principio. Es deseable, menos burocracia procesal y garantista y mejores soluciones normativas, claras, agrupadas y ágiles. El círculo se cierra cuando debe añadirse la propuesta del Consejo de Gobierno al acordar el inicio de la elaboración del anteproyecto de la nueva **Ley Urbanística para un Urbanismo Sostenible en Andalucía**, que sustituirá, no sabemos en qué plazos a la vigente (la denominada LOUA de 2002). Es una nueva apuesta normativa de rango general que con seguridad no solucionará el magma de adaptación burocrática con eficacia y que predeciblemente llegará tarde al ciclo económico.

Los datos son tozudos: desde la entrada en vigor de la LOUA sólo hay un escaso 30,21% de los municipios adaptados a la Norma (Ver Figs. 6 y 7). Si bien con la introducción del Decreto 8/2008, de adaptación parcial a la LOUA, se consiguió,

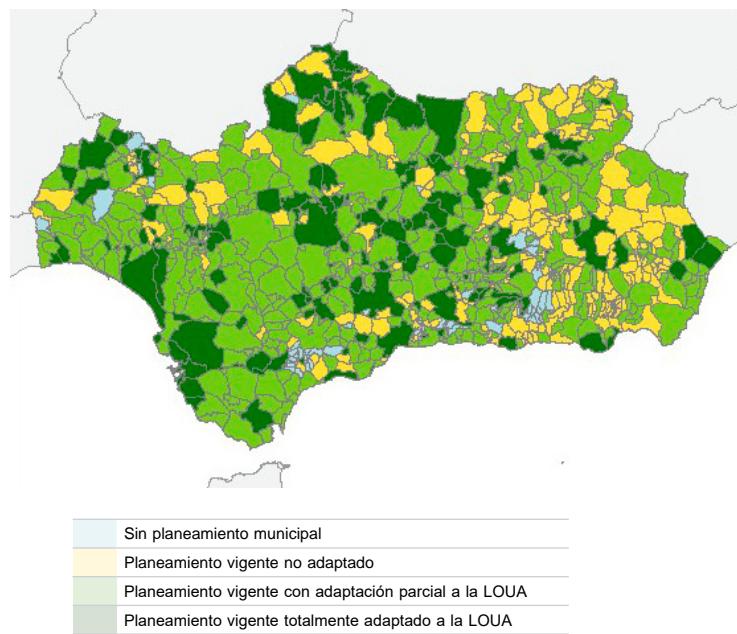


FIG.6/ Distribución de los PGOU en Andalucía.

Fuente: CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2018): «Estadísticas de planificación urbanística en Andalucía».

no sin dificultades emanadas de la incipiente Crisis, adaptar parcialmente el planeamiento, compuesto en su mayor parte por Normas Subsidiarias Municipales de los años 80, dando cierta cobertura jurídica a los instrumentos de planeamiento.

Por otra parte, como puede observarse en la tabla (ver FIG. 7), la proporción de Planes Generales de Ordenación Urbanística aprobados también varía sustancialmente de una provincia a otra. Sevilla, que supera la media, ha experimentado un crecimiento moderado de planes aprobados desde 2011, pero todavía se halla lejos de completarse en el 50% de los municipios. La provincia de Cádiz por su parte, duplica prácticamente la media de la Comunidad Autónoma, pero sin embargo no se han aprobado definitivamente planes en los últimos años. El ejemplo de mayor crecimiento de PGOU aprobados es Córdoba, que presenta actualmente 17 planes más que en 2011, según los datos proporcionados por la Consejería de Medioambiente. Málaga, Jaén y Huelva se encuentran en torno a la media andaluza, mientras que Granada, y sobre todo Almería se pueden considerar las provincias menos desarrolladas en este sentido.

El plazo establecido para la elaboración de los Planes es de 4 años. No obstante, en la práctica, el tiempo que supone la tramitación de los planes

	Municipios	PGOU	%
Almería	103	14	13,59
Cádiz	44	27	61,37
Córdoba	75	40	57,33
Granada	172	31	18,02
Huelva	79	21	26,58
Jaén	97	25	25,77
Málaga	103	33	32,04
Sevilla	105	41	39,05
Total	778	235	30,21

FIG.7/ Volumen de PGOU aprobados por provincia en Andalucía.

Fuente: CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2018): «Estadísticas de planificación urbanística en Andalucía».

en Andalucía es de tal magnitud que en ocasiones transcurren 10 años desde que se inicia, y aun así carecen de aprobación definitiva en la mayoría de las ocasiones (ver FIG. 8). Los cambios de ciclo, coyunturas de oportunidad, necesidades que pueden producirse en un municipio en un período de tiempo tan largo, hacen necesario la continua revisión del plan durante el arduo

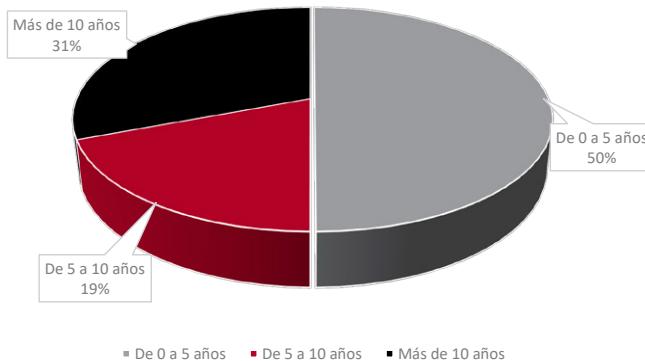


FIG.8/ Tiempo de tramitación de los PGOUs sin aprobar definitivamente en Andalucía.

Fuente: CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2018): «Consulta de planes urbanísticos y territoriales de Andalucía».

proceso de aprobación. Una parte de los planes terminan siendo anulados por obviar la Evaluación Ambiental Estratégica, pues en esta fase se demora mucho la tramitación. Además de otras burocracias previas y posteriores, según el Artículo 38 de la Ley 7/2007 de gestión integrada de la Calidad Ambiental, el plazo máximo para la elaboración de un Estudio Ambiental Estratégico, así como la realización de la información pública y las consultas necesarias, será de 15 meses. Es decir, un Plan puede estar atrapado en este proceso de la tramitación más de un año (BOE, 2007).

Si atendemos únicamente a los PGOU en tramitación, solo la mitad de los mismos llevan redactándose o pausados menos de cinco años. Lo más sorprendente es que ocho de los planes llevan tramitándose más de diez años, en algunos casos desde 2005 como Sanlúcar de Barrameda o El Bosque. Cabe señalar que en algunos de estos municipios ya existen PGOU, pero han quedado obsoletos, al haberse aprobado definitivamente en el siglo pasado. El contenido de los PGOU es tan denso y complejo que su aprobación requiere de un proceso de concertación administrativa que suele prolongarse hasta 10 años, un plazo tan elevado que exige de varias legislaturas para su aprobación.

Ello supone en la práctica que los Planes se encuentren durante más tiempo en proceso de elaboración que en todo su vigor administrativo. Así, la gestión se hace incapaz y se torna en suerte de inseguridad jurídica. Otro de los problemas relativos al urbanismo en Andalucía es el desfase que presentan algunos de los PGOU que fueron aprobados hace más de 15 años, con lo cual la información que en ellos aparece no se corresponde en muchos casos con la cruda realidad territorial de los municipios afectados.

Todo este proceso de tramitación podría alargarse aún más con la futura reorganización del sistema de instrumentos urbanísticos que subdivide el contenido actual de los PGOU en dos figuras diferenciadas de acuerdo con las competencias para su aprobación y que aparece en los borradores de la denominada Ley para un urbanismo sostenible en Andalucía, actualmente en proceso de discusión interna por la Junta de Andalucía:

- El Plan General de Ordenación Estructural (PGOE), que deberá ser aprobado por la Administración autonómica y en el que se define el modelo de ciudad a medio y largo plazo (“además de establecer las clases y categorías de suelo, zonas y usos y edificabilidad globales; los sistemas generales;

- las previsiones de vivienda protegida, y los elementos de especial protección").
- El Plan Municipal de Ordenación Urbana (PMOU), de aprobación exclusivamente municipal, "que organizará la programación detallada del suelo urbano a corto y medio plazo", y que definirá de manera pormenorizada la aplicación del PGOE, por lo que deberá formularse tras éste.

Esta dialéctica de planes estructurantes a escala municipal –que nace de una filosofía urbanística de la Comunidad Autónoma de Valencia- se plantea precisamente para lo contrario: que la Administración Autonómica no tenga que entrar en los pormenores de los hechos y la ordenación urbanísticas, y que sea el municipio el encargado de materializar una ordenación estratégica aprobada en el nivel regional. La tozudez del choque de escalas administrativas nos parece servida; sobre todo por la desconfianza y desdén que desde las administraciones urbanísticas regionales se tiene con los ayuntamientos.

En este sentido, al igual que en los planes, las licencias urbanísticas también conllevan a escala municipal, un largo periodo de tiempo por la duración de los procesos y trámites que son necesarios. Aunque la competencia urbanística para otorgar licencias es municipal, la supervisión autonómica es fundamental en un asunto tan grave que está paralizando la inversión en España y perjudicando las oportunidades de negocio. Ante la lentitud en la tramitación de licencias urbanísticas y la fuga de inversores, por ejemplo, la Gerencia de Urbanismo en Sevilla ha optado por reducir la burocracia y eliminar algunos trámites como la Calificación Ambiental, entendido como el procedimiento empleado para diagnosticar las consecuencias ambientales que pudiera tener la implantación o modificación de una actividad. Según el *Artículo 16 del Reglamento de Calificación Ambiental*, el plazo de resolución de Calificación Ambiental se produce en el plazo máximo de 3 meses, a los que hay que añadir el tiempo que se demore el Ayuntamiento o entidad competente en materia ambiental en comunicar la resolución a la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente, así como otras medidas necesarias para terminar este trámite; con lo cual muchas de las licencias de obras se demoran más de siete meses (BoJA, 1996).

Con el cambio normativo previsto podría acortarse el procedimiento entre tres y cinco meses (PEREIRA, 2017). En la mayoría de Ayuntamientos existe siempre un importante número de expedientes de licencias de construcción pendientes de resolver por su departamento (ver en la FIG 9 con el caso de

Sevilla), un problema que se achaca a la falta de personal, así como la infructuosa coordinación entre los trabajadores de los organismos implicados en la tramitación de las licencias. En el fondo, es un problema de índole puramente burocrático y del poder de la burocracia sobre la eficacia en la toma de decisiones en un acto reglado. A esto debe añadirse el pánico a la denuncia y a la querella, y el resultado es una administración urbanística colapsada e ineficaz.

Nº total Expedientes	67
Nº Exptes. Nueva planta	57
Total	131
Nº Exptes. Parcial	255
Refor- mas	Menor
General	167
Nº viviendas nueva creación	24
	790

FIG.9/ Tramitación de expedientes de viviendas de nueva planta en Sevilla.

Fuente: GERENCIA DE URBANISMO DE SEVILLA (2018).

La restauración del sector inmobiliario en España ya es un hecho, tal y como se comprueba en las estadísticas publicadas en materia de transacciones, hipotecas, inversión y volumen de empresas. Los inversores vuelven a confiar en este sector en general demonizado, pero la intrincada burocracia administrativa, implantada al comienzo de la crisis, obstaculiza el desarrollo del mismo. Es decir, el progreso económico y la recuperación de la construcción no están escoltados por una aceleración de los procedimientos administrativos. Despues de la recesión, el problema no radica en la falta de inversión; la burocracia es ahora el óbice para la elaboración de planes y la concesión de licencias (INMOLEY, 2016).

La dilatada burocracia de la Administración no incide solo en la demora de la tramitación de proyectos; es también la causante de la nulidad de muchos planes, como sucedió con el Plan Subregional de la Costa del Sol Occidental (SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, 2012). Son dos los factores que explican la sentencia en este caso: la falta de respuesta ante las alegaciones formuladas por una entidad mercantil y la no emisión del informe sobre impacto por razón de género. Ambas razones forman parte de la intrincada red de procedimientos que debe seguir la elaboración de un Plan, especialmente por el segundo motivo, dado que según la Ley

del Parlamento de Andalucía (2003), todos los reglamentos aprobados por el Consejo deben emitir un informe por razón del impacto de género, aunque el plan no influya de ningún modo sobre la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres. Esta imposición es una traba más que complica y atrasa la tramitación. Por su parte, la omisión de respuesta ante los alegatos de una institución es también un ejemplo de desdén por las repercusiones del proceso de información pública, y por tanto un desprecio por el fundamento democrático del plan.

El Plan General de Marbella de 2010 también fue anulado por factores burocráticos, al incumplir algunas de las directrices de la LOUA (SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, 2016). Una de las deficiencias criticadas está relacionada precisamente con la Evaluación Ambiental Estratégica y el Informe de Sostenibilidad Económica. Muchos Planes han sido invalidados por cuestiones relativas a asuntos ambientales debido a la interminable y retorcida burocracia que se requiere.

La excesiva burocracia hace imposible el funcionamiento eficiente de la ordenación urbanística que podría corregirse con una mayor intervención de la sociedad en la elaboración y tramitación de planes. El derecho a la información y a la participación en las funciones públicas del Estado debería ser incuestionable dentro de una democracia. En los últimos años se ha puesto más atención a las reivindicaciones sociales derivadas de este asunto, de tal manera que, dentro del campo del urbanismo y la ordenación del territorio, los procesos de información pública se han hecho más frecuentes en los procesos de elaboración de planes. La legislación estatal garantiza la participación de la comunidad en las plusvalías procedentes del urbanismo así como el derecho a la información de los ciudadanos (Artículo 4 del Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana). También el Artículo 6 y 39 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía se refiere a este derecho, indicando que los ciudadanos pueden intervenir en los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación y ejecución urbanística.

No obstante, la participación ciudadana se constituye únicamente al final de los procesos de aprobación, con lo cual no se posibilita la cooperación o el consenso. Esto solo se hace factible cuando todos los interesados parten de una misma situación, señalando los criterios y los problemas a los que deben enfrentarse, así como las oportunidades existentes a la hora de superarlos. Es decir, los planes solo se exponen a información pública cuando han sido

redactados, con lo cual no existe participación en la toma de decisiones. Por otra parte, se trata de un documento técnico, complejo para los que no están habituados, de forma que favorece en definitiva a los intereses de particulares con más recursos y mejores medios.

La participación pública es un concepto intrínseco de la democracia, con lo cual a la hora de elaborar un plan, debe intervenir la sociedad activamente, no solo como un mero lector de la resolución presentada como un hecho ya consumado, sino como un agente colaborador. Y en cuanto a la información que se publique, tiene que estar adaptada a los conocimientos de la ciudadanía en general y no de unos pocos pudientes. La ciudadanía exigiría textos menos complejos y tediosos, donde se muestre la información de forma clara y concisa, obviando muchos de los detalles que se exigen por parte de la Administración.

Un ejemplo de buenas prácticas en materia de participación es el PGOU de Sevilla, con Manuel Ángel González Fustegueras como principal redactor. En este proyecto se efectuaron entrevistas dirigidas a representantes de la ciudad, los barrios y otras personalidades, además de a asociaciones. Asimismo se facilitó el manejo de reuniones, el mantenimiento de debates, la disposición de materiales para la ciudadanía; todo ello disponible en la web. Fustegueras siempre ha sido defensor de la participación pública como forma para sustentar las decisiones planteadas en los planes (MÁRMOL, 2010).

Usaremos el ejemplo de la Comunidad Valenciana a modo de comparación. Al igual que en Andalucía, los promotores en la Comunidad Valenciana denuncian este arduo proceso administrativo. La demora en las inversiones, la escasa generación de empleo y la especulación de precios siguen siendo constantes tras la crisis (VALERO, 2018). El problema administrativo en Andalucía, como ya hemos visto antes, se ha acentuado por los numerosos cambios legislativos que han provocado una mayor prolongación en el tiempo de elaboración de los Planes. Esto sucede con la LOUA en 2003 o la aprobación del POTA en 2006, obligando la reincidencia de muchos de los PGOU que se hallaban en proceso administrativo de aprobación.

Si en la Comunidad Valenciana se critica que los Planes se aprueben en cuatro años, en Andalucía la protesta se dirige a aquellos trámites cuya demora se prolonga más de cinco años. Así pues, cuando un Plan en Andalucía lleva tramitándose durante un período de tiempo superior al plazo de 4 años establecido por la Ley, la información que en este aparezca estará obsoleta, es decir, los Planes "nacen siendo viejos, y deben ser

modificados al poco de aprobarse" (GRANADO, 2014). Además, la burocracia y, por ende, el tiempo de aprobación de los Planes es el mismo para todos los municipios, independientemente de su tamaño, población o complejidad. Lo habitual es que el documento sea impulsado por un alcalde diferente al que lo tramita, con lo cual también pueden surgir ciertas contradicciones de índole política.

Asimismo, los PGOU que ya están aprobados desde hace un tiempo considerable, deberán ser redactados nuevamente, constituyendo un nuevo Plan, necesitando pasar por los mismos tortuosos trámites. Por tanto, las modificaciones, revisiones y la elaboración de Planes actualizados en materia urbanística son constantes e interminables. Se puede decir que la creación de nuevos instrumentos tales como el POTA o el Plan de Ordenación Territorial no mejoran la situación de los municipios, sino que, por el contrario, suponen una barrera para la consecución de sus objetivos urbanísticos y territoriales. Por este motivo, vemos cómo en la Comunidad Valenciana, la proporción de municipios con PGOU aprobados se acerca al 50% (Ver FIG. 10), por lo cual se evidencia que en esta región existe una mayor agilidad en materia urbanística que en Andalucía. Asimismo, la diferencia -en porcentaje- del volumen de planes aprobados entre Alicante, Castellón y Valencia es mínima, lo cual no ocurre en Andalucía, donde hay una gran disparidad entre por ejemplo la provincia de Cádiz (61,6% de municipios con Plan) y Almería (13,59%).

Municipios	Planes Generales	Porcentaje
Alicante	141	67
Castellón	135	57
Valencia	266	131
Total	542	255
		47,05

FIG.10/ Volumen de PGOU aprobados por provincia en la Comunidad Valenciana.

Fuente: GENERALITAT VALENCIANA (2018): «Urbanismo».

En la Comunidad Valenciana, una de las finalidades de la LOTUP es sistematizar, clarificar y simplificar el marco normativo en estas materias. Para ello, establece una diferenciación más definida entre la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada a través de dos instrumentos distintos que sustituyen al antiguo plan general. Por un lado, el plan general

estructural, de aprobación autonómica, y, por otro lado, el plan de ordenación pormenorizada, de aprobación municipal y que desarrolla el anterior en los aspectos relacionados con la gestión urbanística y la edificación; tal y como se plantea ahora en Andalucía, como más arriba hemos señalado.

La Ley regula asimismo el procedimiento de aprobación de aquellos planes que requieran de una evaluación ambiental y territorial estratégica, donde el órgano ambiental y territorial determinarán si debe ser simplificada u ordinaria en función de sus efectos. Para ambos supuestos, los procedimientos administrativos de planeamiento y de evaluación ambiental y territorial estratégica, carentes anteriormente de una regulación coordinada, se integran en un procedimiento único. En cuestiones de disciplina urbanística, la Ley regula el sistema de actos comunicados y declaraciones responsables como alternativas a la licencia en determinados casos. La LOTUP evidentemente tiene carencias pero el legislador está corrigiendo el fondo del problema para así acabar con la mala reputación del urbanismo en esta región (ROGER FERNÁNDEZ, 2014).

Con la última reforma de la LOTUP valenciana, se incluirá un límite máximo de seis años para la elaboración de los Planes mediante un sistema de colaboración entre las administraciones, acabando así con parte del problema burocrático, lo cual supondrá una "revitalización y regeneración de la ciudad frente al anterior modelo urbanístico" (VALERO, 2018). Asimismo, se prevé la incorporación de más personal en el sector de la administración correspondiente para agilizar más los trámites. Mientras tanto en Andalucía todavía existen PGOU en tramitación desde hace más de diez años.

Por fin y por otra parte, el "Código de Derecho Urbanístico" tiene como objeto poner a disposición de los aplicadores de esta rama del derecho administrativo una herramienta eficaz para desarrollar su actividad profesional con la seguridad requerida. En efecto, los rápidos cambios de la normativa urbanística inducen a confusión incluso a los profesionales y contribuyen a extender la percepción del urbanismo como algo oscuro, complicado y por tanto cuando menos propicio a la corrupción. Si bien las causas de este fenómeno escapan al ámbito de este trabajo, sólo con constantes esfuerzos de todas las administraciones para promover la transparencia, puede pensarse en su superación. El Código incluye todas las normas de nivel legal y reglamentario que regulan la actividad urbanística, entendida como la función pública que tiene por objeto la ordenación, la transformación, la conservación y el control del

uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y en especial su urbanización y edificación (MARINERO, 2018).

Esta nueva herramienta legal debe dotar de seguridad y previsibilidad permitiendo superar las ambigüedades y la incertidumbre de los profesionales a la hora de afrontar el ámbito de la planificación urbanística, simplificando el entramado burocrático en este campo y contribuyendo a corregir las deficiencias que ha conocido este sector desde el periodo de la crisis.

4. Conclusiones propositivas

Nuestra conclusión es que no son deseables los movimientos de péndulos entre una visión neoliberal y de todo urbanizable versus el extremo contrario de la rigidez quasi soviética en la no mutación de suelos. O fijaciones casi demiúrgicas en el papel atemporal y el "deber ser" del plan general. Las ciudades están hoy mejor ordenadas porque hay planificación urbanística, pero este planeamiento no es capaz de responder a los cambios de la globalización, la economía financiera y los ciclos económicos (Ver para Andalucía, los datos del ANUARIO JOLY, 2018). El planeamiento urbanístico se adapta malamente a la liquidez –en el sentido de Bauman- de nuestro siglo XXI, pero sigue siendo imprescindible para concebir modelos urbanos y territoriales más coherentes, y delimitar la propiedad privada para satisfacer las necesidades del común de la sociedad. Sobre todo, cuando los urbanistas y el urbanismo están mal pagados, y particularmente bajo sospecha permanente, es absolutamente necesario y depende de la voluntad política en general y de la alta regulación de este sector en particular, que los funcionarios públicos y los promotores y contratistas se entiendan en un ámbito de normalidad, defendiendo y acotando de forma positiva sus respectivos y legítimos campos de responsabilidad. Mejor el consenso en el planeamiento que la imposición de un plan inviable (VV.AA., 2018).

Reuniremos en nuestra particular visión de las cosas, pero muy influidos por la elaboración del PGOU de Sevilla, por cierto, al que nadie se atreve o quiere reformar, que son cinco los problemas que afectan al urbanismo en la práctica para su mejor aplicación eficaz y eficiente. Queremos decir que cuando se logra aprobar un plan, o las decisiones judiciales o los cambios políticos, o las estrategias en otros sectores de alta regulación –como el bancario- ; o los ciclos económicos, parece que inmediatamente es necesario cambiarlo. A saber:

1. El urbanismo como técnica, y política transversal y omnicomprensiva del territorio que es capaz de planificar, regular y ordenar

todo el suelo, es en la práctica un invento fracasado. Escribimos hace ya más de veinte años un artículo que se tituló "La tozudez del mercado y las decisiones sobre ordenación del territorio", que tuvo su público, y que está plenamente vigente en este sentido, el del sentido común.

El urbanismo es hoy una maraña administrativa, donde la colaboración interadministrativa –incluso dentro del mismo departamento sectorial, caso paradigmático es Medio Ambiente- es absolutamente insuficiente y casi torticera.

El plan urbanístico se ha convertido en la suma de informes y posiciones sectoriales. Lo sectorial prevalece sobre lo general administrativa y técnicamente; y la política de infraestructuras es dominante sobre las concepciones urbanísticas. Ello produce un efecto de eternización en la redacción de los planes y notable arbitrariedad jurídica en los resultados reales (SANTOS & CRIADO, 2018).

2. La colaboración y la negociación entre la función pública del urbanismo y la iniciativa privada se ha degradado con la propensión al urbanismo bajo sospecha, la demonización del sector de la promoción inmobiliaria y de la construcción, tildados intrínsecamente como de especulativos y, por supuesto, la debilidad de la gestión financiera municipal y los incontables casos contados de real o aparente corrupción.

Es necesario encontrar energía positiva en el encuentro entre administradores y administrados, que no es lo que se denomina "urbanismo a la carta", más bien aprovechar desde la política autonómica y municipal, el riesgo y la iniciativa empresarial, sobre todo en tiempos de recortes y austeridad fiscal. Un instrumento eficaz es el convenio urbanístico transparente con las mismas reglas y parámetros para todos los propietarios de suelo. Los convenios y la colaboración entre lo público y lo privado –no sólo la imposición de la función pública por sí misma- deben sustentarse en bases de diálogo sobre objetivos claros y transparentes. El municipio está obligado a conocer y a tratar con los actores privados que pretenden materializar hechos urbanísticos. Más aún, debe identificar los intereses reales y la disposición o aversión al riesgo de los agentes empresariales en el urbanismo local y marcar los consensos y disensos convenientemente. El municipio tiene que contraer acuerdos operativos con sus instrumentos de gestión disponibles, sobre todo con los propietarios de suelos y edificios y con los

- promotores que fehacientemente puedan probar su vinculación con un suelo urbano o urbanizable.
3. Ha prosperado un aumento de la incertidumbre en la adaptación y modificación de los planes urbanísticos (CRIADO, 2018). Son instrumentos pesados y rígidos proceduralmente hablando; amén de extremadamente garantistas. Existe una corriente de opinión (muy valenciana) que por todo lo expuesto, trata de articular una nueva forma jurídica de aplicar el urbanismo donde sean las leyes autonómicas las que dictaminen los procesos de planificación y regulación del suelo, y sean las autoridades municipales, las que prácticamente ejecuten y dispongan, con el pretexto de un urbanismo de fomento a la inversión privada, pero puenteando al plan general urbanístico. Sueno peligroso y discrecional y arbitrario, pero algo hay que hacer para que los planes tengan credibilidad y se vayan ajustando eficientemente a los ciclos económicos y políticos. Más aún o son planes, como decímos, basados en el fomento a la inversión y en la búsqueda de oportunidades del inevitable cambio climático, o serán instrumentos mortinatos. Desde luego si lo sectorial se ha impuesto a lo urbanístico; la suma de proyectos y la opción por planteamientos morfológicos se ha impuesto a la búsqueda de un modelo de ciudad. Los planes deben contener mayor visión estratégica y menor rigidez en las determinaciones. Lo que denominamos: urbanismo productivo.
 4. Es fundamental un cambio del modelo de gestión y aplicación del urbanismo; propiciando un afianzamiento de un ambiente de seguridad jurídica en las decisiones urbanísticas. Sufrimos una suerte de diarrea legislativa (proliferación de normas sucesivas que modifican las anteriores), donde el palimpsesto de las distintas capas normativas suele ser como poco contradictorias y de una burocratización enervante (IGLESIAS, 2017). La conflictividad judicial en el urbanismo es casi de lotería, sin cuerpos ciertos de doctrina y componiendo un panorama de constante nulidad de hechos administrativos consolidados por el tiempo. El recurso sobre las cuestiones procedimentales y formales y no sobre los hechos de fondo determinados por un plan, son constantes para tumbar planes aprobados con un esfuerzo ímparo, pero con defectos de corte burocrático. Es llamativo, además, la radicalización por lo penal en los conflictos ambientales o de patrimonio histórico,

alanceados dichos conflictos en numerosas ocasiones por salvadores del común.

Existen procedimientos judiciales que revocan, como aludimos, actos administrativos prácticamente consolidados, y que se dictan con varios años de diferencia, respecto a planes aprobados y recurridos. Este panorama es de sumo interés para despachos de abogados no demasiado imaginativos, pero no para políticos, empresarios y ciudadanos. Urge la unidad de doctrina jurisdiccional, para no fracturar hechos consolidados con los graves efectos sociales y económicos que ello origina en las expectativas y en la seguridad jurídica. Urge y resulta imprescindible una reforma de la administración en general y urbanística en particular que origine expectativas de inversión y negocio, en vez de cortocircuitarlos, una administración de los recursos urbanísticos estratégica y desburocratizada, que sepa aprovechar las ya no nuevas tecnologías de la información. La gestión pública del urbanismo tiene que premiar la innovación, la lucha contra el cambio climático y el mejoramiento del diseño.

5. Sin embargo, no todo se debe a las deficiencias de la Administración y su burocracia, sino también a la caducidad de los planes aprobados que no han llegado a ejecutarse, hipotecando cualquier planificación, ya sea urbanística – por ejemplo los Planes Generales- o territorial, como sucede con los Planes de Ordenación del Litoral y Ámbito Subregional. En muchas ciudades existe una cantidad notable y heterogénea de planes en desarrollo pero muy pocos se ejecutan. Esto ocurre básicamente en los núcleos de mayor tamaño, con más de 50.000 habitantes (salvo excepciones como el PGOU de Sevilla de 2006) y muchas de las ciudades costeras, donde conservan una herencia de planeamiento en desarrollo aprobado (Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle) sin ejecutarse, a la espera de una respuesta por parte del mercado, mientras hipotecan cualquier planificación futura. Esta situación es especialmente significativa en el litoral y capitales metropolitanas de Andalucía, como sucede en Málaga, donde nos encontramos una infinidad de figuras de planeamiento aprobadas pero sin ejecutar. Según la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TR 2015), a efecto de valoraciones, solo existen dos categorías de suelo: Urbanizado y Rural. Este es uno de los problemas fundamentales del urbanismo, que atenaza a los municipios bajo la amenaza de potentes despachos

de abogados de grandes inversores inmobiliarios. Es decir, actualmente la inacción de los promotores se corrige con la expropiación municipal de los más poderosos.

6. Debe revisarse el papel de la contratación pública, de los patrimonios públicos de suelo y del sector público en el urbanismo. Si el plan urbanístico debe estar ligado a la inestabilidad, a la variación de los ciclos económicos y políticos, a la creación de expectativas ciertas ante la incertidumbre de los programas de inversión públicos, debe abandonarse la consideración de la subasta como única dimensión de la contratación pública. Volver al sistema de concurso se torna como muy deseable, como lo es vigorizar la estrategia de gestión de patrimonio municipal de suelo para obtener recursos de urbanización, financiación pública y vivienda protegida. La administración urbanística está paralizada por el miedo en la función pública de cruzar líneas rojas en las interpretaciones judiciales que verdaderamente destrozan civilmente vidas humanas o demuelen bibliotecas universitarias de premios nobel de la arquitectura; como ha ocurrido en Sevilla.

En fin, es necesario recalcar lo obvio y lo que es contumaz empíricamente hablando: las decisiones en el urbanismo están más condicionadas ahora por la economía financiera y las decisiones judiciales que por la propia planificación urbanística, más sectorial que transversal (GONZÁLEZ, 2018; CACHARRO & ALFAYA & SÁNCHEZ-RIVAS, 2016; SÁNCHEZ, 2018). Es perentorio (concluyente-definitivo) redactar y gestionar una planificación más estratégica, que rígida y pormenorizada en nuestro urbanismo y adaptada, además, a los cambios y las incertidumbres, una visión de la administración positiva, de energía positiva y de colaboración y negociación con la iniciativa privada. Abandonar el cerrojazo defensivo y adoptar estrategias ofensivas y goleadoras en el urbanismo. Para ello es conveniente una gestión autonómica y municipal también más estratégica y de conocimiento de las expectativas privadas. Ello será inviable sin unidad de doctrina jurisdiccional, pero sin abandonar la planificación territorial y urbanística, y condenar el territorio a un neoliberalismo que ya ha demostrado sus magros resultados en la materia (CASTRO, 2015; THEODORE & PECK & BRENNER, 2017), como hoy la práctica del urbanismo está condenada a planes y su gestión generalmente inservible a las necesidades del bien común.

5. Bibliografía

- ACEMOGLU D. & ROBINSON J. A. (2012): *Por qué fracasan los países*, Deusto, Bilbao, pp. 589.
- ANUARIO JOLY (2018): «Anuario Joly. Andalucía», Sevilla pp. 352. www.anuariojolyandalucia.com,
- ARELLANO, M. & BENTOLILA, S. (2009): «La burbuja inmobiliaria: causas y responsables», en: *La crisis de la Economía Española: Lecciones y Propuestas*, pp. 45-50. Libro electrónico, Sociedad Abierta – Fedea <http://www.cemfi.es/~arellano/burbuja-inmobiliaria.pdf>
- ARTERO, A. (2018): «¿Hay burbuja en el inmobiliario español?, Esto 'The Economist'», en: *El Confidencial*. https://blogs.elconfidencial.com/mercados/valor-anadido/2018-02-13/burbuja-inmobiliario-espanol-economist_1520750/
- ASPAIN. (2017): «Informe: El sector inmobiliario en España (1ª parte)», en: *Megabolsa.com*. <http://www.megabolsa.com/2017/05/11/informe-el-sector-inmobiliario-en-espana-1a-parte/>
- CACHARRO, M. & ALFAYA, L. & SÁNCHEZ-RIVAS, G. (2016): «El urbanismo como medio. Preámbulo de un cambio de paradigma tras la Lei do Solo de Galicia», en: *Red Localis*.
- CARPIO, J.A. (2013): «El 'caso Malaya', la operación más importante en España contra la corrupción urbanística», en: *RTVE Noticias*. <http://www.rtve.es/noticias/20131002/consiste-caso-malaya/11690.shtml>
- CARRASCO, M. (2017): «Richard Thaler y el auge de la Economía Conductual, por Marco Carrasco», en: Lucidez. <http://www.lucidez.pe/economia/richard-thaler-y-el-auge-de-la-economia-conductual-por-marco-carrasco/>
- CASTRO COMA, M. (2015): Neoliberalismo y comunes urbanos en procesos de regeneración de frentes marítimo-portuarios. Institut Universitari de Govern i Politiques Pùbliques. https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2016/hdl_10803_368239/mcc1de1.pdf
- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2018): «Estadísticas de planificación urbanística en Andalucía». http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=4241d298f2d28310VgnVCM100001325e50aRCRD&vgnextchannel=a4ac5392ed274410VgnVCM2000000624e50aRCRD&lr=lang_es
- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2018): «Consulta de planes urbanísticos y territoriales de Andalucía». <http://ws041.juntadeandalucia.es/medioambiente/situadifusion/pages/search.jsf>
- CORTÉS, D. & DUQUE L. & LOREX, F. (2017): «Situación Inmobiliaria España», en: *BBVA Research*.
- CRIADO, A (2018): «La necesidad de reformas legales en relación a la anulación de planes urbanísticos», en: *Revista de Urbanismo*. <http://www.reurbanismo.es/articulos/la-necesidad-de-reformas-legales-en-relacion-a-la-anulacion->

- [de-planes-urbanisticos/](#)
- Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de calificación ambiental. BOJA Núm. 3, 11/01/1996.
<http://www.juntadeandalucia.es/boja/1996/3/1>
- ESCUDERO RODRÍGUEZ R. & CANO BUESO J. B. (2014): *Urbanismo y Vivienda en Andalucía*, Universidad de Almería, pp.185.
- EUROPA PRESS (2017): «La facturación de las consultoras y agencias inmobiliarias aumentó un 18,1% en 2016», en: *Mercado financiero*.
<http://www.europapress.es/economia/construccion-y-vivienda-00342/noticia-facturacion-consultoras-agencias-inmobiliarias-aumento-181-2016-20170509104930.html>
- GENERALITAT VALENCIANA (2018): «Urbanismo». <http://www.habitatge.gva.es/es/web/urbanismo>
- GERENCIA DE URBANISMO (2018). <http://www.urbanismosevilla.org/>
- GLAESER, E. (2011): *El Triunfo de las ciudades*, Taurus, Madrid, 504 pp.
- GONZÁLEZ LÓPEZ, R. (2018): «¿Un nuevo urbanismo para España?», en: *El Mundo*.
<http://www.elmundo.es/economia/vivienda/2018/02/23/5a8e9e2722601d345a8b45d8.html>
- GRANADO, O. (2014): «Un PGOU suele tardar una media de cuatro años», en: *El Diario*.
https://www.eldiario.es/andalucia/PGOU-suele-tardar-media-anos_0_225727532.html
- HARVEY, D. (2013): *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*, Akal, Madrid, 239 pp.
- IGLESIAS, A. (2016): «Cómo la tecnología ha transformado el mercado inmobiliario», en: *TICBeat*.
<http://www.ticbeat.com/empresa-b2b/como-la-tecnologia-ha-transformado-el-mercado-inmobiliario/>
- IGLESIAS, B. (2017): «Menos burocracia para el urbanismo», en: *La Región*.
http://www.laregion.es/opinion/benito-iglesias/mejorar-los-sistemas-de-burocracia-para-el-urbanismo-0_2017120409282752489.html
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CARTOGRAFÍA DE ANDALUCÍA (2017): «Directorio de Establecimientos y Empresas con actividad económica en Andalucía». https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/badea/operaciones/consulta/anual/210?CodOper=b3_131&codConsulta=210
- INSTITUTO NACIONAL DE ESPAÑA (2018): «Número de viviendas hipotecadas»
http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736170236&menu=ultiDatos&idp=1254735576757
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y BANCO DE ESPAÑA (2016): «Informe Anual». <https://www.bde.es/f/webde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/16/Fich/inf2016.pdf>
- INMOLEY (2016): «Las licencias urbanísticas paralizadas por la burocracia», en: *Inmoley Noticias*.
<https://www.inmoley.com/NOTICIAS/1612345/2016-1-inmobiliario-urbanismo-vivienda/010-16-inmobiliario-07-24.html>
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. BOJA, Núm. 154, 31/12/2002
http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/an-17-2002.html
- Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. BOE Núm. 190, 9/08/2007.
<https://www.boe.es/Buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-15158-consolidado.pdf>
- LIBRE MERCADO (2017): «El antes y el después del sector inmobiliario tras el pinchazo de la burbuja», en: *Libre Mercado*.
<https://www.libremercado.com/2017-08-11/el-anterio-y-el-despues-del-sector-inmobiliario-tras-el-pinchozo-de-la-burbuja-1276604158/>
- LINZANO, J. (2013): «La nueva Ley de Transparencia: un importante desafío social», en: *Abogacía Española*.
<http://www.abogacia.es/2013/12/23/la-nueva-ley-de-transparencia-un-importante-desafio-social/>
- MAQUEDA, A. (2017): «España y Portugal son los países con menos inversión pública de la UE», en: *El País*.
https://elpais.com/economia/2017/04/30/actualidad/1493567881_045791.html
- MARCHENA GÓMEZ, M. (1994): «La tozudez del mercado y la decisiones sobre ordenación del territorio», en: *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 99, pp. 41-51.
<https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1114>
- MARINERO PERAL, A.M. (2018): «Selección y ordenación», en: *Boletín Oficial del Estado*, http://www.reurbanismo.es/wp-content/uploads/2007/07/URBANISMO_Comunidad_Valenciana.pdf
- MÁRMOL, C. (2010): «Fustegueras: Urbanismo ilustrado», en: *Diario de Sevilla*.
https://www.diariodesevilla.es/andalucia/Fustegueras-Urbanismo-ilustrado_0_409759731.html
- MARTÍNEZ-ÁLMEIDA, P. (2010): «El sector inmobiliario español toca fondo, según Ipe (gráfico)», en: *Idealista*.
<https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2010/11/10/271405-el-sector-inmobiliario-espanol-toca-fondo-segun-ipe-grafico>
- MINISTERIO DE FOMENTO (2018): «Número total de transacciones inmobiliarias de viviendas». <http://www.miteco.gob.es/BE2/?nivel=2&orden=34000000>
- MOLINO, S. (2016): *La España vacía*, Turner, Madrid, pp. 292.
- PAREJO ALFONSO, L. (2007): «El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007 de Suelo». [http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumen.nsf/69b541b37a1f7fb0c12576d20031f70e/5fc823ce56ef9131c125751b002f4a48/\\$FILE/Parejo%20Alfonso%20E1%20nuevo%20marco%20general%20que%20para%20la%20ordenacion.pdf](http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumen.nsf/69b541b37a1f7fb0c12576d20031f70e/5fc823ce56ef9131c125751b002f4a48/$FILE/Parejo%20Alfonso%20E1%20nuevo%20marco%20general%20que%20para%20la%20ordenacion.pdf)
- PAREJO ALFONSO, L. (2012): «La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado», en: *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 7, pp. 63-88.
https://www.researchgate.net/publication/255697905_La_Ordenacion

- [Territorial y Urbanística y el Gobierno de la Ciudad en el Estado Territorialmente Descentralizado Territorial and Urban Planning and the City Government in a Decentralized State](Territorial_y_Urbanistica_y_el_Gobierno_de_la_Ciudad_en_el_Estado_Territorialmente_Descentralizado_Territorial_and_Urban_Planning_and_the_City_Government_in_a_Decentralized_State)
- PEREIRA, M. J. (2017): «Un cambio normativo reducirá el atasco en las licencias de obras en el Casco Histórico», en: *ABCdeSevilla*. http://sevilla.abc.es/sevilla/sevi-cambio-normativo-reducira-atasto-licencias-obra-casco-historico-201703282254_noticia.html
- PIKETTY, T. (2013): *Le capital au XXI siècle*, Seuil, Paris, 969 pp.
- PINKER, S. (2018): *En Defensa de la Ilustración*, Paidós, Barcelona, pp. 798.
- RAMÓN, E. (2017): «La inversión en construcción moderará su crecimiento al 3,8% en 2018», en: *Expansión*. <http://www.expansion.com/economia/2017/12/17/5a3658cbc47418e048b4649.html>
- Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE Núm. 261, 31/10/2015 <https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/BE-B1A059-9357-4408-99CD-97AC4312D-BB8/134400/RDL72015TRLSyRU.pdf>
- RESEARCH BBVA (2017): «Situación inmobiliaria España», en: *Informe BBVA*. https://www.bbva-research.com/wp-content/uploads/2017/03/Situacion_Inmobiliaria_mar171.pdf
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2014): «El lento camino de la recuperación del mercado inmobiliario», en: *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 181, pp. 135-154. <https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/2711D5D6-E467-4EF1-93DC-3C5C66A2ADBF/126786/CyTET1812014EXTRACTO.pdf>
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2017): «Mercado de vivienda. Refuerzo de la oferta, tensión en los alquileres», en: *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 192, pp. 341-354. https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/512A9D5A-DD90-4599-B8AB-CEA-0DAD1FCEF/143998/Extracto_CyTET_n192.pdf
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2018): «La recuperación económica refuerza el ciclo de la vivienda», en: *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 195, pp. 513-528. https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/555EEDAC-F448-400E-BA04-30E1D25531F8/148243/Extracto_CyTET195.pdf
- ROGER FERNÁNDEZ, G. (2014): «Por fin, la nueva ley urbanística valenciana», en: *El País*.
- SÁNCHEZ FONCUEVA, M. (2018): «Los retos del sector inmobiliario en 2018». *Observatorio Inmobiliario* Núm. 92, pp. 76-77. <https://valdebebas.es/ficheros/0064/Download%20File.pdf>
- SANTOS, R & CRIADO, A. (2018): «Derecho urbanístico en Andalucía», FYDU, Marbella, 237 pp. https://elpais.com/ccaa/2014/07/20/valecia/1405877884_167812.html
- SANZ, E. (2016): «Los 10 gráficos que explican la situación actual del mercado residencial en España», en: *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/vivienda/2016-12-31/viviendas-iniciadas-viviendas-terminadas-precios-ventas-mercado-residencial-transacciones-tipos-de-interes-tipo-fijo-tipo-variable-hipotecas-saldo-vivo-gestionado-cemento_1309519/
- SANZ, E. (2017): «España, lista para pulverizar de nuevo la barrera del medio millón de casas vendidas», en: *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/vivienda/2017-07-19/mercado-inmobiliario-viviendas-casas-bbva_1417571/
- SEBA, T. (2014): *La disruptión limpia de la energía y el transporte*, Beta ed., USA, 306 pp.
- Sentencia del Tribunal Supremo, 17 de noviembre de 2016, Recurso Casación núm. 5040/2016. https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:FrzYj0sXMgkJ:https://www.marbella.es/ayuntamiento/documentos/sentencias-judiciales/item/download/2821_89d6b124658e9a8acb22b7b604f60a62.html+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es&client=firefox-b-ab
- Sentencia estimatoria del Tribunal Supremo, 6 de octubre de 2012, Recurso Casación Núm. 2676/2012. <http://www.poderjudicial.es/cgj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Supremo-anula-el-Plan-de-Ordenacion-del-Territorio-de-la-Costa-del-Sol-Occidental>
- SERVIMEDIA (2017): «La inversión en construcción en España acelerará su crecimiento un 4,6% en 2018 gracias a la vivienda», en: *El Mundo*. <http://www.elmundo.es/economia/vivienda/2017/1/2/26/5a423759468aebbd148b459a.html>
- STEINBERG, F. & OTERO IGLESIAS, M. (2017): «La economía mundial ante 2017», en: *Real Instituto Elcano*. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/economia+internacional/ari5-2017-steinberg-oterroiglesias-economia-mundial-ante-2017
- THEODORE, N. & PECK, J. & BRENNER, N. (2017): «Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados». Corporación de estudios Sociales y Educación. https://www.researchgate.net/publication/277955552_Urbanismo_neoliberal_la_ciudad_y_el_imperio_de_los_mercados
- VALERO, D. (2018a): «València mantiene el embudo en las licencias de obra pese a los cambios en Urbanismo», en: *valenciaplaza*. <http://valenciaplaza.com/valencia-mantiene-el-embudo-en-las-licencias-de-obra-pese-a-los-cambios-en-urbanismo>
- VALERO, D. (2018b): «Adiós a comprar suelo para especular: el Consell obligará a iniciar las obras a partir del segundo año», en: *valenciaplaza*. <http://valenciaplaza.com/Adios-a-comprar-suelo-para-especular-el-Consell-obligara-a-iniciar-las-obra-a-partir-del-segundo-ano>
- VV.AA. (2009): «Las múltiples caras de la globalización», en: BBVA, Madrid, 268 pp.
- VV.AA. (2018): «Andalucía Inmobiliaria», nº 142, Sevilla, 90 pp.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. LI, Nº 200, verano 2019
ISSN(P): 1133-4762
ISSN(E): 2659-3254
Págs. 281-292

La evaluación ambiental de los planes generales municipales. El caso de Trujillo

Carlos SÁNCHEZ-FRANCO

Arquitecto en el Ayuntamiento de Cáceres (España)

RESUMEN: El objeto de este trabajo es alcanzar una valoración de la repercusión que supone la evaluación ambiental estratégica en el planeamiento urbanístico. Para ello se estudia el marco regulatorio general, el procedimiento administrativo en particular, la problemática desencadenada en el conjunto del Estado español, sus correspondencias con la detectada en la Comunidad Autónoma de Extremadura y, por último, la evaluación ambiental efectuada en el Plan General de Trujillo, como ejemplo concreto que puede servir de referencia en dicha región, todo ello extrapolable al resto de Comunidades Autónomas. Las conclusiones que arrojan los resultados evidencian la complejidad normativa, con sus cambiantes estados de vigencia y sus efectos sobre la tramitación del planeamiento, junto con una puesta en práctica mejorable, mejora a alcanzar por las iniciativas emprendidas desde la Administración regional competente.

DESCRIPTORES: Urbanismo. Planeamiento. Medio Ambiente. Procedimiento administrativo.

Environmental assessment of municipal urban plans. The case of Trujillo.

ABSTRACT: The goal of this paper is to evaluate the impact of strategic environmental assessment in urban planning. For such purpose, the following items are under study: the general regulatory framework, the administrative procedures in particular, the problems unleashed in the whole of Spain, the linkages with the particular case of the Autonomous Region of Extremadura and, finally, the environmental assessment carried out in the General Plan of Trujillo, as a paradigmatic example that could be extrapolated to the rest of Autonomous Regions. The outcomes of this work show the complexity of the regulation, with continuous changes in validity impacting on the planning process, together with some room for improvement during the implementation phases, expected to be guided by the corresponding competent Public Administration.

KEYWORDS: Urban planning. Environment. Administrative procedures.

Recibido: 27.05.2018; Revisado: 15.10.2018 Correo electrónico: carlossanchezf@hotmail.com;

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5958-028X>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

1. Introducción

En el Derecho comunitario, la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, establece la obligación general de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, entre ellos los que se elaboran con respecto a «la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo» (art. 3.2.a). Hasta entonces la evaluación ambiental sólo afectaba a ciertos proyectos singulares (Directiva 85/337).

Lejos de suponer una carga, el legislador europeo considera que la evaluación de los planes y programas redundará en beneficio de la iniciativa privada, al brindársele la información medioambiental para el establecimiento y ejercicio de sus actividades económicas (EUROPEAN COMMISSION, 2001).

En España, con la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, se introduce la obligación básica de llevar a cabo una «**evaluación ambiental estratégica**» (EAE) del planeamiento urbanístico aunque, como veremos, en algunas Comunidades Autónomas ya se contemplaba. La Ley 9/2006 fue derogada y sustituida por la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Aparte de la normativa específicamente ambiental, la legislación estatal en materia de suelo dispone dicha obligatoriedad, desde la ya derogada Ley 8/2007, de 28 de mayo, hasta el vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (artículo 22).

Una de las primeras en ajustarse a los postulados de la Ley 21/2013, será la Comunidad Valenciana, al aprobar la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. Esta Ley reformula el marco normativo urbanístico y de ordenación territorial de la región, incorporando con éxito según algunos autores (ALMENAR-MUÑOZ & ANGULO-IBÁÑEZ, 2018) la regulación del procedimiento EAE.

En Extremadura, es la Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental, la que sujeta a EAE a los planes generales municipales (PGM) entre otros instrumentos de ordenación, si bien la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX) ya disponía que tales PGM debían fijar:

«(...) las directrices que resulten del modelo

¹ Aunque el sentido de tal exigibilidad permanece, la redacción original de las reglas 3^a y 4^a del artículo 75 LSOTEX cambió en virtud del artículo único, apartado treinta y uno,

asumido de evolución urbana y de ocupación del territorio, previendo la expansión urbana a medio plazo, en especial para la reserva de suelo con destino a dotaciones e infraestructuras públicas sobre la base de criterios explícitos de sostenibilidad que garanticen su equilibrio y calidad, y justificando su adecuación a los instrumentos de ordenación del territorio, a través de un Estudio sujeto a Evaluación Estratégica del Impacto Ambiental en el que se describan las alternativas, con referencia a la seguridad, salud y calidad de vida de la población, protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales. El estudio abarcará el análisis del modelo territorial completo, valorando áreas de nuevo desarrollo, gestión positiva del Suelo No Urbanizable, y considerando los efectos de la implantación de corredores de infraestructura y otros elementos estructurantes del territorio» (Art. 70.1.1.a)

Sin embargo, lo relativo a la EAE fue eliminado por la nueva redacción dada en virtud del artículo 18.7 de la Ley 6/2002, de 27 de junio, de medidas de apoyo en materia de autopromoción de viviendas, accesibilidad y suelo. En cualquier caso, en la regla 3^a del artículo 75 LSOTEX («*contenido documental mínimo de los planes de ordenación urbanística*») se mantiene vigente la técnica ambiental legalmente exigible¹.

El régimen jurídico de la mencionada Ley 5/2010 es desarrollado por el Reglamento de Evaluación Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por el Decreto 54/2011, de 29 de abril. Dicho reglamento establece, en particular, el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

En correspondencia con lo sucedido en el ámbito básico estatal descrito, la Ley 5/2010 fue derogada y sustituida por la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuya entrada en vigor se produjo el 29 de junio de 2015. En lo que no se oponga a la Ley 16/2015, el Reglamento de Evaluación Ambiental (Decreto 54/2011) mantiene su vigencia.

2. El procedimiento de evaluación ambiental

2.1. Elementos esenciales en el caso de planes generales municipales

En el sucesivamente innovado marco normativo de la Comunidad Autónoma de Extremadura,

de la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

la síntesis que se enumera a continuación se corresponde con los elementos esenciales del procedimiento de evaluación ambiental regulado en el Reglamento de Evaluación Ambiental (Decreto 54/2011) que no se opone a lo previsto en la Ley 16/2015:

- El Ayuntamiento elabora una documentación inicial (avance) en la que identificar, describir y evaluar los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del PGM, que servirá para que el órgano ambiental lo someta a una primera fase de consultas y para que éste le traslade al municipio el alcance de la EAE.
- Transcurrida la fase anterior, el Ayuntamiento aprueba inicialmente el PGM, que incluye el Estudio Ambiental (Informe de Sostenibilidad según Decreto 54/2011), y lo somete a

información pública y a consultas inter-administrativas (sectoriales).

- Como resultado de la fase anterior, en caso de que así lo requieran los informes sectoriales evacuados y las alegaciones que se estimen, el Ayuntamiento revisa el PGM aprobado inicialmente.
- Paralelamente, el órgano ambiental culmina la evaluación ambiental estratégica (Memoria Ambiental, según Decreto 54/2011, o Declaración Ambiental Estratégica, según Ley 16/2015).
- El Ayuntamiento incorpora las conclusiones de la evaluación estratégica al contenido del PGM, en el trámite de aprobación provisional, y lo somete a la aprobación definitiva a resolver por la Consejería competente en materia de urbanismo.

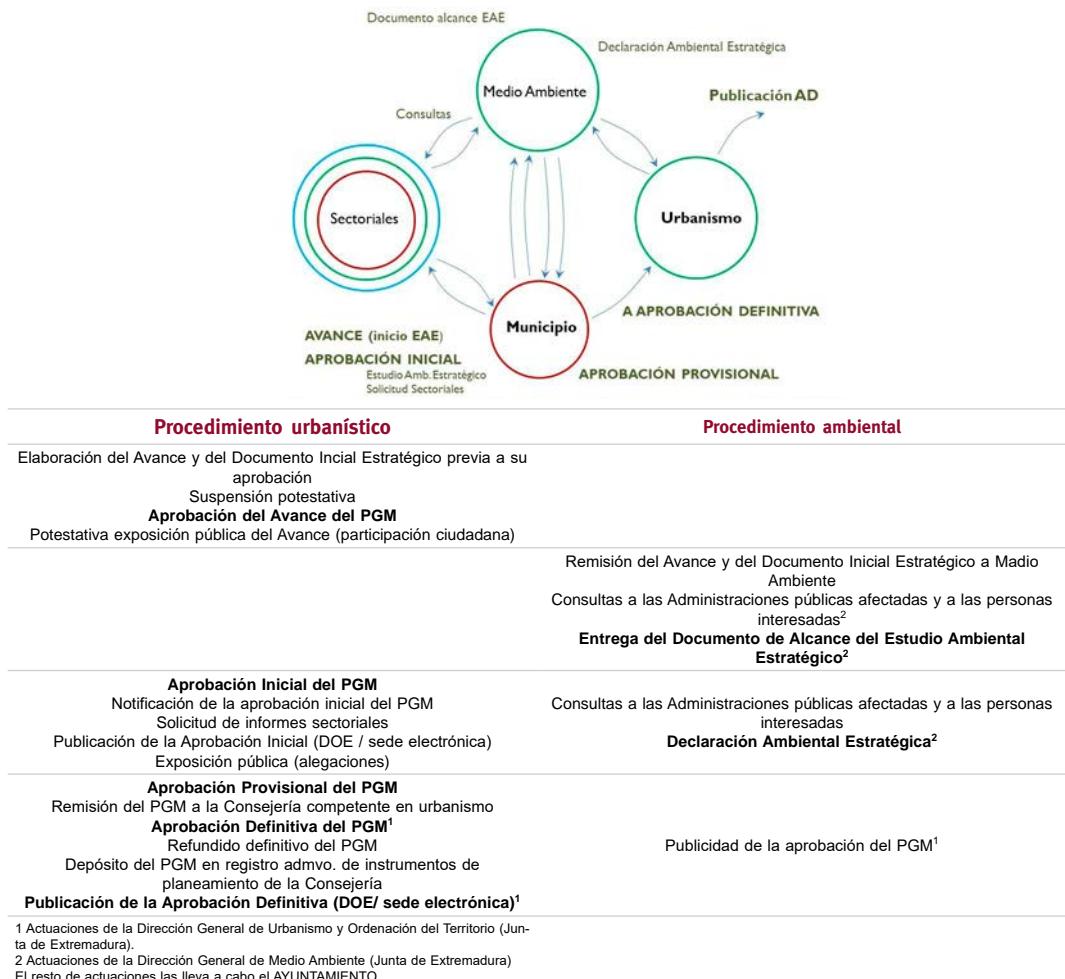


FIG.1/ Esquema del proceso de aprobación de un Plan General Municipal en Extremadura.

Fuente: Elaboración propia

- Tras la aprobación definitiva del PGM, se publica en el Diario Oficial una documentación compuesta por la resolución de aprobación del PGM y un extracto donde se exprese de qué manera se han integrado en el plan los aspectos ambientales.
- En la ilustración siguiente (ver FIG. 01) se describe gráficamente el proceso anterior con mayor detalle, utilizando la terminología concreta de la LSOTEX y la Ley 16/2015 ya señaladas (las circunferencias distinguen por color y tamaño a las diferentes Administraciones intervenientes: Local, Autonómica y Estatal).

2.2. Problemática existente

Como reacción a la crisis económica estructural iniciada a finales de la pasada década y a comienzos de la presente, en España comienzan a producirse una serie de medidas legislativas que ponen el foco fundamentalmente en el fomento emprendedor, la mejora de la competitividad y la simplificación de cargas administrativas (ALONSO IBÁÑEZ, 2012). De entre ellas cabe destacar las siguientes:

- Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.
- Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.
- Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.
- Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas urgentes de liberalización del comercio.
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

En Extremadura, alcanzan especial repercusión las siguientes leyes:

- Ley 12/2010, de 16 de noviembre, de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas.

- Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.
- Decreto-ley 3/2012, de 19 de octubre, de estímulo de la actividad comercial.

El 29 de agosto de 2013, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos adoptó el Acuerdo por el que se creó el Grupo de Trabajo Interministerial, con el objetivo de revisar la normativa ambiental, urbanística y sectorial aplicable a las distintas actividades económicas, y tratar de simplificarla y garantizar su consistencia, proporcionalidad y la adecuada coordinación entre las distintas autoridades implicadas, buscando alcanzar un marco jurídico equilibrado. El resultado de dichos trabajos quedó plasmado en un informe final, en forma de «*documento de trabajo interno*» (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2015), cuyas conclusiones que más afectan a la evaluación ambiental del planeamiento señalan la necesidad de avanzar en el diseño de medidas para la simplificación, homogeneización y agilización de los procedimientos o tramitaciones ambientales y urbanísticas. Se apunta, en el informe, la conveniencia de racionalizar la normativa ambiental y urbanística mediante la mejora de los aspectos que hoy plantean soluciones heterogéneas a problemas comunes, eliminando trabas y obstáculos que no redundan en una mayor protección de los intereses públicos y privados, así como buscar una mayor convergencia reguladora. En cuanto al ejercicio de control, se propone la puesta en marcha de fórmulas de coordinación entre las distintas Administraciones, integrando en lo posible procedimientos urbanísticos y ambientales, desarrollando técnicas de colaboración y cooperación interadministrativa, cuya intervención sea ágil, rápida, eficaz y eficiente. Otra cuestión manifestada es que las normas ambientales de las Comunidades Autónomas deberían evitar introducir requisitos más restrictivos que los establecidos en el marco común de la Unión Europea y en la normativa básica estatal, salvo excepciones justificadas que se deriven de las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma. Recomienda, el grupo de trabajo, que las Comunidades Autónomas integren en un mismo cuerpo normativo la regulación de la evaluación ambiental de planes y la tramitación urbanística, entendiendo que ello favorecería la transparencia y la seguridad jurídica de los operadores económicos. El acceso a la información en los momentos iniciales de la gestación del plan es otro de los aspectos a mejorar, a fin de que quede adecuadamente reflejada y sirva para evitar que puedan verse comprometidos los valores o bienes que cada organismo sectorial tiene encomendado

gestionar. En relación con lo anterior, se alude a la necesaria racionalización del esquema de los informes sectoriales preceptivos, vinculantes y determinantes para las decisiones del planificador urbanístico y territorial. Por último, se destaca la conveniencia de agilizar la tramitación ambiental, aprovechando lo prevenido en el apartado 2 del artículo 13 de la Ley 21/2013, por el que el órgano ambiental puede acordar motivadamente, en aras del principio de eficacia, la incorporación de trámites y de actos administrativos del procedimiento de evaluación ambiental estratégico en otros procedimientos de evaluación ambiental.

Más allá de la esfera pública, en todo este transcurso, desde el ámbito civil se percibe una creciente espiral de complejidad (CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, 2016) a la hora de acometer la planificación y ejecución de las actividades sujetas a control administrativo. Centrándonos en lo que nos ocupa, resulta ilustrativo un artículo publicado a finales del pasado año (MORENO, 2016), que analiza el obligado entrecruzamiento de la evaluación ambiental estratégica y el planeamiento urbanístico. De su recomendable lectura cabe destacar varias observaciones críticas vertidas. Una de ellas repara en que nos hemos de manejar en un «*régimen jurídico fragmentario, disperso y volátil*», compuesto por: ley de suelo / urbanismo / ordenación territorial de cada Comunidad Autónoma (CA); reglamento de planeamiento urbanístico aprobado, en su caso, en cada CA, o supletoriamente el del Estado de 1978²; normativa ambiental en materia de evaluación estratégica de planes y programas (o en la de evaluación de impacto ambiental de proyectos) de cada CA; normativa autonómica de espacios naturales protegidos; etc. Además de la dispersión normativa:

«(...) no existe la imbricación ni armonía suficiente entre las diferentes leyes de una misma CA. Ello es explicable por varias razones, entre las que figura el hecho de que los proyectos de normativa urbanística los elabore la Consejería de urbanismo, y los de medio ambiente la Consejería del ramo, y haya frecuentes remisiones recíprocas entre ellas, sin que se lleve a cabo la necesaria labor de armonización regulatoria entre ellos. Sincronización que tampoco se suele realizar en el trámite de discusión parlamentaria³» (pág. 35)

Otras consideraciones expresadas en el artículo

² En Extremadura, desde el año 2007 es de aplicación el Reglamento de Planeamiento aprobado por Decreto 7/2007, de 23 de enero.

³ Se da la circunstancia de que en Extremadura, tanto la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 29/04/2015), como la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación

de Moreno se refieren a que la evaluación ambiental estratégica termina insertándose como un conjunto de trámites en el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos, pero con una complicada «*imbricación*» en dicho procedimiento «*y constituye un auténtico puzzle normativo*». Según el autor, a esta complicación contribuye, La Ley 21/2013, al introducir una terminología distinta a la utilizada en la Ley 9/2006, e incorporar en el procedimiento de evaluación ambiental al «*órgano sustantivo*» (Consejería competente en la materia urbanística y de ordenación del territorio) en detrimento del órgano promotor (Ayuntamiento en el caso de los PGM), lo que repercutió en la obligada adaptación de la legislación autonómica que ya llevaba unos años aplicándose. Uno de los aspectos más interesantes del artículo es que encuentra argumentos para una transposición alternativa de la Directiva 2001/42, ya que:

- A. La Directiva no obliga a que la evaluación ambiental estratégica sea resuelta por una Administración diferente a la que promueve el plan (Ayuntamiento en los PGM). De hecho, para el planeamiento de ordenación territorial la misma Administración (la de la Comunidad Autónoma) sí se constituye en órgano promotor, órgano ambiental y órgano sustantivo.
- B. La Declaración Ambiental Estratégica (Ley estatal 21/2013 y Ley extremeña 16/2015) es una resolución administrativa determinante para el plan que no está recogida en la Directiva (el artículo 5 de la Directiva sólo exige que se haga un «*informe ambiental*» del plan, y que dicha evaluación se tenga en cuenta).
- C. Al no caber recurso contra la Declaración Ambiental Estratégica (DEA), ya que es configurada como un mero acto de trámite (según las leyes señaladas en la letra anterior), el Ayuntamiento que no esté conforme con aquella ha de esperar a la aprobación definitiva del plan para interponer recurso. Pero ello resulta paradójico por la razón de que precisamente, para poder aprobarlo definitivamente, dicho Ayuntamiento debe aceptar, incorporándolas al plan, las indicaciones señaladas en la DEA.

Otro punto de discusión es el carácter preceptivo

LSOTEX (DOE 10/04/2015), coincidieron en esa fase de discusión parlamentaria, con escasos resultados de armonización (sirva de ejemplo que las disposiciones derogatorias de ambas derogan el mismo artículo 10 de la Ley 12/2010, de 16 de noviembre, de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas).

y determinante de la Evaluación Ambiental Estratégica (justificado en el interés supra-local que ha de salvaguardar), cuyo proceso evaluador es resuelto por el órgano ambiental. Para Moreno, ello supone uno de los elementos potencialmente más sensibles a la restricción del ejercicio de la autonomía local en un campo, como el del planeamiento urbanístico, sujeto a la potestad administrativa de competencia municipal⁴. Como ya se ha señalado, la Evaluación Ambiental Estratégica se aplica a un conjunto indeterminado de planes y de programas. Sin embargo, el planeamiento urbanístico (y el de ordenación del territorio) contiene en su naturaleza una serie de características que lo distinguen del resto de planes. Estos últimos, por lo general, cumplen una función específicamente sectorial (como pueden ser los de carreteras, regadíos, residuos, etc.). En cambio, un plan urbanístico (y con mayor evidencia, un PGM) tiene un enfoque holístico, integral, que incluye la perspectiva ambiental en cuanto a los efectos existentes y previsibles de la actividad humana en el territorio; se formulan por la Administración local a través de un proceso público participativo (que se abre a la ciudadanía en general); dan soporte estructural a la realización de todo tipo de proyectos y actuaciones de otros planes sectoriales (viviendas de protección pública, infraestructuras, desarrollo rural, residuos, etc.). Pero para Moreno estas características del planeamiento no acaban de ser del todo asumidas en la legislación ambiental, pues ésta desplaza su ponderación al procedimiento ambiental, que es «paradójicamente» un «acto de trámite» a subsumir en el propio procedimiento de elaboración y aprobación del plan. En relación con lo anterior, los hitos capitales de la Evaluación Ambiental Estratégica (participación pública y estudio ambiental integrante del plan) ya se encuentran (desde el Reglamento de Planeamiento de 1978) en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes urbanísticos, lo que encaja con las reglas de la Directiva 2001/42, desencadenante de nuestro marco normativo ambiental⁵. Por todo ello concluye el autor que, o bien no habría sido necesario incluir al planeamiento urbanístico en el ámbito de aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica, por estar ya incorporada en la propia regulación urbanística (contenido y determinaciones del planeamiento, así como procedimiento de aprobación), o, en caso alternativo, debería

haberse recogido un régimen específico para la Evaluación Ambiental Estratégica del planeamiento, plenamente acorde con las características de esta clase de planes.

El caso particular extremo resulta exhaustivamente descrito por el geógrafo Víctor Jiménez Barrado (JIMÉNEZ BARRADO, 2018), que destaca la dificultad de los municipios — el 90% de los cuales presenta una talla poblacional inferior a 5.000 habitantes— a la hora de dotarse de un instrumento de ordenación urbanística general. Tanto es así que sólo alrededor de medio centenar de planes generales municipales, de un total de 388 a revisar, han sido a día de hoy aprobados definitivamente con arreglo a la LSOTEX.

Como último dato significativo, hay que tener en cuenta que hasta la fecha de elaboración de este trabajo, en Extremadura ningún PGM contaba aún con una Declaración Ambiental Estratégica desde la entrada en vigor de la Ley 16/2015. Desde entonces, todos los trámites ambientales resueltos para dichos planes urbanísticos se han sujetado al procedimiento transitorio previsto en la referida Ley, pues todos ellos, como es el caso de Trujillo, iniciaron el correspondiente procedimiento con anterioridad.

2.3. Una iniciativa legislativa reformista

El 16 de mayo de 2018 entró en vigor la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura. En sus 9 artículos, se regulan las siguientes cuestiones:

- A. La introducción de la coordinación intersectorial en los procedimientos
- B. La creación de la Comisión de Coordinación Intersectorial, como instrumento operativo
- C. La armonización normativa, mediante la modificación de cinco leyes autonómicas (en materia de suelo, carreteras, de patrimonio cultural, agraria y de protección ambiental) para la unificación de los plazos para la evacuación de informes.
- D. Se modifican los artículos 74 y 155 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura,

⁴ En materia de Urbanismo, Ordenación del territorio y Medio Ambiente, conocido es el complejo equilibrio entre el ejercicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas (de acuerdo con el art. 148 de la Constitución Española y los correspondientes estatutos de Autonomía), la salvaguarda de la autonomía local (MENÉDEZ REXACH, 2007) y el cumplimiento de unas condiciones

básicas para el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (GÓMEZ ROSSI, 2017).

⁵ La consideración del planeamiento urbanístico como instrumento de ordenación ambiental está consolidada en la legislación urbanística ya referida, además de reconocida en el ámbito científico (GARCÍA SUÁREZ & DE LA CRUZ MA-TEOS, 2016).

para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por la Comunidad Autónoma en virtud del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura (adoptado en fecha 29 de diciembre de 2015), en relación con la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la LSOTEX.

Con esta regulación se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

I. Eficacia administrativa

- Mediante el establecimiento de plazos unificados
- Estableciendo potestades para la resolución de discrepancias entre Administraciones
- Favoreciendo la gestión telemática del expediente administrativo (disposición adicional)

II. Simplificación de cargas

Será la Comisión de Coordinación Intersectorial la que solicite los distintos informes, en lugar del promotor (municipio), con la ventaja de que los órganos encargados de la emisión de los mismos forman, a su vez, dicha Comisión, evitando demoras en el cumplimiento de los plazos, así como, que se produzcan exigencias desproporcionadas para el desarrollo de las actividades económicas.

III. Apoyo a los municipios

La Comisión auxiliará a los Ayuntamientos, mediando entre éstos y los órganos encargados de la emisión de informes sectoriales y orientándoles sobre los trámites a seguir.

La experiencia, acumulada a través de los años por el trabajo de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura⁶, demuestra que entre la aprobación inicial y la provisional de los planes generales municipales transcurren períodos de tiempo excesivamente dilatados y que a veces se suscita una pugna de intereses encontrados entre los distintos órganos que han de informar el plan, lo que dificulta que puedan hallarse soluciones que satisfagan todas las perspectivas.

La intención, al intervenir en esa fase temprana del procedimiento de elaboración de los planes

generales, es coordinar a todos esos órganos e intereses sectoriales; reunirlos en un mismo foro donde pueda favorecerse el entendimiento y la coordinación entre todos ellos, junto con la Administración Local que ha de aprobar provisionalmente el instrumento.

Para ello se diseña la Comisión de Coordinación Intersectorial, en la que reunir precisamente a los representantes de los órganos que deben evacuar los informes para coordinar sus puntos de vista de manera que, si es preciso que el instrumento haya de adaptarse a las observaciones formuladas por unos, ello no suponga un impedimento para la obtención de los informes favorables de los otros.

En esta línea se unifican los plazos para la emisión de informes y se coordinan con el plazo de emisión de la declaración ambiental estratégica, esperando conseguir una mayor agilidad instructora.

Procede mencionar otra iniciativa legislativa reciente, la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA, 2019), que viene a derogar la LSOTEX con efectos de 27/06/2019 y cuyas determinaciones integran las referidas a la antes analizada Ley 2/2018, prestando especial atención a configurar un régimen urbanístico municipal ajustado a las características socio-económicas existentes en la región (planes generales detallados, normas técnicas de planeamiento, actuaciones simplificadas de transformación urbanística,...), pero sobre bases sólidas de ordenación territorial y ambiental (criterios de ordenación sostenible, planes de suelo rústico supramunicipales, planes generales estructurales, etc.).



FIG.2/ Trujillo (Extremadura). Situación geográfica en la Península Ibérica.

Fuente: Elaboración propia

y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura.

⁶ Este órgano colegiado se encuentra regulado por el Decreto 50/2016, de 26 de abril, de atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de organización

3. Evaluación ambiental del Plan General Municipal de Trujillo

Como referencia piloto de lo expuesto hasta ahora, analizaremos el caso del PGM de Trujillo (ver FIG. 02) sobre el que, habiendo culminado el 19 de enero de 2017 su evaluación ambiental, a la fecha de elaboración de este trabajo aún no ha sido aprobado definitivamente.

3.1. Cronología

Por Resolución de 30/11/2000, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, se aprueba definitivamente la Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Trujillo (DOE 11/04/2002), que con varias modificaciones mantiene su vigencia a día de hoy.

Antes de publicarse la aprobación anterior, lo hace la LSOTEX (DOE 03/01/2002), la cual establece la obligación de adaptar el planeamiento vigente en ese momento a lo dispuesto en dicha ley,

«para lo que los Municipios podrán interesar de los órganos urbanísticos de la Comunidad Autónoma de Extremadura la homologación de aquellos con el contenido de la nueva regulación» (disposición transitoria 2^a.2).

Esta homologación no se llevó a efectos en el caso de Trujillo, optando años después a la alternativa de la elaboración de un PGM con arreglo al contenido prescrito en la LSOTEX. No obstante, la clasificación del suelo que ordena el planeamiento vigente es asimilable a algunas de las clases y categorías establecidas en la LSOTEX tal y como se detalla en la FIG. 03, que reproduce la inserta en la propia Infraestructura de Datos de Extremadura (JUNTA DE EXTREMADURA, 2018), consistiendo en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Dentro del suelo urbanizable, las categorías representadas son las del suelo no urbanizable común; las de protección ambiental, natural, paisajista y cultural, y las de protección estructural (hidrológica, agrícola, ganadera y forestal).

Ya con el propósito de sustituir el planeamiento vigente por un PGM, el 3 de octubre de 2013 se inició el procedimiento de evaluación ambiental del mismo, con la recepción del documento inicial en la Dirección General de Medio Ambiente (órgano ambiental).

El órgano ambiental remitió al Ayuntamiento

el correspondiente Documento de Referencia (<http://extremambiente.gobex.es>), con fecha 28 de febrero de 2014, para la elaboración del Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) del PGM.

Con fecha de 8 de abril de 2015, el Ayuntamiento realizó la aprobación inicial del PGM.

Mediante publicación en el Diario Oficial de Extremadura (DOE) del 12 de mayo de 2015, se inicia la correspondiente información pública (por un plazo de 45 días) y las consultas a las administraciones afectadas.

Con fecha 23 de septiembre de 2016, el órgano ambiental recibió, procedente del Ayuntamiento, el ISA, el PGM aprobado inicialmente, la propuesta de Memoria Ambiental, y el resultado de la información pública y de las consultas efectuadas.

Con fecha 28 de noviembre de 2016, el órgano ambiental remitió al Ayuntamiento la propuesta de Memoria Ambiental del Plan General Municipal de Trujillo, otorgándole un plazo de 20 días para manifestar lo que considerasen oportuno.

Con fecha 17 de enero de 2017, el Ayuntamiento contestó manifestando su conformidad con la propuesta de Memoria Ambiental

El 28 de febrero de 2017 (DOE) se publicó anuncio de 20 de enero de 2017 del órgano ambiental, por el que se hace pública la Memoria Ambiental.

Con fecha de 31 de julio de 2017, el Ayuntamiento realizó la aprobación provisional del PGM.

El 19 de septiembre de 2017 (DOE) se publicó la aprobación provisional y se anunció el sometimiento del PGM a nueva información pública (por lo que se supone que a partir de la Memoria Ambiental se produjeron cambios sustanciales en la ordenación estructural planteada en el documento)⁷.

3.2. Normativa que rige

El procedimiento de evaluación ambiental del PGM de Trujillo se ha regido por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, junto con la Ley 5/2010, de 23 de junio, de Prevención y Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Reglamento de Evaluación Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado

⁷ El artículo 77 de la LSOTEX, previene que cuando la aprobación provisional haya modificado sustancialmente determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural —cuyas determinaciones se definen en el art. 70.1 de la misma Ley— habrá de practicarse nueva información pública, aunque sólo de aquellas cuestiones que hayan

sufrido en concreto las modificaciones y no todo el contenido del plan; y no será necesaria nueva información pública cuando los extremos modificados ya hubieran sido sometidos a exposición pública en alguno de los trámites previos de información pública.

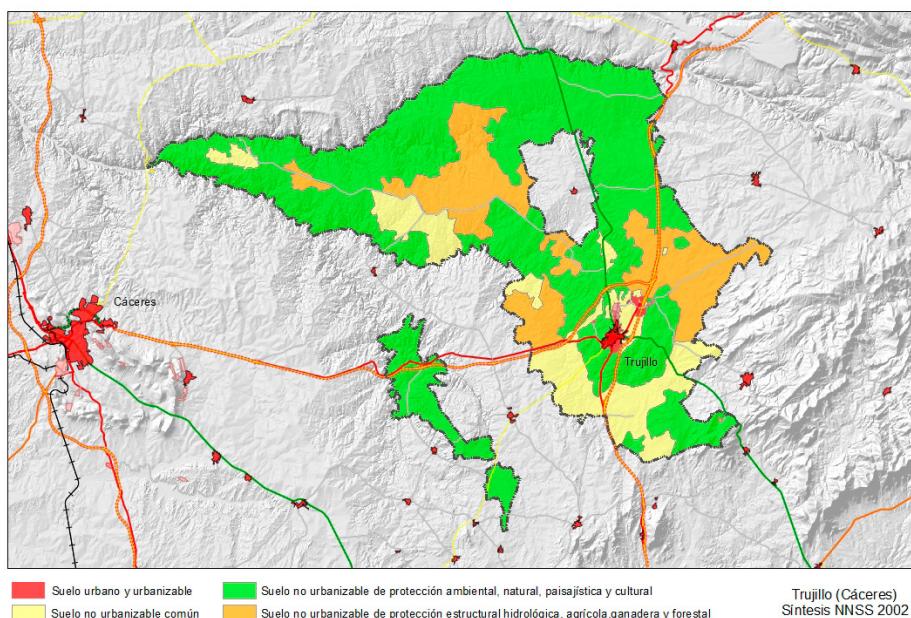


FIG.3/ Síntesis de la clasificación del suelo en la Revisión de las Normas Subsidiarias del Planeamiento Municipal de Trujillo (2002).

Fuente: Elaboración propia sobre bases cartográficas servidas por Infraestructura de Datos de Extremadura.

por el Decreto 54/2011, de 29 de abril. Aunque no lo menciona la Memoria Ambiental publicada (DOE 28/02/2017), ello se ajusta a lo previsto en el apartado 1 de la disposición transitoria sexta, «Evaluación Ambiental de Planes y Programas», de la vigente Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental, pues dicho procedimiento había alcanzado el sometimiento a información pública (DOE 12/05/2015) del PGM aprobado inicialmente, junto con el Informe de Sostenibilidad Ambiental, antes de la entrada en vigor de la Ley 16/2015 (fecha del 29/06/2015).

3.3. Observaciones al documento de referencia

El documento de referencia⁸ (art. 10 del Decreto 54/2011) es elaborado por el órgano ambiental, a la vista del documento de inicio y del resultado de las consultas preliminares realizadas (art. 9 del Decreto 54/2011), previamente a la aprobación inicial del plan, y debiendo contener las siguientes determinaciones:

- A. Amplitud, nivel de detalle y grado de especificación del informe de sostenibilidad ambiental
- B. Criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos ambientales y

principios de sostenibilidad aplicables

- C. Modalidades de información y consulta a que es preciso someter el informe de sostenibilidad ambiental, e indicación de las Administraciones públicas afectadas y del público interesado que deben ser consultados.

En el caso de Trujillo, al enumerar los criterios ambientales «en el ámbito de la ocupación del suelo» (apartado 3 del documento de referencia), se prescriben, para una serie de zonas concretas del Municipio, unas determinadas clasificaciones de suelo con arreglo a las categorías genéricas previstas tanto en la LSOTEX como en el Reglamento de Planeamiento de Extremadura. Dado que la clasificación de suelo es una determinación urbanística de carácter reglado, tal vez sería más ajustado al ámbito de competencias del órgano ambiental referir indicadores estrictamente ambientales que puedan ser tratados luego, consecuentemente, en términos de la técnica de ordenación urbanística que el equipo redactor del plan considere más adecuada para el cumplimiento de dichos criterios (clasificación, normas reguladoras de la zona correspondiente, parámetros de edificabilidad, ocupación, régimen de usos, etc.).

⁸ La Ley 16/2015, sustituye la expresión «documento de referencia» por la de «documento de alcance del estudio am-

biental estratégico».

3.4. Observaciones a la memoria ambiental

Con la Memoria Ambiental⁹ culmina el procedimiento de evaluación ambiental estratégica. En ella se ha de valorar:

«(...) la integración de los aspectos ambientales realizada durante el proceso de evaluación ambiental de un plan o programa, el informe de sostenibilidad ambiental y su calidad, y el resultado de las consultas y cómo éstas se han tomado en consideración, incluyendo además, la previsión sobre los impactos significativos de su aplicación y las determinaciones finales que deberán incorporarse a la propuesta del plan o programa» (art. 14.1 del Decreto 54/2011).

En el apartado 1 («Introducción») de la Memoria Ambiental del PGM de Trujillo, no se enumeran todas las modificaciones de la LSOTEX. Esta cuestión puede parecer no muy relevante pero cabe recordar el significativo alcance de la modificación operada por la Ley 6/2002, de 27 de junio, de medidas de apoyo en materia de autopromoción de viviendas, accesibilidad y suelo (cuestión descrita en el apartado 1 del presente trabajo) y que supuso la eliminación del «Estudio sujeto a Evaluación Estratégica del Impacto Ambiental» que debía motivar la ordenación estructural de todo PGM. Por otra parte, a pesar de lo expuesto en el apartado 3.2 anterior, sobre la normativa que debe regir en este expediente, se invoca normativa posterior (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana) al momento en que se inició el mismo, sin que se exprese el motivo por el cual se han de cumplir sus disposiciones y no, por ejemplo, las de la LSOTEX una vez modificada por la Ley 10/2015, de 8 de abril.

En el apartado 5 («Evaluación del resultado de las consultas realizadas y de su toma en consideración»), se señala lo siguiente:

- La Confederación Hidrográfica del Tajo (CHT) «en el último informe emitido de fecha 27 de mayo de 2016», indica:

«En virtud de artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, modificado en la Disposición Final Primera de la Ley 11/2005 de 20 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001 de 5 de julio del Plan Hidrológico Nacional,

⁹ Con la Ley 16/2015, la denominada 'Declaración Ambiental Estratégica' sustituye a la 'Memoria Ambiental' como culminación del procedimiento de evaluación ambiental. Esta Declaración, dictada por el órgano ambiental tras el análisis técnico del 'estudio ambiental estratégico' (equivalente al 'informe de sostenibilidad ambiental' de la ley 5/2010), ya no

informa al Ayuntamiento de Trujillo en relación con el Informe Sectorial relativo al Plan General Municipal en el término municipal de Trujillo que no puede considerarse que exista recurso suficiente para incrementar el consumo actual, mientras no se ejecuten las infraestructuras de regulación previstas en el Plan Hidrológico vigente».

- La Dirección General de Ordenación Industrial y Comercio¹⁰ se pronuncia en el siguiente sentido:

«La actividad extractiva de manera general no debe ser prohibida, por estar ello expresamente prohibido por la vigente Ley de Minas. Por ello, se considera que debe incluirse la actividad extractiva (.) en la tipología SNUP-P (Suelo No Urbanizable de Protección Paisajística) como un uso autorizable con carácter excepcional, además de por las razones señaladas, por existir explotaciones vigentes dentro de dicho tipo de suelo».

A pesar de estas observaciones, en el mismo apartado 5 de la Memoria Ambiental, más adelante, se indica:

«Las observaciones y sugerencias realizadas por las Administraciones públicas afectadas se han tenido en cuenta a la hora de elaborar el informe de sostenibilidad ambiental y el propio plan por lo que se han introducido una serie de cambios con respecto al documento presentado inicialmente, como se observa en la memoria de tramitación aportada».

(Esta adaptación no se ha podido comprobar por quien suscribe, al no tener acceso a dicha documentación, la cual debería quedar plasmada en el PGM una vez se apruebe provisionalmente).

Igualmente, en cuanto a la concertación previa que dispone el artículo 119 del Reglamento de Planeamiento de Extremadura (cuyo trámite la Memoria Ambiental no menciona expresamente), cabe destacar que, salvo el Municipio de Cáceres, ninguno de los municipios colindantes consultados parece haberse pronunciado.

En el apartado 6.3 se desarrollan las observaciones, sobre el pronunciamiento de la Confederación Hidrográfica del Tajo, al respecto de la insuficiencia de recursos hídricos y se señala que

«no se puede valorar la aportación de los dos sondeos con la información disponible, por lo que no se tendrán en cuenta en las conclusiones del informe de la CHT».

se somete como propuesta al órgano promotor, como sí ocurría con la Memoria Ambiental.

¹⁰ Cabe indicar que en el documento de referencia se señala que en el trámite de consultas previo a la elaboración del mismo se consultó con Dirección General de Ordenación Industrial y Comercio, pero no se obtuvo respuesta (pag. 5).

En el apartado 7 («Determinaciones finales a incorporar en el plan») se señala que el PGM

«deberá incluir las condiciones que recoge la memoria ambiental así como las medidas y actuaciones del informe de sostenibilidad ambiental (ISA), mientras no sean contradictorias con las primeras».

Esta prescripción puede resultar un tanto paradójica teniendo en cuenta que el ISA ha sido examinado exhaustivamente, tal y como recoge el apartado 4 de la Memoria Ambiental, por lo que tales contradicciones no deberían producirse.

En este mismo apartado, se indica la obligación de cumplir con diversas disposiciones legales de carácter general, unas derogadas y otras vigentes (artículo 9 de la Ley 9/2006; Ley 5/2010; Decreto 54/2011; Decreto 81/2011; Ley 16/2015, de 23 de abril; Ley 42/2007; artículo 56 quater de la Ley 8/1998; Decreto 110/2001;...). Estas remisiones normativas, distan de ser determinaciones concretas a incorporar en el plan (más allá de que cualquier plan debe, efectivamente, formularse de acuerdo con la legislación que le sea de aplicación).

También en este apartado, la cuestión de los recursos hídricos (CHT) queda de nuevo recogida, de forma condicional, a la ejecución de las infraestructuras previstas en el Plan Hidrológico vigente. Sin embargo nada se dice sobre la indicación del órgano autonómico competente en materia de minas —lo vimos antes al hablar del apartado 5 de la Memoria— de incorporar en el PGM «la actividad extractiva (...) en la tipología SNUP-P (Suelo No Urbanizable de Protección Paisajística) como un uso autorizable con carácter excepcional». Podríamos suponer que ya se recogió entre los cambios a los que hemos hecho mención y que no hemos podido aún verificar, pero, de no ser así, es presumible que esta cuestión se sustancie cuando el PGM sea sometido a aprobación definitiva en la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio (Decreto 50/2016, de 26 de abril, de atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura).

Así mismo, en el apartado 7, se enumeran una serie de cuestiones que no consisten en «*determinaciones finales a incorporar en el plan*» sino en consideraciones que no se materializan en ningún cambio documental. Sirva de ejemplo la siguiente:

¹¹ Respecto de la situación regional que nos ocupa, es recomendable consultar el Informe de la Comisión No Permanente de Estudio sobre la Despoblación en la Comunidad Autónoma de Extremadura (Asamblea de Extremadura,

«Los crecimientos propuestos en torno al núcleo urbano de Trujillo, como Suelo Urbano No Consolidado y Suelo Urbanizable, se encuentran junto a infraestructuras y construcciones en muchos casos ya existentes y dentro del área natural de expansión del casco urbano, no presentando valores ambientales reseñables. El crecimiento en estas áreas se considera ambientalmente compatible».

El apartado 10 («Publicidad») se remite a un acto futuro, el de la aprobación definitiva del PGM, cuyos requisitos son, a día de hoy, no del todo coincidentes con la legislación actualmente aplicable (art. 46.2 de la Ley 16/2015 y art. 79.2 de la LSOTEX)

4. Conclusiones

No cabe duda de que la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es un magnífica fórmula para conseguir que todo plan o programa cumpla sus fines sin que ello repercuta negativamente sobre del medio ambiente, resultando particularmente valioso el global y aglutinador propósito participativo que se inserta en su contenido. La problemática resultante de su puesta en práctica, sin embargo, no debería ser infravalorada en un contexto geográfico y social donde el desarrollo económico pasa por la necesaria capacidad para el despliegue de actuaciones que contrarresten la despoblación¹¹ y mejoren la calidad de vida. Esta dificultad se manifiesta, a su vez, en un escenario de creciente complejidad normativa; una legislación diversa y dispersa, sujeta a sobrevenidas y sucesivas modificaciones (baste consultar los 18 códigos de urbanismo vigentes en el territorio español), que incide directamente en los planes y proyectos sujetos a control administrativo.

En el caso de los planes urbanísticos, en este trabajo hemos podido comprobar que la EAE puede llegar a constituirse en una instrucción urbanística, desplazando el margen discrecional que el redactor facultativo del plan tiene reconocido. Esta posibilidad, además de tensionar el equilibrio <competencia autonómica – autonomía local>, en un área tan sensible para el círculo de intereses municipales como el diseño de su modelo de desarrollo territorial, alcanza al ámbito funcional de los propios órganos urbanísticos y ambientales de la Administración regional.

Como vías para mejorar esta realidad, y en línea con muchas de las alternativas apuntadas, en el

2015) en el que además de aportarse cifras sobre la despoblación se señalan una serie de medidas para contrarrestar el fenómeno.

seno de la Comunidad Autónoma de Extremadura se encuentra desde el año 2016 operando

«el Observatorio para la Simplificación Administrativa, cuya finalidad es, precisamente, el estudio y análisis permanente de los procedimientos y trámites aplicables a la creación y consolidación de empresas así como elaborar propuestas para la simplificación administrativa y la eliminación de trabas burocráticas» (Decreto 2/2016, de 12 de enero).

Especificamente, a falta de su previsto desarrollo reglamentario contamos ya con la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura, que incluye el propósito particular de armonizar los trámites urbanísticos y ambientales.

Conviene esperar, también, medidas adecuadas en las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura (DOTEX), las cuales se encuentran actualmente en tramitación, habiéndose formulado el documento de alcance de su estudio ambiental estratégico. En estas DOTEX se aborda, precisamente, la regulación estratégica de los procesos de ocupación del territorio, con el objeto de consolidar y potenciar, desde una opción sostenible del desarrollo, la distribución equilibrada de estos procesos en los emplazamientos idóneos y adecuados al interés general, integrando y coordinando las planificaciones sectoriales en sus acciones territoriales. Así mismo, establecerá unos criterios territoriales básicos para el uso racional de recursos naturales, la protección de los valores ecológicos, el tratamiento de suelos agrarios, la protección del patrimonio histórico-cultural, y la protección frente a riesgos.

En paralelo a lo anterior, habrá que comprobar la eficacia de la reciente Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, en vigor a partir del 27 junio de 2019, respecto de que los trámites y contenidos sectoriales (incluidos los ambientales), a integrar en los procedimientos de ordenación del territorio y urbanísticos, consigan ajustarse a la máxima racionalidad y coherencia con el interés general.

5. Bibliografía

- ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. (2015). *Informe final del grupo de trabajo para el análisis de la normativa que regula las actividades sometidas a control ambiental y urbanístico*. Documento de trabajo interno.
- ALMENAR-MUÑOZ, M., & ANGULO-IBÁÑEZ, Q. (Junio de 2018). Identificación de factores y evaluación ambiental de planes. *ACE: Architecture, City and Environment*, 13(37), 11-30.
- ALONSO IBÁÑEZ, M. R. (2012). Intervención en la

ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLIV(174), 639-654.

- ASAMBLEA DE EXTREMADURA (25 de marzo de 2015). Informe de la Comisión No Permanente de Estudio sobre la Despoblación en la Comunidad Autónoma de Extremadura. *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* (778), 8-20.
- CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, Á. (2016). Los informes preceptivos en su tramitación y la planificación territorial y urbanística andaluza: la espiral de complejidad. *Práctica Urbanística*(140), 85-116.
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA (9 de febrero de 2019). Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado* (35), 12436-12570.
- EUROPEAN COMMISSION. (2001). Recuperado el 12 de 10 de 2018, de http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf
- GARCÍA SUÁREZ, B., & DE LA CRUZ MATEOS, S. (2016). Efectos del planeamiento en la Red Natura 2000: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLVIII(190), 595-608.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. (2015). *Informe final del grupo de trabajo para el análisis de la normativa que regula las actividades sometidas a control ambiental y urbanístico*. Documento de trabajo interno.
- GÓMEZ ROSSI, M. J. (2017). El debate competencial de las declaraciones de utilidad pública e interés social: su afección a las condiciones básicas de igualdad y a la autonomía local. Su repercusión en el ámbito económico. *Práctica Urbanística*(144), 87-102.
- JIMÉNEZ BARRADO, V. (2018). *Urbanizaciones ilegales en Extremadura. La proliferación de viviendas en el Suelo No Urbanizable durante el periodo democrático*. Tesis doctoral, Universidad de Extremadura, Arte y Ciencias del Territorio.
- JUNTA DE EXTREMADURA. (2018). Visualizador de mapas. Recuperado el 14 de octubre de 2018, de <http://www.ideex.es/IDEEXVisor/>
- MENÉNDEZ REXACH, Á. (2007). Autonomía urbanística municipal: planeamiento, disciplina y obras públicas. Anuario de Derecho Municipal.
- MORENO, A. M. (2016). El planeamiento urbanístico y la evaluación ambiental estratégica: balance y reflexiones críticas sobre una relación problemática. *Práctica Urbanística*(143), 27-49.

Abreviaturas

- CA: Comunidad Autónoma
- CHT: Confederación hidrográfica del Tajo
- DEA: Declaración Ambiental Estratégica
- DOE: Diario Oficial de Extremadura
- DOTEX: Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura
- EAE: Evaluación Ambiental Estratégica
- ISA: Informe de Sostenibilidad Ambiental
- PGM: Plan General Municipal
- LSOTEX: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 200, verano 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 293-310

La dispersión urbana de los residentes europeos en el territorio almeriense

Antonio CASTILLA-POLO (1) & Carlos Jesús ROSA-JIMÉNEZ (2)

(1) Arquitecto, Facultad de Turismo de la Universidad de Málaga

(2) Dr. Arquitecto, Instituto Interuniversitario UMA-UPC de Hábitat, Turismo y Territorio, Universidad de Málaga

RESUMEN: Los fenómenos de ocupación del suelo asociados a residentes europeos en la costa española han sido generalmente incluidos dentro del concepto de Turismo Residencial. Desde las múltiples disciplinas que lo han estudiado, como la Sociología, la Geografía, la Economía o la Urbanística, se desprende la repercusión negativa de pautas incontroladas de crecimiento y el grave impacto paisajístico de las elevadas tasas de suelo urbanizado asociadas a este fenómeno. La provincia de Almería acoge un gran número de residentes vinculados al turismo procedentes de la UE15, solamente superada por el destino internacional de sol y playa de Málaga. El objetivo de esta investigación es describir el fenómeno en esta provincia y avanzar hacia su caracterización para evitar posibles efectos adversos en el territorio y en el paisaje de Almería. En cuanto a la metodología, la información se ha extraído de diversas fuentes oficiales, principalmente del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, así como de la base de datos CORINE Land Cover. Con este estudio se identifican las áreas elegidas por los residentes europeos en Almería y se definen sus principales características, considerando el alto impacto de este aspecto sobre el paisaje y la estructura del territorio.

DESCRIPTORES: Residentes europeos. Turismo residencial. Costa de Almería. Dispersión urbana. Urbanismo.

Urban sprawl of European residents in the territory of Almería

ABSTRACT: Land use associated with European residents on the Spanish coast has usually fallen within the concept of Residential Tourism. The different disciplines which have researched into this topic, namely Sociology, Geography, Economy or Urban Studies, have highlighted the negative impact of uncontrolled land consumption associated to this phenomenon. Almería receives a vast number of residents closely linked to tourism from the EU15, only surpassed by the international sun and beach

Recibido: 30.06.2018; Revisado: 05.09.2018

Correo electrónico: antonio.castillapolo@eaalmeria.es Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1618-1905> cjrosa@uma.es

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6356-8734>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

destination of Malaga. The aim of this research is to describe the phenomenon in this region and to move towards its characterization, with a view to prevent potential negative impact on Almeria's territory and landscape. In terms of methodology, information has been gathered from official sources, mainly from the Institute of Statistics and Cartography of Andalusia and CORINE Land Cover inventories. With this study we identify the areas selected by European residents in Almeria and outline its main features, taking into consideration the high impact of this topic over the landscape and the territorial structure.

KEYWORDS: European residents. Residential tourism. Almeria Coast. Urban sprawl. Urban studies.

1. ¿Residentes o turistas? Negocio inmobiliario e impacto sobre el territorio

Los fenómenos de ocupación del territorio por parte de residentes europeos han sido generalmente enmarcados dentro del concepto de Turismo Residencial (TR). Sin embargo, este término ha sido muy discutido dentro del ámbito académico. Como refiere HUETE & al. (2008), la delimitación de la expresión TR ha suscitado múltiples interpretaciones desde que Francisco Jurado la incorporara en su libro "España en venta: compra de suelo por extranjeros y colonización de campesinos en la Costa del Sol", publicado en 1979, para hacer referencia a procesos que no delimitan un marco teórico de referencia claro y operativo.

A esta imprecisión se une la contradicción que subyace en el propio término, pues parece incongruente referirse a personas que residen de forma permanente o semipermanente fuera del lugar de su residencia habitual como "turistas" (HUETE & al., 2008). No obstante, aunque no existe un criterio unánime y objetivo sobre su naturaleza migratoria o turística, podemos encontrar tres aspectos fundamentales en la caracterización de estos procesos de movilidad residencial: las motivaciones, la temporalidad y las formas de relación social asociadas a la naturaleza de este fenómeno.

Para KING (2002), la motivación de la migración responde a una razón básicamente económica y productiva, mientras que el turismo se caracteriza por la libertad de elección y el consumo. No obstante, en la actualidad este autor reconoce que han surgido nuevas formas de movilidad que desdibujan esta división convencional entre migración y otros tipos de desplazamientos (viaje, turismo, circulación, desplazamiento por trabajo, etc.). Por otro lado, HUETE & al. (2013) plantean que las motivaciones de los migrantes no son operativas para estudiar los fenómenos de movilidad, particularmente si el enfoque del estudio es eminentemente cuantitativo.

Tampoco existe unanimidad en establecer un marco temporal para delimitar el tiempo que se considera de estancia frente al de residencia.

Así, autores como RAYA & al. (1999) asocian el fenómeno del TR a estancias superiores a 12 meses, ALEDO & al. (2007) a 6 meses y RODRÍGUEZ (2004) indica que en muchos estudios locales se tiende a rebajar este período a 2 o 3 meses. Dada la flexibilidad en la definición de los límites temporales, existen otros criterios para discernir entre ambas naturalezas asociados a la temporalidad, como la adquisición de la vivienda en propiedad o el registro administrativo. Pero tampoco pueden ser considerados como determinantes para definir al turista residencial que, en muchos casos, a pesar de poseer su vivienda en propiedad y estar empadronado en el municipio de destino, presenta un estilo de vida más asociado al turismo que la migración.

Las formas de relación social asociadas a estas movilidades permiten determinar la naturaleza turística o migratoria del TR de una forma más clara. Un modelo muy común en el litoral español lo constituyen las "urbanizaciones", enclaves aislados de la sociedad local para reducir así posibles dificultades asociadas a las diferencias culturales o a las barreras del idioma (WILLIAMS & al., 1997). En referencia a las movilidades de alemanes hacia destinos turísticos, MÜLLER (2002) apunta también que, a pesar de que normalmente la elección de los enclaves implica la existencia de lazos previos con la comunidad local, generalmente nunca se busca la integración en la sociedad que los acoge. Por tanto, podría decirse que la naturaleza migratoria de este fenómeno normalmente implica un compromiso y sentido de pertenencia a la sociedad local, mientras que la naturaleza turística tiende al aislamiento voluntario con respecto a la sociedad anfitriona.

Se puede confirmar que en la actualidad existen múltiples formas de movilidad que van desde el turista vacacional al migrante residencial, y en muchas de ellas la distinción entre su carácter migratorio o turístico se muestra borrosa (MANTECÓN & al., 2009).

1.1. Turismo Residencial como argumento para el negocio inmobiliario

Frente a una conceptualización del TR compleja

y poco operativa, parece que existe un mayor consenso desde el punto de vista económico en la aceptación del término como producto inmobiliario: «El turismo residencial es la actividad económica que se dedica a la urbanización, construcción y venta de viviendas que conforman el sector extra-hotelero, cuyos usuarios las utilizan como alojamiento para veranear o residir, de forma permanente o semipermanente, fuera de sus lugares de residencia habitual, y que responden a nuevas fórmulas de movilidad y residencialidad de las sociedades avanzadas», MAZÓN & ALEDO (2005a: 18-19).

Este fenómeno se asocia a procesos de gran actividad económica que giran en torno al negocio inmobiliario, y que adquirieron su máxima expresión en la etapa previa a la crisis económica española¹. Para muchos autores como MAZÓN & ALEDO (2005b) el TR no solo impulsó el crecimiento económico de las áreas donde se desarrolló (principalmente litorales), sino que fue además un agente principal del cambio social y cultural en estas regiones. RAYA (2003), al evaluar el TR en el litoral de Andalucía, expresaba que la intensidad del fenómeno y sus repercusiones económicas hacen necesaria su incorporación como producto turístico dentro de la política autonómica.

Sin embargo, en la mayoría de los casos estos procesos estuvieron argumentados bajo la lógica de la financiación de los municipios afectados y por las grandes inversiones asociadas a la creación de complejos residenciales, políticas de desarrollo económico con notables contradicciones en diferentes planos. En algunos casos se han tratado de urbanizaciones desarrolladas bajo las figuras legales de actuaciones de interés regional, intervenciones justificadas mayoritariamente por los supuestos beneficios que la región obtendría en el ámbito de los servicios públicos o la economía de la zona. Un ejemplo significativo es el proyecto de la Marina de Cope en Murcia, que promovía el desarrollo estratégico del litoral a través de la construcción de un megacomplejo urbanístico, y que finalmente no pudo llevarse a cabo por la fuerte respuesta a nivel social, político y judicial.

Este modelo, basado en un consumo acelerado de recursos, está mostrando en la actualidad claros síntomas de agotamiento y saturación. Esto ha generado múltiples debates sobre los daños que acarrea a la competitividad de los destinos turísticos, amenazando incluso la continuidad de estos enclaves como atractores turísticos (VERA, 2005).

¹ Entre 1997 y 2007 el crecimiento económico de España se basó en el sector de la construcción. El boom inmobiliario

En referencia al sector turístico residencial, ALEDO & al. (2007) argumenta que el funcionamiento perverso de la lógica empresarial provoca la socialización de los costes y la privatización de los beneficios, por lo que se hacen necesarias políticas que apuesten por modelos de desarrollo viables a largo plazo y que salvaguarden la estabilidad y permanencia de los valores principales del territorio.

Aunque la operación policial Malaya en 2006 supuso una concienciación social en la vinculación del urbanismo con la corrupción, el desarrollo de figuras urbanísticas menores, como las licencias para la implantación de actividades en suelo rústico (especialmente la de casa de apero), los planes especiales o los planes de actuación, han permitido el desarrollo de segundas residencias y el fomento del urbanismo difuso. Frente a esta situación, el desarrollo de decretos como el DECRETO 60/2010 o el DECRETO 2/2012 en Andalucía han sido claramente insuficientes.

Frente a los 1.026 enclaves inventariados por la Junta de Andalucía en 1989 como parcelaciones urbanísticas en el medio rural (JUNTA DE ANDALUCÍA, 1989), el estudio de PIÑERO (2015) aumenta esta cifra a 2.870 enclaves y estima alrededor de 135.000 viviendas. Sólo en la Axarquía (Málaga) el estudio de YUS & TORRES (2010) localizó unas 21.000 viviendas especialmente vinculadas a la proporción de residentes de origen extranjero de los municipios afectados.

Finalmente, la LEY 6/2016 incorpora medidas urgentes en relación con estas edificaciones y modifica las bases desarrolladas por la LEY 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía. Con ella se posibilita la regularización de numerosas edificaciones en suelo no urbanizable pero deja a su vez a múltiples afectados extranjeros que alegan el desconocimiento del origen ilegal de las edificaciones que adquirieron. En Almería son numerosas las sentencias judiciales encaminadas a la demolición de estas viviendas, sobre todo en municipios como Albox, Zúrgena o Vera, si bien son pocos los casos en los que se han llegado a ejecutar los derribos, principalmente por las consecuencias que conlleva a nivel social y para la imagen del municipio. En este sentido, cabe destacar la repercusión que desencadenó la demolición de la vivienda de la familia Prior en el municipio de Vera o el caso del matrimonio Payne en Albox.

En lo que se refiere al concepto de TR, MANTECÓN (2016) plantea que ha habido una instrumentalización con el fin de promover

español alcanzó su punto álgido en 2006.

intereses ligados al negocio inmobiliario, por lo que se debe cuestionar el límite y vigencia de la expresión como herramienta para la investigación del turismo, sobre todo si se tiene en cuenta la politización a la que ha sido expuesto este término. No obstante, en este artículo es necesario aclarar que la utilización del término TR únicamente hace referencia a los fenómenos de ocupación del territorio por parte de residentes europeos, independientemente de su relación con el ámbito del turismo y de los aspectos económicos asociados al negocio inmobiliario a los que estas migraciones generalmente se vinculan.

1.2. Impacto territorial y sobre el paisaje

Desde un punto de vista paisajístico y territorial, estas movilidades de residentes europeos han sido objeto de estudio principalmente por la fragmentación socio-espacial asociada, los modelos de implantación urbana con los que se ha materializado, vinculados principalmente al urbanismo expansivo, o sus implicaciones en lo que respecta a la ordenación del litoral.

1.2.1. La fragmentación socio-espacial

Como ya se apuntó, los asentamientos vinculados a este fenómeno se caracterizan por ser núcleos aislados de la sociedad local. De hecho, ya JURDAO (1979) mencionaba como rasgo característico de las nuevas urbanizaciones su falta de conexión con el núcleo tradicional, siendo su único lazo de unión el control administrativo del mismo Ayuntamiento, y en muchos casos muy limitado, debido a que un gran número de estos residentes no están interesados en inscribirse en los padrones municipales. Aún así, municipios como Mojácar o Arboleas incluyen dentro de su estructura organizativa concejalías específicas para tratar este tipo de relaciones con su población extranjera.

Las operaciones urbanísticas asociadas han tenido una gran repercusión territorial y paisajística. MANTECÓN & al. (2016:67) expone en este sentido: «la construcción de urbanizaciones en las periferias de los municipios bajo el pretexto del desarrollo turístico ha transformado la configuración territorial de multitud de poblaciones en las regiones mediterráneas españolas». Este mismo autor documenta diversos casos de fragmentación socio-espacial en el mediterráneo, a las que denomina sociedades duales, y detecta una clara diferenciación espacial entre las funciones de ocio y las funciones productivas.

1.2.2. El urbanismo expansivo y la dispersión territorial

Por otro lado, las formas urbanas en las que se ha

materializado este fenómeno se incluyen mayoritariamente dentro del *urban sprawl* o urbanismo expansivo. MEMBRADO (2015) realiza un estudio en el que se vincula la migración residencial y el urbanismo expansivo en el área mediterránea de la península. Según este estudio, este urbanismo ha sido el modelo de desarrollo urbano que más ha crecido en España durante los últimos 20 años y se ha caracterizado por estar asociado a tipologías de vivienda unifamiliar aislada y bajas densidades edificatorias.

Según MARTÍ & NOLASCO (2012), estas áreas residenciales de baja densidad, con carácter fragmentario y con una débil relación con los núcleos urbanos tradicionales, se identifican con la dispersión territorial, también denominada “tejido urbano discontinuo” dentro de las principales clasificaciones de usos de suelo, si bien es conveniente mencionar que son múltiples los casos en los que, por su carácter difuso y aislado, estas residencias ni siquiera son detectadas o incluidas en ninguna clasificación de suelo urbano.

Según los anteriores autores, estas intervenciones suponen una transformación cualitativa de la cultura territorial y urbanística de estos territorios, introduciendo importantes impactos paisajísticos. La introducción de tipologías que no son acordes con el lugar que las acoge, la ocupación de espacios de características orográficas singulares y la gran extensión de la superficie ocupada son los principales factores que los autores mencionan como generadores del impacto en el paisaje.

ALEDO (2008) señala la amenaza que entraña las nuevas macrourbanizaciones asociadas al TR: grandes operaciones inmobiliarias en las que se incluyen campos de golf, infraestructuras hoteleras y otros servicios asociados, y que consumen enormes superficies de suelo. Como indica este autor, el impacto de estos resorts turístico-residenciales es evidente, sobre todo en el ámbito paisajístico pues implican la erradicación del paisaje rural y su suplantación por un paisaje sin historia.

1.2.3. Los impactos en el litoral

Los efectos sobre el paisaje cobran aún más protagonismo si cabe en las áreas litorales, donde mayormente se produjo el auge de la función vacacional y residencial inicial. Sin embargo, este crecimiento tiene también en la actualidad claros efectos sobre el área prelitoral e incluso interior, materializándose en nuevos espacios emergentes derivados de la colmatación espacial de la franja litoral (VERA, 2005).

La transformación de los paisajes litorales ha ocasionado impactos adversos y deterioros

medioambientales, lo que unido a otros factores externos -como la apertura de nuevos destinos internacionales o los cambios motivacionales en la demanda- ha dado lugar a graves síntomas de agotamiento en muchos destinos turísticos maduros del litoral que se ven necesitados de planes de regeneración (PÉREZ, 2014).

Dentro del debate de la regeneración de los destinos maduros del litoral, PIE & ROSA (2014) defienden la idea de paisaje como instrumento para reinventar el turismo y asignar nuevos usos para antiguos territorios. Los autores realizan una revisión de las intervenciones -desde el embellecimiento en clave estética hasta la interpretación del paisaje en clave ambiental-, y logran resituar el discurso actual sobre la regeneración de los destinos maduros desde el paisaje de la segunda costa y las infraestructuras verdes.

Tanto de las consecuencias económicas analizadas anteriormente como de los impactos paisajísticos mencionados en este apartado se desprende la repercusión negativa de pautas incontroladas de crecimiento y el grave impacto paisajístico de elevadas tasas de suelo urbanizado.

2. Almería como caso de estudio. Una oportunidad para la intervención coherente

La situación geográfica periférica y apartada de los centros niales de comunicación, así como la ausencia de infraestructuras hicieron que Almería permaneciera ajena al boom turístico que experimentaron otras áreas del litoral español a principios de los años 70 (LARA, 1981).

Esta situación, tal y como señala AZNAR (2003:22), debe ser vista como una oportunidad, puesto que «el hecho de que Almería no cogiera el tren del desarrollo turístico de los años setenta, le permite que actualmente pueda ofrecer un producto que se asienta sobre un medio ambiente original y diferenciado, grandes áreas litorales aceptablemente conservadas y espacios naturales únicos en Europa». No obstante, los datos estadísticos del sector en la actualidad muestran un crecimiento continuado, lo que augura un futuro prometedor para el turismo almeriense (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2015).

La estrecha relación del turismo vacacional hace que se pueda presuponer esta tendencia también para el TR en esta provincia. Este hecho genera una oportunidad para investigar los fenómenos de ocupación de residentes europeos en esta región y aprovechar las circunstancias que rodean este fenómeno para avanzar hacia mecanismos de desarrollo coherentes y planificados, que consideren el paisaje como un elemento vital de

la configuración del territorio.

Por otro lado, la Estrategia del Paisaje de Andalucía (EPA) realiza un diagnóstico sobre el estado de los conocimientos paisajísticos en Andalucía y evidencia grandes vacíos en lo que respecta a la cualificación de los paisajes en la provincia de Almería (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2012). Este estudio intenta ser una contribución en esta dirección, una aportación que ayude a caracterizar y cualificar los paisajes del territorio almeriense y que permita detectar posibles inferencias entre el fenómeno de la ocupación de suelo por parte de los residentes europeos y los valores paisajísticos de los territorios de Almería.

Todo lo anteriormente mencionado unido a la escasa bibliografía dedicada al estudio de la dispersión urbana de los residentes europeos en el territorio almeriense justifica la utilidad y conveniencia de esta investigación.

3. Planteamiento, metodología y fuentes de información

En este estudio se analizan y comparan dos variables de estudio: los datos del número de residentes europeos UE15 y el incremento del tejido urbano discontinuo, proponiéndose un acercamiento según tres escalas progresivas.

El primer nivel lo constituye el territorio andaluz, en el que se estudian estas dos variables dentro de las ocho provincias y se evalúan los casos más representativos.

El siguiente acercamiento se centra en el estudio de los crecimientos urbanos discontinuos en los ámbitos de los planes territoriales subregionales de la costa mediterránea. Para ello se han tomado las unidades territoriales del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2006) asociadas a la costa de Málaga (Costa del Sol Occidental, Aglomeración Urbana de Málaga y Costa del Sol Oriental o Axarquía) así como las correspondientes a la costa de Almería (Poniente Almeriense, Aglomeración Urbana de Almería y Levante Almeriense). Se ubican geográficamente estos tejidos urbanos y se analiza el crecimiento del suelo urbano discontinuo en estas unidades litorales.

Por último, se toma la provincia de Almería como caso de estudio. En este nivel se identifican y ubican geográficamente los principales núcleos de población UE15 y se analiza su evolución tanto en lo que respecta a la población censada como a los tejidos urbanos discontinuos asociados. Con la intención de detectar aquellos enclaves donde la ocupación de residentes europeos es relevante, se han considerado únicamente aquellos municipios que superan

los 500 residentes UE15 censados dentro de su término municipal.

A continuación, se describen los paisajes asociados a cada uno de los enclaves detectados y se analizan las lógicas y repercusiones de estos asentamientos sobre el territorio, buscando la tabulación de los rasgos más significativos en cada uno de estos casos.

3.1. Fuentes relativas a la fragmentación socio-espacial

Para el análisis de la fragmentación socio-espacial se estudian las nacionalidades de los estados miembros de la Unión Europea con fecha de ingreso anterior a 2004 (UE15): Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Para su cuantificación se utiliza el padrón municipal del año 2016 (IECA, 2016a). Los datos de distribución espacial corresponden a la estimación de la Base de Datos Longitudinal de la Población de Andalucía (IECA, 2016b), que utiliza una malla regular formada por celdillas de 250m de lado para representar su geolocalización.

3.2. Fuentes relativas al crecimiento expansivo

El estudio se centra en el tejido urbano discontinuo por ser ésta la clasificación de suelo que más se asemeja a las formas de ocupación del suelo vinculadas a los asentamientos de residentes europeos, fundamentalmente viviendas unifamiliares con jardín y bloques de apartamentos con zonas verdes comunes (MARTÍ & NOLASCO, 2012; MEMBRADO, 2013; 2015; MARTÍNEZ & al., 2016).

El análisis de la ocupación del suelo se basa en los datos de Corine Land Cover (CLC), donde sólo se han considerado dos clases de suelo de las zonas urbanas, ambas incluidas dentro del nivel 3 de jerarquización: el tejido urbano continuo, clase 111; y el tejido urbano discontinuo, clase 112 (AEMA, 1990 y 2012). Según el informe *The revised and supplemented Corine land cover nomenclature* (AEMA, 2000) se considera tejido urbano continuo aquel en el que las estructuras urbanas y las redes de transporte ocupan más del 80% de la superficie. Por el contrario, estamos ante tejidos urbanos discontinuos si este porcentaje descende al intervalo comprendido entre el 30% y el 80%.

3.3. Fuentes relativas al paisaje

Además de las consultas bibliográficas, se han realizado visitas a los focos detectados y se han analizado in situ, a través de bocetos

y anotaciones, los tejidos asociados a estos enclaves y sus principales relaciones con el paisaje. También se han tomado muestras fotográficas de las series de ortofotos publicadas por el IECA (2017) correspondientes al Plan Nacional de Ortofotografía Aérea.

4. Población europea residente y tejido urbano discontinuo

4.1. Los residentes europeos y el tejido urbano discontinuo en el territorio andaluz

Los datos indican que la extensión de superficie urbana discontinua no está proporcionalmente relacionada con el número de residentes europeos censados (ver Fig.1).

En lo que respecta a superficie urbana discontinua, Málaga, Sevilla y Cádiz superan las 25 mil has; Córdoba, Granada y Almería oscilan entre las 9 y 14 mil; y las provincias de Huelva y Jaén cuentan con los menores valores de este tejido urbano. Sin embargo, este fenómeno presenta una clara incidencia en las provincias litorales si atendemos al número de residentes UE15, pues Málaga sobrepasa ampliamente la media andaluza y le sigue Almería superando los 20 mil habitantes. Granada y Cádiz mantienen valores intermedios que rondan los 13 mil hab., mientras que la provincia de Huelva apenas alcanza los 5 mil hab.

Como indican diversos autores (MEMBRADO, 2015; WILLIAMS & al., 1997; RODRÍGUEZ, 2004), existe una clara relación entre los espacios de fuerte tradición turística litoral y los movimientos asociados al TR. En este sentido, la Costa del Sol se configura como uno de los principales destinos del Mediterráneo asociados a este fenómeno, lo que se refleja tanto en la población europea censada en sus municipios como en los valores de suelo urbano discontinuo.

Atendiendo al número de europeos censados, como ya avanzaba MEMBRADO (2013), Almería se constituye como el segundo foco de este fenómeno en Andalucía, destacando no obstante unos consumos de tejido discontinuo muy contenidos.

En este sentido, comparar la distribución de las superficies de suelo urbano discontinuo dentro de las franjas costeras de las provincias de Málaga y Almería ilustra con claridad los desiguales niveles de ocupación del territorio (ver Fig. 2).

Es incuestionable el desarrollo del tejido urbano discontinuo de la Costa del Sol Occidental, que según los datos de CLC 2012 cuenta con 17.079 has de suelo, valor que supera con creces las

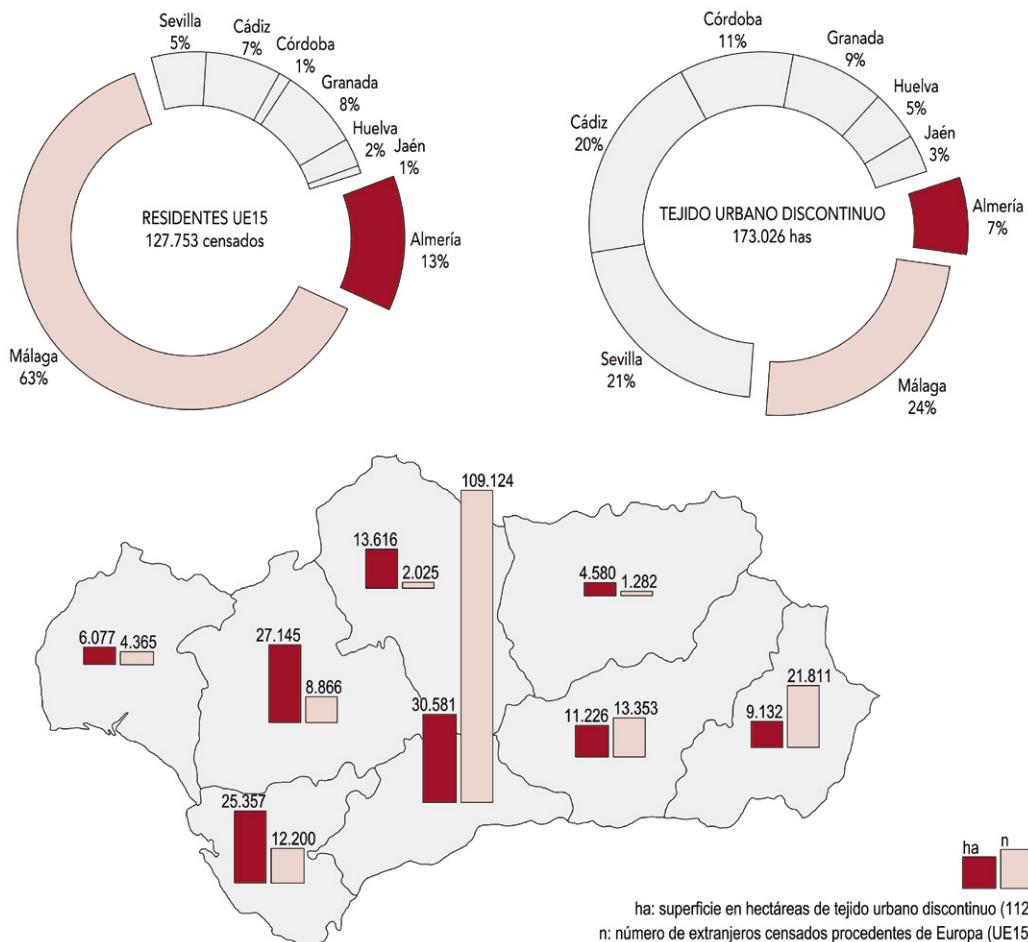


FIG.1/ Residentes europeos UE15 y tejido urbano discontinuo en Andalucía

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA (2016) y de AEMA, CORINE (2012)

7.490 has correspondientes a todo el litoral almeriense.

En Almería, estos crecimientos son mucho menores. El valor más alto de tejido urbano discontinuo se encuentra en la Aglomeración Urbana de Almería, aunque estos crecimientos se encuentran más asociados al crecimiento progresivo de la capital que a desarrollos relacionados con el TR.

Además, se considera reveladora la evolución de este tipo de suelo desde 1990 hasta 2012, período en el que se produce la vorágine urbanizadora asociada al boom inmobiliario español (GAJA, 2008). En este sentido, los crecimientos de tejido discontinuo de las tres unidades litorales de Málaga han sido muy elevados, llegando a contabilizarse un incremento de 20.080 has. También es reseñable la rapidez con la que

está aumentando este tejido urbano dentro de la provincia almeriense, pues los valores totales de esta variable en las unidades territoriales litorales de esta provincia muestran incrementos alarmantes, pasando de 706 has en 1990 a 7.490 has en 2012, lo que supone un incremento porcentual del 960%.

4.2. Los residentes europeos y el tejido urbano discontinuo en la provincia de Almería

4.2.1 Principales núcleos de población UE15

Excluyendo la capital, la población UE15 se concentra básicamente en el entorno de tres

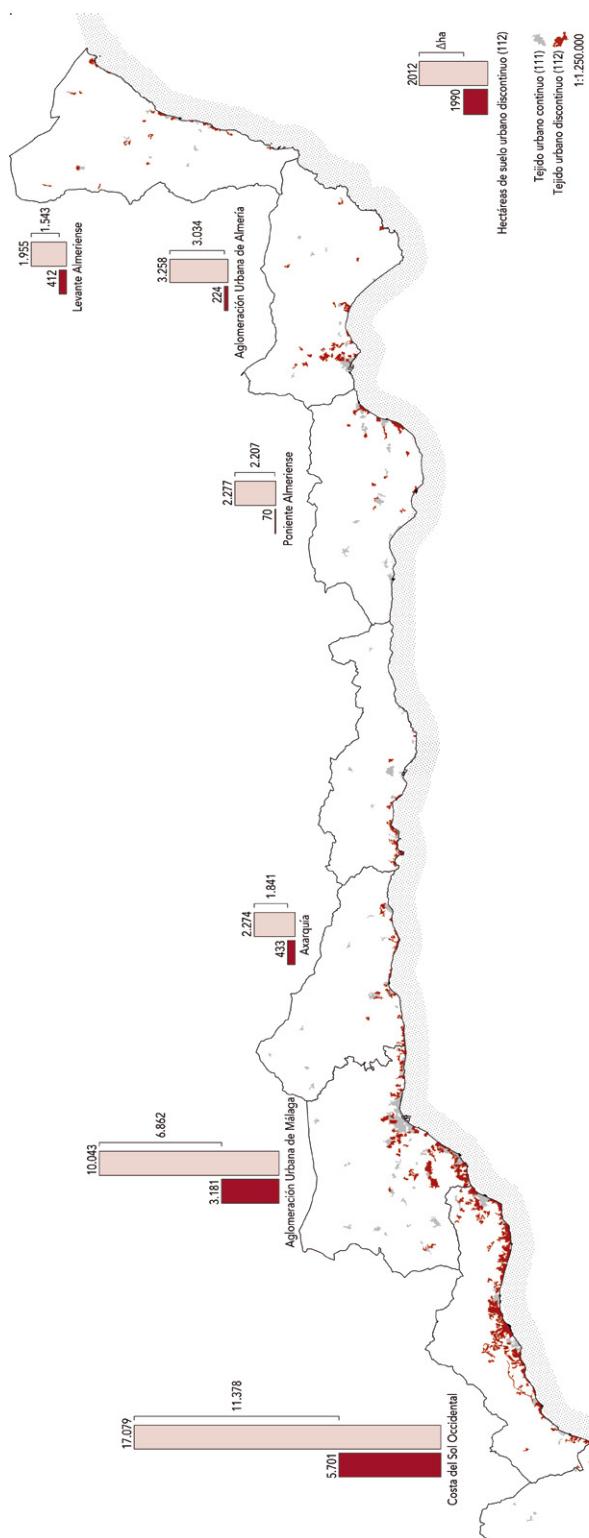


FIG.2/ Tejido urbano discontinuo en las franjas litorales de Málaga y Almería

Fuente: Elaboración propia a partir de AEMA, CORINE (1990 y 2012)

municipios: Arboleas, Mojácar y Roquetas de Mar, aglutinando el 74.2% del total de la provincia (ver FIG. 3).

Arboleas es el municipio con mayor número de residentes censados procedentes de la UE15: 2.765 hab., cifra que supera incluso al número de habitantes locales, pues representa el 61% del total de la población municipal (4.538 hab. censados). Junto a Arboleas, los municipios de Albox, Cantoria, Huercal-Overa, Partaloa y Zurgena suman el 32,2% del total de residentes europeos UE15 censados en Almería, alcanzando la cifra total de 7.008 hab.

El 28,6% (6.231 hab.) de los residentes UE15 se localiza en el grupo de municipios de Mojácar y sus términos aledaños (Cuevas del Almanzora, Los Gallardos, Garrucha, Pulpí, Turre y Vera), constituyendo el segundo enclave significativo de esta población en Almería. En este caso, el municipio de mayor relevancia es Mojácar, que alberga en la actualidad un total de 2.326 residentes.

Por último, el tercer foco se localiza en torno a los municipios de Roquetas de Mar y El Ejido, con

1.974 y 942 hab. UE15 respectivamente. Aunque en valores totales este foco es menos relevante que los dos anteriores, pues sólo representa el 13,4% de los UE15, es notable por su vinculación a los destinos turísticos tradicionales de Almerimar, dentro del municipio de El Ejido; así como a los de Playa Serena y Aguadulce en el término de Roquetas de Mar.

4.2.2 Evolución de la población (1998-2016)

La evolución de la población UE15 censada es similar en los tres municipios (ver FIG. 3), produciéndose un crecimiento que alcanza su cenit en los años 2012-13, momento a partir del cual se produce una clara recesión. Como se apunta en el Informe bienal sobre Andalucía e Inmigración (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2016:6): «Los flujos de retorno a los países de origen y los procesos de emigración a terceros países vienen explicando en buena medida [...] la evolución de los últimos años como efecto de la crisis económica».

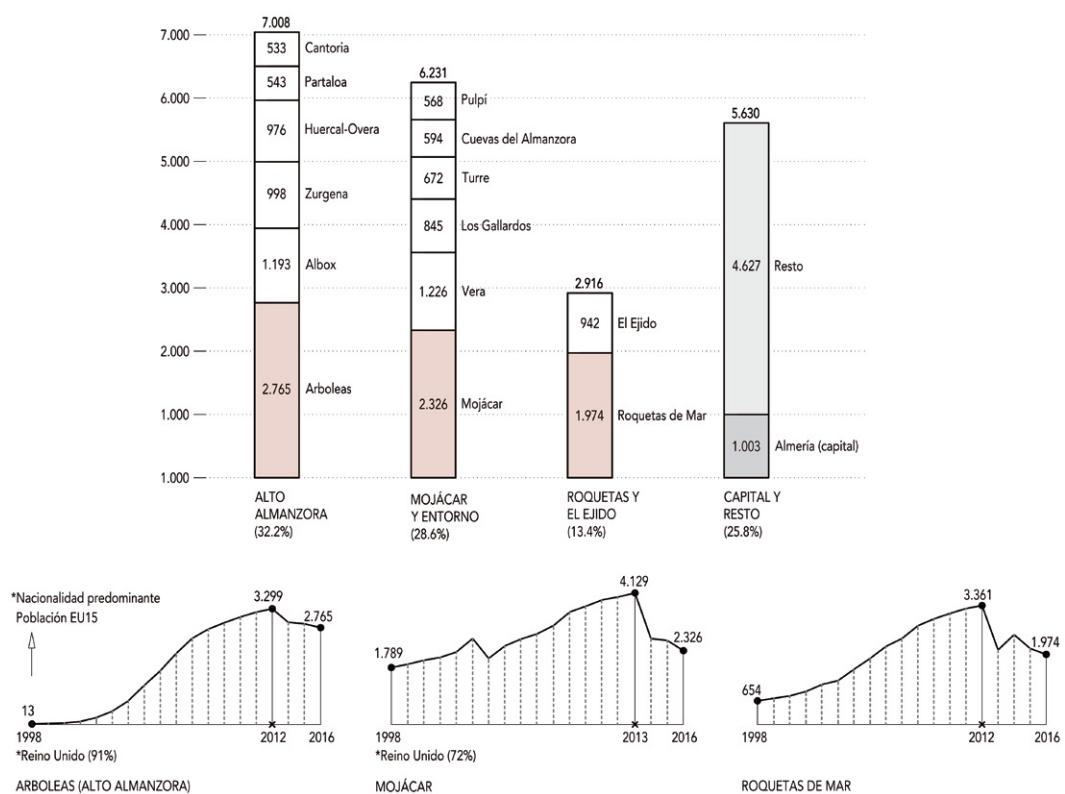


FIG.3/ Población procedente de UE15 organizada por focos geográficos en Almería

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA (2016a)

Sin embargo, hay diferencias cualitativas importantes. Mientras que Mojácar contaba ya con una población considerable de 1.789 hab. en 1998, Roquetas de Mar parte de una población UE15 moderada y en Arboleas era prácticamente inexistente. Por tanto, se constata el desplazamiento de población UE15 hacia el interior de la provincia como fenómeno característico de este período.

Además, a diferencia de los núcleos turísticos litorales, el interior tiene una mayor capacidad de retener a estos residentes, pues la caída de población en Arboleas por efecto de la crisis fue solo del 16% en el período 2012-16, frente al 43% de Mojácar y el 41% de Roquetas de Mar.

4.2.3 Evolución de los tejidos urbanos discontinuos (1990-2012)

El inventario CLC en sus distintas ediciones nos ha permitido cuantificar la evolución de

las coberturas de tejido urbano discontinuo asociadas a las áreas con mayor número de residentes extranjeros procedentes de UE15 a las que se refiere el apartado anterior (ver FIG. 4).

En el Alto Almanzora se aprecia claramente el aumento de coberturas de suelo urbano discontinuo si comparamos los valores de 1990 con los de 2012. Estos crecimientos han proliferado principalmente de forma dispersa en el territorio, provocando un considerable aumento de tejido urbano discontinuo.

Si analizamos la evolución de estas coberturas en el entorno de Mojácar podemos observar cómo se parte de una ocupación parcial del litoral en 1990 hasta llegar a la ocupación de la mayor parte del litoral en 2012. En relación a las áreas interiores también se aprecia la aparición de nuevos núcleos urbanos de tejido discontinuo que aparecen dispersos en el territorio.

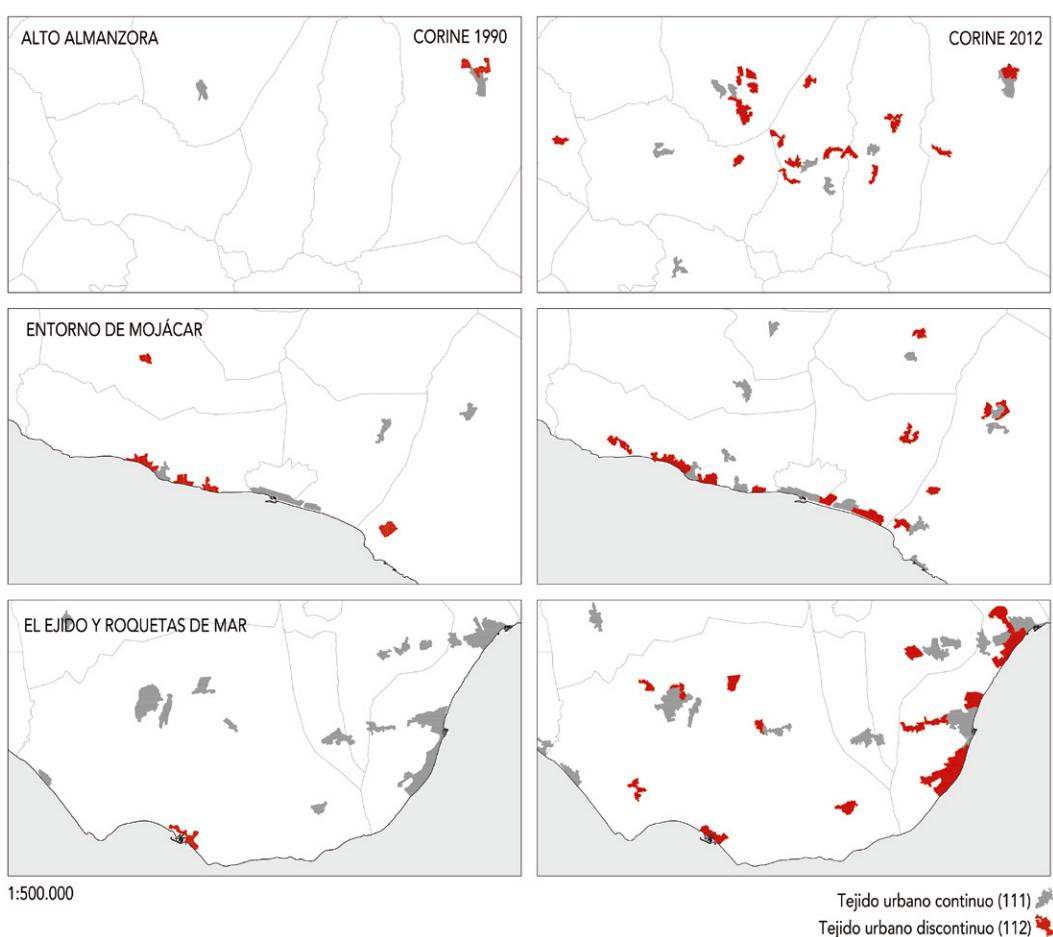


FIG.4/ Evolución del tejido urbano discontinuo en los principales focos de residentes europeos UE15 de Almería

Fuente: Elaboración propia a partir de AEMA, CORINE (1990 y 2012)

Finalmente, en el entorno de Roquetas se puede apreciar cómo se parte de unos valores elevados de suelo urbano continuo en 1990 y cómo en 2012 se producen transformaciones de los usos del suelo debidas a mejoras en los sistemas de categorización de los tejidos del programa CLC y ampliaciones de los tejidos urbanos. No obstante, es importante reseñar que estos crecimientos se producen mayoritariamente vinculados a núcleos urbanos previamente existentes.

4.3. Características de los focos de residentes europeos y relación con los escenarios paisajísticos de la provincia de Almería

4.3.1 Escenarios interiores con paisajes de huertas: el entorno del Alto Almanzora

Los municipios que componen este foco de residentes europeos se encuentran ubicados en la parte alta del valle del río Almanzora, dentro de la demarcación paisajística del Valle del Almanzora que describe la EPA (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2012).

Se trata de un enclave con grandes contrastes donde sus campos de almendros, naranjos y huertos característicos del clima Mediterráneo se combinan con paisajes desérticos. Esta

diversidad paisajística donde se combinan los paisajes áridos y fértiles ha sido destacada con frecuencia en las descripciones de la comarca.

La distribución de los asentamientos en este escenario interior se articula en torno a dos ejes. Por un lado, el paisaje de huertas del río Almanzora y por otro, la cercanía a la Autovía del Mediterráneo (A-7), ejes vertebradores de la mayor parte de los crecimientos.

En este escenario interior, podemos observar que alrededor de los núcleos urbanos y de forma dispersa se han formado múltiples áreas de tejido urbano discontinuo (ver FIG. 5). La distribución espacial de la población extranjera procedente de Europa no siempre aparece concentrada en estos nuevos núcleos, sino que adopta una configuración difusa que en muchos casos no se corresponde con ninguna cobertura de suelo urbano continuo o discontinuo.

Aunque encontramos mayores concentraciones en las inmediaciones de los cascos urbanos de los nucleos urbanos existentes, son muy comunes los asentamientos aislados totalmente desconectados de las tramas urbanas continuas. Estos asentamientos normalmente se organizan como urbanizaciones aisladas y se corresponden con ese patrón de aislamiento voluntario con respecto de la sociedad anfitriona a las que aludía MANTECÓN & al. (2016). Asentamientos que incluso suelen tener sus propias formas

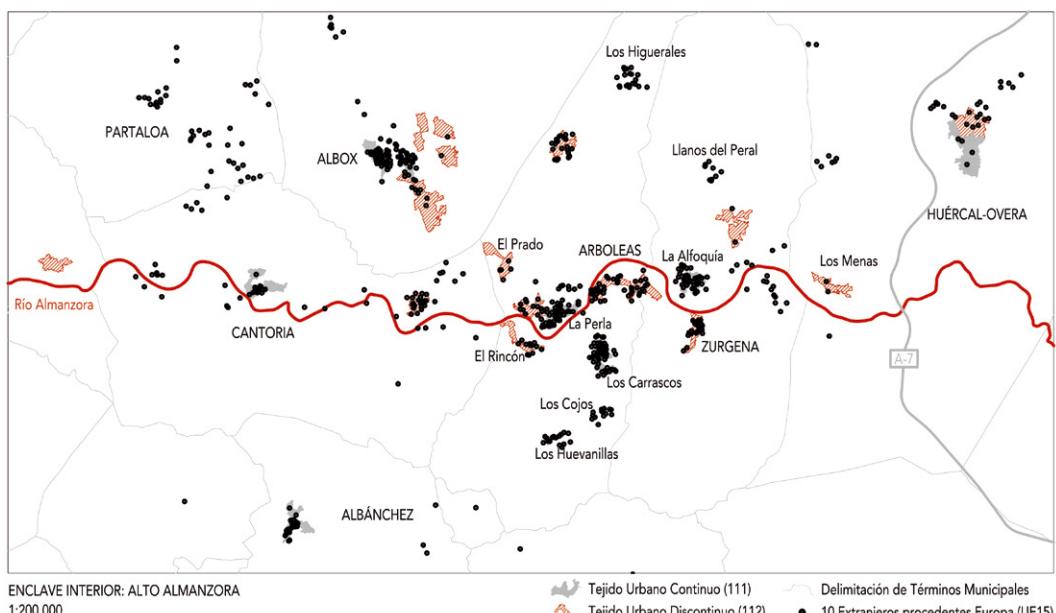


FIG.5/ Distribución de residentes europeos UE15 en el entorno del Alto Almanzora y tejidos urbanos asociados

Fuente: Elaboración propia a partir de AEMA, CORINE (2012) y de IECA (2016b)

de identificación: Los Higuerales, Los Torres, Los Carasoles, Los Menas, Los Cojos, Los Huevanillas, etc.

Los tipos arquitectónicos con los que se han materializado estos asentamientos se corresponden básicamente con viviendas unifamiliares aisladas, normalmente con espacios verdes y piscinas propias. Es muy evidente la masiva artificialización de suelo para albergar vivienda aislada (modelos urbanos de baja densidad) que se ha producido, sobre todo, en el entorno del núcleo urbano tradicional de Arboleas en el período 1998-2013 (Ver FIG. 6).

4.3.2 Escenarios urbano-turísticos fluidos: el entorno de Mojácar

Mojácar y su comarca es uno de los destinos turísticos consolidados del levante almeriense, donde se pueden encontrar desde playas vírgenes de alto valor natural hasta playas urbanas más enfocadas hacia el turismo y dotadas de múltiples equipamientos. Además, los núcleos urbanos de estos municipios ofrecen todo tipo de servicios asociados al ocio y al tiempo libre. Sus sierras de poca altura y las vegas de los ríos Antas, Almanzora y Aguas caracterizan su paisaje y permiten desarrollos fluidos sobre el territorio.

Los mapas de distribución espacial de la población



FIG.6/ Tipos de asentamientos y evolución del tejido urbano en el entorno del Alto Almanzora (Arboleas)

Fuente: Ortofotos publicadas por el IECA (1998 y 2013)

europea en esta comarca (ver FIG. 7) muestran como predominan sobre todo los asentamientos vinculados a la línea litoral, aunque también son

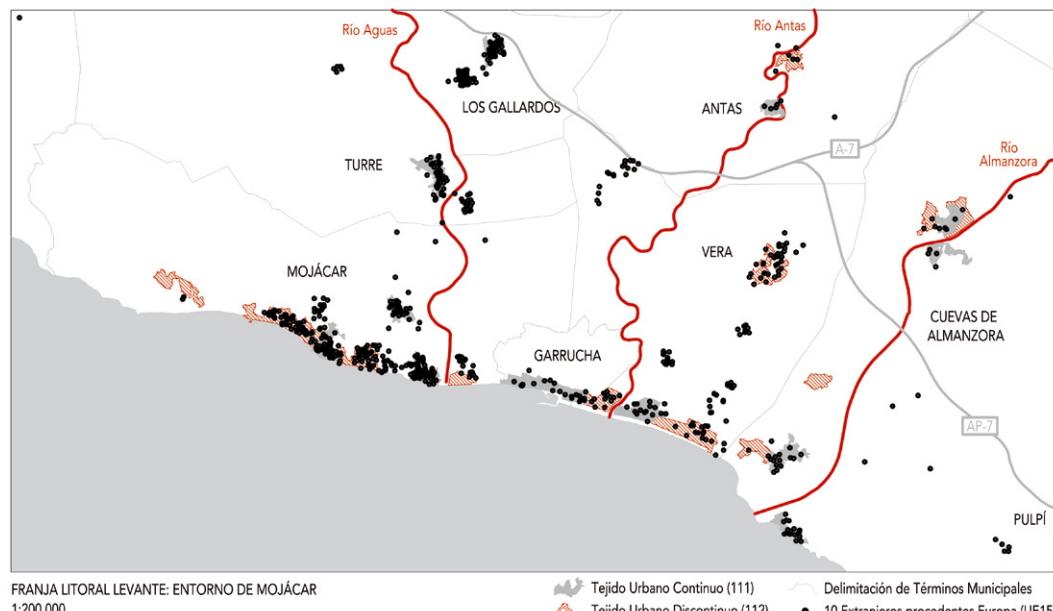


FIG.7/ Distribución de residentes europeos UE15 en el entorno de Mojácar y tejidos urbanos asociados

Fuente: Elaboración propia a partir de AEMA, CORINE (2012) y de IECA (2016b)

característicos los núcleos de esta población en la segunda franja de costa. Además, se constata que, aunque la población está más concentrada, se siguen apreciando distribuciones de población residente europea sobre coberturas ni siquiera caracterizadas como suelo urbano. En esta segunda franja litoral, es reseñable el núcleo urbano discontinuo de Los Gallardos, donde se localizan las mayores densidades de población europea de Almería, valores similares a los de zonas turísticas de la Costa del Sol de Málaga.

A pesar de que, como ocurría en el Alto Almanzora, sigue observándose la dispersión de los tejidos urbanos sobre el territorio, en este escenario urbano-turístico los crecimientos de suelo urbano discontinuo se sitúan en áreas anexas a los tejidos urbanos continuos, sobre todo en la primera franja litoral, donde se ha colmatado gran parte de la primera línea de costa de los municipios de Mojácar, Garrucha y Vera. En la segunda línea de costa se puede apreciar una mayor dispersión de los tejidos, adoptándose un patrón de crecimiento más parecido al enclave interior del Alto Almanzora.

Este escenario se caracteriza por desarrollar un modelo urbanístico muy vinculado al turismo, donde se busca la generación de nuevos espacios selectivos y con criterios de crecimiento cualitativo, buscando además la regeneración de los asentamientos turísticos degradados y



FIG.8/ **Tipos de asentamientos y evolución del tejido urbano en el entorno de Mojácar (Vera)**

Fuente: Ortofotos publicadas por el IECA (1998 y 2013)

obsoletos. Aunque coexisten diferentes tipos edificatorios -entre los que también podemos ver tipologías de viviendas aisladas- el tipo arquitectónico más común es el edificio de apartamentos de varias alturas con zonas verdes y piscina compartida, considerado también como tejido urbano discontinuo en las clasificaciones de suelo.

Como ejemplo ilustrativo se presenta la evolución del territorio en el margen norte del río Antas, en el municipio de Vera (ver FIG. 8), donde se aprecia la progresiva colmatación del litoral por estos tejidos urbanos discontinuos. En esta figura es reseñable también el desarrollo de las infraestructuras de transporte asociadas a estos crecimientos urbanos.

4.3.3. Escenarios urbano-turísticos contenidos: el entorno de Roquetas de Mar y El Ejido

Estos escenarios se ubican en el litoral poniente de la provincia, concentrándose en torno a núcleos aislados dentro de un paisaje artificial de invernaderos, muy vinculados a la costa. Se trata de escenarios donde el uso del suelo de la actividad agrícola es muy competitivo y donde además el paisaje no atrae la construcción de segunda residencia. Este hecho contiene los crecimientos y evita la dispersión en los asentamientos, haciendo que los residentes europeos se concentren en los núcleos turísticos tradicionales que se encuentran en la primera línea de playa.

En cuanto a su distribución espacial (ver FIG. 9), los casos de población extranjera UE15 se encuentran dentro de espacios urbanos muy concretos, y se constata que no han dado lugar a la población difusa que se observaba en los enclaves anteriormente estudiados. La población europea censada se encuentra ubicada básicamente en tres centros turísticos tradicionales: Aguadulce, las urbanizaciones de Playa Serena y el núcleo turístico de Almerimar.

En esta zona, los tejidos urbanos discontinuos no son dispersos, sino que han ido creciendo como continuación de las tramas urbanas existentes, siempre condicionados por los espacios naturales protegidos (Punta Entinas-Sabinar) y sobre todo por la agricultura intensiva bajo plástico. No obstante, se aprecian también núcleos interiores de tejido urbano, pero sin relación con el fenómeno residencial-turístico, pues son aglomeraciones urbanas asociadas a la explotación agraria de los invernaderos con una amplia población inmigrante procedente del Norte de África y Sudamérica.

Tanto los núcleos turísticos de Almerimar (El

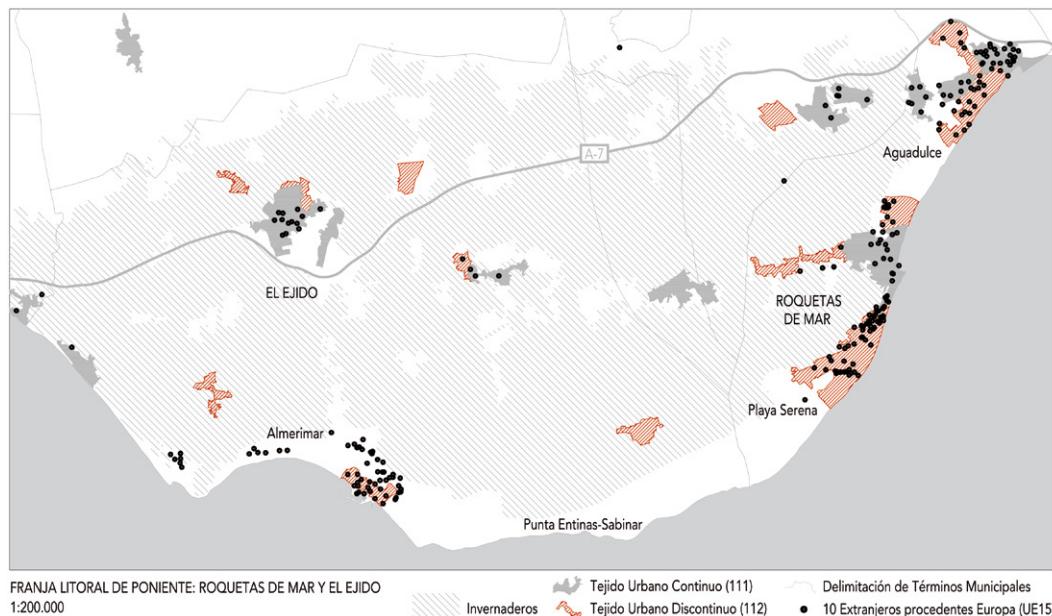


FIG.9/ Distribución de residentes europeos en el entorno de Roquetas de Mar y el Ejido y tejidos urbanos asociados

Fuente: Elaboración propia a partir de AEMA, CORINE (2012) y de IECA (2016b)



FIG.10/ Tipos de asentamientos y evolución del tejido urbano en el entorno de Roquetas de Mar y El Ejido (Almerimar)

Fuente: Ortofotos publicadas por el IECA (1998 y 2013)

Ejido) como los de las urbanizaciones de Playa Serena y Aguadulce (Roquetas) se encuentran dentro de enclaves asociados al ocio turístico que incluyen infraestructuras portuarias y deportivas, lo que le confiere un carácter de núcleos turísticos independientes y autosuficientes.

Las tipologías edificatorias que predominan, al igual que en el caso de Mojácar, se corresponden con bloques en altura de apartamentos que comparten zonas verdes comunes y piscina. En el caso de Almerimar, la evolución en el período 1998-2013 no ha implicado alteraciones sustanciales del territorio (ver FIG. 10), y se puede comprobar cómo en este período se ha seguido un proceso de colmatación de los espacios urbanos planificados.

5. Conclusiones

Los datos de la población europea censada y el análisis de los usos del suelo urbano nos han permitido confirmar que la provincia de Almería es un destino relevante para los residentes europeos dentro de Andalucía y que la cobertura de suelo urbano discontinuo, a pesar de mostrar valores totales inferiores a los de otras provincias andaluzas, ha aumentado considerablemente desde 1990, fecha en la que comenzó la fiebre urbanizadora en España.

Aunque dentro de Andalucía los niveles de

ocupación de suelo urbano discontinuo de Almería son mucho menores que en provincias como Málaga, la rápida expansión de este fenómeno y el alto impacto que tiene sobre el paisaje justifica la necesidad de ahondar en políticas de seguimiento y control de estos crecimientos urbanos.

Dentro de Almería, la evaluación de las variables de estudio (población europea residente y tejido urbano discontinuo) ha posibilitado la obtención de una visión general de la distribución de este fenómeno en la provincia y la caracterización de los tejidos urbanos asociados a estas dinámicas de crecimiento turístico-residenciales. Como rasgos más significativos a nivel provincial podemos mencionar la detección de tres focos diferenciados, cuyas características principales se definen en el siguiente cuadro resumen (Fig. 11).

A la vista de los datos, se deduce en primer lugar un crecimiento espectacular de los fenómenos de ocupación del territorio por parte de población UE15 en el interior de la provincia, localizándose en áreas bien conectadas, con calidad paisajística y cercanas a recursos hidrográficos. Este fenómeno confirma la tendencia a la que aludía VERA (2005) y que se ha producido en otros frentes litorales como es el caso la unidad territorial de la Axarquía, según la cual, una vez colmatada la franja litoral, el hábitat disperso se consolida como forma de asentamiento asociado al turismo y a la segunda residencia en el interior (LOBÓN & al., 2010).

El núcleo interior del Alto Andarax y el núcleo litoral del entorno de Mojácar se encuentran, por tanto, muy vinculados y obedecen a patrones de desarrollo interdependientes y complementarios. Además, su ubicación geográfica en el extremo

	Enclave de interior	Enclave de desarrollos litorales fluidos	Enclave de desarrollos litorales contenidos
Entorno geográfico	Alto Almanzora	Litoral de Levante	Litoral de Poniente
Municipios	Albox, Arboleas, Cantoria, Huércal-Overa, Partaloa y Zújar	Cuevas del Almanzora, Los Gallardos, Garrucha, Mojácar, Pulpí, Turre y Vera	Roquetas de Mar y El Ejido
Población UE15 (%)	7.008 hab (32.2%)	6.231 hab (28.6%)	2.916 hab (13.4%)
Fragmentación socio-espacial	- Distribución espacial de la población difusa en el territorio	Distribución espacial de la población relativamente difusa en el territorio	Concentración de la población en núcleos preexistentes
Expansión urbana	- Evidente dispersión de los tejidos urbanos discontinuos asociados - Clara desconexión con los núcleos urbanos existentes	- Colmatación de la primera línea de costa - Formación de núcleos urbanos dispersos en segunda línea de costa claramente vinculados con el litoral	- Clara contención del fenómeno de la dispersión de los tejidos urbanos
Tipo de paisaje	- Paisaje de contrastes donde coexisten campos de huertos Mediterráneos con entornos áridos	- Paisaje de playas y entornos urbanos enfocados hacia el turismo	- Paisaje artificial de invernaderos con focos tradicionales de turismo vinculados a la costa
Tipos arquitectónicos predominantes	- Vivienda unifamiliar aislada con zonas verdes y piscina	- Bloques de apartamentos con zonas verdes comunes y piscina comunitaria	- Bloques de apartamentos con zonas verdes comunes y piscina comunitaria

FIG.11/ Características principales de los enclaves de residentes europeos en Almería

Fuente: Elaboración propia

oriental de Andalucía los conecta con los intensos fenómenos de urbanismo expansivo que han tenido lugar en el litoral del levante peninsular (MEMBRADO, 2013; MANTECÓN & al., 2009)

Según la evolución de la población censada, vemos también cómo el enclave interior es capaz de mantener mejor estos residentes que las áreas litorales, por lo que se confirma la tendencia de esta población según la cual se prefiere residir en el interior y alejarse de las áreas turísticas, probablemente por la subida de los precios y por el cansancio de las dinámicas turísticas.

A la vista de los resultados, también se confirma con carácter general la alta dispersión de los tejidos urbanos asociados a la población de residentes UE15, con los consecuentes impactos sobre el paisaje de sus manifestaciones físicas en el territorio. Esta dispersión es más evidente en el entorno del Alto Almanzora y en menor medida en los municipios que circundan Mojácar. La dispersión incontrolada está asociada principalmente con unos principios de ordenación precarios y, en muchas ocasiones, fuera de la legalidad (LOBÓN & al., 2010). En relación al Valle del Almanzora en el documento Caracterización patrimonial del mapa de paisajes de Andalucía (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2010:580) cita concretamente: «Las actividades de la construcción son uno de los principales sectores causantes de la degradación del paisaje. No es infrecuente, sino al contrario, la urbanización ilegal en buena parte de la demarcación».

La dispersión de los asentamientos asociados a la población UE15 se ha contenido en gran medida en el caso del litoral de poniente. Esta contención se explica por el efecto el sistema productivo agrícola intensivo de invernaderos característico de este territorio. Por un lado, este modelo de explotación agrícola tiene un obvio efecto sobre el paisaje en lo que se refiere a su estética, homogeneidad interna y singularidad, limitando las movilidades vinculadas al turismo y por tanto también a los movimientos de residentes procedentes de Europa (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2012). Por otro lado, este sistema productivo plantea fuertes implicaciones en lo que respecta al desarrollo urbano, pues dificulta la adquisición de suelo y su transformación en tejidos urbanos asociados a los usos residenciales o turísticos.

Por último, también se ha detectado que, mientras que en los enclaves del litoral se producen crecimientos más acordes a los que describe ALEDO (2008) como grandes operaciones inmobiliarias vinculadas a las infraestructuras

hoteleras y otros servicios asociados, los asentamientos asociados al enclave interior se asocian más a áreas residenciales de baja densidad constituidos por viviendas unifamiliares con zonas verdes y piscina, similares a las que menciona MARTÍ & NOLASCO (2012).

Sobre las limitaciones que se han evidenciado en relación a este estudio es necesario comentar varias cuestiones. En relación a la cuantificación de la población asociada a los fenómenos de ocupación de residentes europeos, es necesario considerar varios aspectos. El primero de ellos es el problema del subregistro administrativo, pues como comentan múltiples autores (CASADO & RODRÍGUEZ, 2002; RODRÍGUEZ, 2004 O MANTECÓN & al., 2009) hay un elevado número de turistas residenciales que prefieren mantenerse en el anonimato y deciden no inscribirse en ningún censo. Su estancia temporal en España, la no necesidad de estar inscritos al ser ciudadanos comunitarios o la falta de información sobre cómo registrarse son algunas de las razones que justifican este comportamiento (NAVARRO & CARVAJAL, 2009). El proceso político de salida de Reino Unido de la Unión Europea puede hacer que los turistas residenciales británicos, que son la mayoría en el territorio almeriense, se vean obligados al registro administrativo y regularizar su situación en nuestro país.

Por otro lado, en lo que respecta a la cuantificación y distribución de los tejidos urbanos asociados al TR, existen múltiples urbanizaciones asociadas al TR que no aparecen clasificadas como coberturas de suelo urbano dentro del inventario CLC². Este hecho se debe a que esta base de datos está desarrollada para una escala de referencia 1:100.000, por lo que para pequeñas áreas esta escala de trabajo no es lo suficientemente precisa, y como argumenta MEMBRADO (2011:419) esto siempre perjudica a los tejidos urbanos: «la unidad mínima de mapeo de 25 ha obliga a la generalización de polígonos, casi siempre en detrimento de las coberturas artificiales».

Este estudio evidencia la necesidad de continuar investigando en esta dirección, de modo que se puedan articular mecanismos que encauzen el crecimiento urbano discontinuo hacia modelos sostenibles que propongan crecimientos que den coherencia al territorio y pongan en valor el paisaje característico de los hábitats turísticos y residenciales almerienses. En este sentido, se plantean las siguientes líneas de investigación que puedan dar continuidad a este estudio en el futuro.

² Como ejemplo podemos mencionar que dentro del Término Municipal de Partaloa el inventario CLC 2012 no incorpora ninguna cobertura de suelo urbano, ni de Tejido Urbano

Continuo (111) ni de Tejido Urbano Discontinuo (112). El propio centro urbano ha sido computado dentro de una de las clases de zonas agrícolas.

Por un lado y para evitar las limitaciones que presenta la escala de referencia del inventario CLC (1:100.000) sería recomendable complementar esta información con otra fuente secundaria, que nos permita una cuantificación más exacta de las superficies asociadas al tejido urbano discontinuo. El Sistema de Información de la Ocupación del Suelo en España (SIOSE) es una base de datos de Ocupación del Suelo para toda España que desarrolla las coberturas de suelo utilizando una escala de referencia de 1:25.000. Esto permitiría llegar un mayor detalle en la caracterización de los tejidos urbanos. Sin embargo, como expone (MEMBRADO, 2011) el grado de desagregación de SIOSE puede resultar excesivo para determinadas comparaciones, y para determinados datos haría imposible la extrapolación de resultados entre ambas bases de datos.

Por otro lado, el análisis de tan solo dos variables nos ha permitido obtener una visión general de la situación del fenómeno del TR en Almería, pero entendemos que esta investigación debería ser complementada con otros datos de incidencia en el tema de estudio, como podrían ser el parque residencial de segunda vivienda, los indicadores turísticos y la actividad constructiva residencial (ROSA & al., 2010).

6. Bibliografía

- AEMA (1990 y 2012): *Proyecto Corine Land Cover. Años 1990 y 2012*, <http://centrededescargas.cnig.es/CentroDescargas/buscar.do#> , 19/06/2017, Centro Nacional de Información Geográfica del Instituto Geográfico Nacional, Madrid.
- (2000): *The revised and supplemented Corine land cover nomenclature*. European Environment Agency, Copenhagen, 2000.
- ALEDO, A. & MAZÓN, T. & MANTECÓN, A. (2007): «La insostenibilidad del turismo residencial», en LAGUNAS, D. (Coord.): *Antropología y turismo: claves culturales y disciplinares*, México D.F., Plaza y Valdés, 185-208.
- (2008): «De la tierra al suelo: la transformación del paisaje y el nuevo turismo residencial», en *Arbor: Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 184:729:99-113.
- AZNAR, J.A. (2003): «Análisis estructural del sector turístico en Almería», en *Cuadernos de Turismo*, 11:21-39.
- CASADO, M. & RODRÍGUEZ, V. (2002): «La migración internacional de retirados en España: limitaciones de las fuentes de información», en *Estudios Geográficos*, LXIII: 248/249:533-558.
- GAJA, F. (2008): «El “tsunami urbanizador” en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006», en *Scripta Nova*, 270:66.
- HUETE, R. & MANTECÓN, A. & ESTÉVEZ, J. (2013): «Challenges in Lifestyle Migration Research: Reflections and Findings about the Spanish Crisis», en *Mobilities*, 8:3:331-348
- HUETE, R. & MANTECÓN, A. & MAZÓN, T. (2008): «¿De qué hablamos cuando hablamos de turismo residencial?», en *Cuadernos de Turismo*, 22:101-121.
- IECA (1998 y 2013): *Ortofotografías Digitales de Andalucía*. <http://www.juntadeandalucia.es/institutoodeestadisticaycartografia/prodCartografia/ortofotografias/index.htm> , 19/06/2017, Consejería de Economía y Conocimiento, Sevilla.
- (2016a): *Padrón Municipal de Habitantes. Cifras oficiales de población municipal*, <http://www.juntadeandalucia.es/institutoodeestadisticaycartografia/iea> , 19/06/2017, Consejería de Economía y Conocimiento, Sevilla.
- (2016b): *Distribución espacial de la población de Andalucía. Malla estadística*, <http://www.juntadeandalucia.es/institutoodeestadisticaycartografia/distribucionpob/index.htm> , 19/06/2017, Consejería de Economía y Conocimiento, Sevilla.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1989): *Inventario de parcelaciones urbanísticas en el medio rural andaluz*, Dirección General de Urbanismo. Junta de Andalucía, Sevilla, 1989.
- (2006): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Decreto 206/2006*, de 28 de noviembre de 2006, Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía, Sevilla, 2006.
- (2010): *Paisajes y patrimonio cultural en Andalucía. Tiempo, usos e imágenes*. Consejería de Cultura, Junta de Andalucía, Sevilla, 2010.
- (2012): *Estrategia del Paisaje en Andalucía*, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía, Sevilla, 2012.
- (2015): *Turismo en el litoral de Andalucía. Año 2015. Demanda Turística en Andalucía. Segmentos turísticos*, Consejería de Turismo y Deporte. Junta de Andalucía, Málaga, 2015.
- (2016): Informe bienal Andalucía e inmigración, 2014-15. Observatorio permanente andaluz de las migraciones, Consejería de Justicia e Interior. Junta de Andalucía, Sevilla, 2016
- JURDAO, F. (1979): *España en venta: compra de suelos por extranjeros y colonización de campesinos en la Costa del Sol*, Ayuso, Madrid, 1979.
- KING, R. (2002): «Towards a New Map of European Migration», en *International Journal of Population Geography*, 106:89-106.
- LARA, J.J. (1981): «Los problemas del turismo en la costa de Almería», en *Boletín del Instituto de Estudios Almerienses*, 1:227-236.
- LOBÓN, R. & MÉRIDA, M. & PARDO, S.M. & PERLES, M.J.: *Construcciones dispersas y paisaje en municipios de la costa del sol*, Consejería de Obras Públicas y vivienda, Málaga, 2010.
- MANTECÓN, A. (2016): «El turismo residencial no existe. Revisión de un concepto y crítica de su función ideológica», en *Cuadernos de Turismo*, 40:405-422.
- & MEMBRADO, J. & HUETE, R. (2009): «Las urbanizaciones “europeas”. Una investigación sobre las nuevas sociedades duales en el Mediterráneo», en *Scripta Nova*, XIII:301.
- & MEMBRADO, J. & HUETE, R. (2016): «Fragmentación socio-espacial, inmigración europea y discursos políticos en la Provincia de Alicante»,

- en *Boletín Oficial de Geógrafos Españoles*, 72:67-90.
- MARTÍ, P. & NOLASCO, A. (2012): «Un caso paradigmático de sprawl: La costa de la provincia de Alicante», en: *Architecture, City and Environment (ACE)*, 7:20:173-198.
- MARTÍNEZ, L. & CIRQUIÁN, P. & CIRUGEDA, A. (2016): «Turismo residencial de noreuropeos en la costa blanca: Su manifestación territorial y estudio de casos representativos», en *Scripta Nova*, 20:547.
- MAZÓN, T. & ALEDO, A. (2005a): «El dilema del turismo residencial: ¿turismo o desarrollo inmobiliario», en MAZÓN, T. & ALEDO, A. (Eds.): *Turismo residencial y cambio social. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, Aguacalera (Alicante), Universidad de Alicante, 13-30.
- (2005b): «Los Límites del Turismo Residencial: El caso de Torrevieja», en *Estudios Turísticos*, 165:77-95.
- MEMBRADO, J. (2011): «Cartografías del urbanismo expansivo Valenciano según SIOSE», en Gozálvez, V. y Marco J.A. (Eds.): *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad: Comunicaciones. XXII Congreso de Geógrafos Españoles*, Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles, 415-426.
- (2013): «Sunny Spain: migrantes del sol y urbanismo expansivo en el litoral mediterráneo español», en Ciudad y Territorio. *Estudios Territoriales*, 45:178:687-708.
- (2015): «Migración residencial y urbanismo expansivo en el Mediterráneo español», en *Cuadernos de Turismo*, 35:259-285.
- MÜLLER, D. (2002): «German Second Homeowners in Sweden. Some remarks on the Tourism-Migration-Nexus», en *Revue européenne des migrations internationales*, 18:1:67-86.
- NAVARRO, E. & CARVAJAL, C. (2009): «Extranjeros jubilados: ¿residentes no empadronados o turistas residenciales?», en *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, 31:61-90.
- PÉREZ, I. (2014): «El paradigma turístico vacacional de sol y playa español: La recalificación de los destinos en un contexto de madurez creciente», en *Architecture, City and Environment (ACE)*, 9:25:393-412.
- PIE, R. & ROSA, C. J. (2014): «La cuestión del paisaje en la reinención de los destinos maduros», en *Architecture, City and Environment (ACE)*, 9:25:303-326.
- PIÑERO, A. (2015): *El urbanismo de la no ciudad: los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable de Andalucía*, Agencia de Obra Pública, Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2015.
- RAYA, P. (2003): «El turismo residencial en el litoral andaluz», en *Estudios Turísticos*, 155-156:179-196.
- & BENÍTEZ, J.J. & VILLENA, J.E. & GONZÁLEZ, F. & PODADERA, P. & MUÑIZ, D. (1999): *Turismo Residencial en Andalucía*. Consejería de Turismo y Deportes. Junta de Andalucía, 1999.
- RODRÍGUEZ, V. (2004): «Turismo residencial y migración de jubilados», en AURIOLAS, J. (Coord.): *Mediterráneo económico. Las nuevas formas de turismo*, El Ejido (Almería), Cajamar, 233-253.
- ROSA, C.J. & CAMINO, G. & REYES, S. (2010): «Turismo interior y costero e incidencia de la segunda residencia en el desarrollo territorial. La necesidad de adaptar sectores básicos de nuestra economía», en SERRANO, A. & SERVENT, R. & VIDALGO, P. (Eds.): *Crisis y territorio: Aportaciones y conclusiones del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Madrid, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT, 255-270.
- VERA, F. (2005): «El auge de la función residencial en destinos turísticos del litoral Mediterráneo: entre el crecimiento y la renovación», en *Papers de turisme*, 37-38:95-116.
- WILLIAMS, A.M. & KING, R. & WARNES, T. (1997): «A place in the sun: IRM from northern to southern Europe», en *European Urban and Regional Studies*, 4:2:115-134.
- YUS, R. & TORRES, M.A. (2010): *Urbanismo difuso en suelo rústico. Deterioro ambiental y corrupción en la provincia de Málaga (El caso de la Axarquía)*, Gabinete de Estudios de la Naturaleza de la Axarquía. Vélez-Málaga, 2010.

Legislación

DECRETO 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

DECRETO 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

LEY 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

LEY 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

Abreviaturas y acrónimos

TR	Turismo Residencial
EPA	Estrategia del Paisaje de Andalucía
IECA	Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía
CLC	Corine Land Cover
AEMA	Agencia Europea del Medio Ambiente
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
SIOSE	Sistema de Información de la Ocupación del Suelo

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 200, verano 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 311-326

Sobre el espacio de juego infantil en la ciudad moderna: Lady Allen of Hurtwood versus Jakoba Mulder

María Cristina GARCÍA-GONZÁLEZ (1) & Salvador-GUERRERO (2)

(1) Profesora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (UPM)

(2) Profesor del Departamento de Composición Arquitectónica de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (UPM)

RESUMEN: En la Europa de mediados del siglo XX surgieron distintas formas de abordar los vínculos existentes entre el espacio público de la ciudad moderna y las necesidades del *homo ludens*. Entre ellas pueden destacarse dos propuestas: por un lado, la llevada a cabo por la paisajista inglesa Lady Allen of Hurtwood en algunos barrios de la ciudad de Londres durante los años de la posguerra, donde reivindicó, desde el ámbito del trabajo social y de las ideas provenientes de los *skrammellegepladen* daneses, el espacio destinado al juego como soporte para el ejercicio de la libertad individual; por otro, la iniciativa planteada por la urbanista holandesa Jakoba Mulder, desde el Departamento de Obras Públicas del Ayuntamiento de Ámsterdam, a través de sus propuestas de intervención en los intersticios urbanos para resolver la necesidad de espacios de juego en la superpoblada capital holandesa, las *public play-square*, así como la incorporación de la actividad lúdica en el diseño de los grandes parques y de los nuevos desarrollos urbanos de la ciudad. Ambas iniciativas tuvieron un carácter complementario y, por tanto, distintas derivaciones. El objetivo de este trabajo es descubrir aquellos valores que pueden ser reaprovechables para los espacios urbanos destinados al juego en la ciudad actual, a la vez que mostrar la relación dialéctica establecida entre las dos iniciativas. Además, ambas contaron con la significativa participación de dos pioneras en este nuevo ámbito de trabajo, que tuvo entre sus objetivos solucionar el problema de dotar de espacios de juego infantil en la ciudad moderna durante la posguerra europea.

DESCRIPTORES: Lady Allen of Hurtwood. Jakoba Mulder. Parques infantiles. Europa. Siglo XX.

Recibido: 24.05.2018; Revisado: 25.10.2018 Correo electrónico: mariacristina.garcia@upm.es;
Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5381-7055> ; salvador.guerrero@upm.es;

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6766-8695>.

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

About the children's play space in the modern city: Lady Allen of Hurtwood versus Jakoba Mulder

ABSTRACT: In the Europe of the mid-twentieth century, different ways of dealing with the links between the public place in the modern city and the needs of homo ludens emerged. Among them, we must highlight two complementary proposals: the one carried out by the English landscape artist Lady Allen of Hurtwood in some neighborhoods of London during the postwar years, where she claimed - from the field of social work and of ideas coming from the Danish *skrammellegepladen*- the space destined to the play as support for the exercise of individual freedom; on the other hand, the initiative proposed by the Dutch urban planner Jakoba Mulder -from the Department of Public Works of the Amsterdam City Council- through its interventions in the urban interstices of the city to solve the need for playing spaces in the overpopulated Dutch capital, as well as the incorporation of playful activities in the design of large parks and new urban developments. Both initiatives had different drifts. The paper aims to discover those values that can be reused for the urban spaces destined to the play of the current city. The aim of this paper is to show two cases of study of European interventions that emerged from the feminine to solve the problem of providing spaces for playing in the city from the dialectical relationship established between them in the post-war European city.

KEYWORDS: Lady Allen of Hurtwood. Jakoba Mulder. Playgrounds. Europe. XX century.

1. Introducción

Los niños y las niñas necesitan jugar. Esto no es más que una evidencia consustancial al ser humano. Desde esta premisa, establecer los lugares de la ciudad donde pueden hacerlo es una cuestión de primer orden que ha atraído desde siempre la atención y el interés de los urbanistas, aunque con un abordaje del problema en muchos casos marginal y secundario.

La importancia del espacio destinado al juego como soporte para la interrelación social fue reclamada por voces tan singulares como la de la carismática activista Jane Addams¹, responsable del primer parque de juegos infantiles, promovido por la Hull-House, de Chicago. Así, en su libro *The Spirit of Youth and the city streets* escribió: «Sólo en la ciudad moderna los hombres han concluido que no es necesario para la municipalidad proveer de espacio para dar respuesta al insaciable deseo de jugar, justo en el momento en que la ciudad industrial ofrecía una labor diaria cada vez más monótona» (ADDAMS, 1909).

Años más tarde, el historiador holandés Johan Huizinga definió el juego como un acto de desarrollo de la persona en sus distintas dimensiones: cultural, social, política y económica. Todas las cualidades y las actitudes implícitas en cada una de las facetas de la vida humana estaban presentes de una u otra manera. Para HUIZINGA (1943), el juego es distinto de la vida ordinaria tanto en su localización como en su duración, es

dicho, su esquema temporal y espacial difiere del correspondiente de la línea espacio-temporal del mundo real. Huizinga plantea el juego no como una actividad exclusiva de la infancia, sino como una categoría de comportamiento humano, pero es indudable que en la etapa infantil y juvenil es donde la necesidad de un espacio de juego y socialización a escala urbana es indispensable.

El juego requiere de ciertos límites de tiempo y de lugar y contiene su propio desarrollo y significado. Es en esta preocupación por el espacio asignado y por su concepción donde se enmarcan la relación dialéctica establecida entre las dos propuestas que constituyen el objeto del presente estudio. Se podría tomar como punto de partida una definición a propósito de la intervención del escultor español Ángel Ferrant en la propuesta coetánea de un parque de juegos en el poblado dirigido de Caño Roto, en Madrid: «Los parques infantiles tratan siempre de promover la actividad y la educación de los niños a través de su contacto físico con el mundo exterior, ya sea manipulando el paisaje del propio recinto de juegos, sus topografías, sus texturas y sus límites, o colocando objetos de uso sobre un lugar determinado» (Muñoz, 2006).

La paisajista inglesa Lady Allen of Hurtwood (1897-1976), desde el campo de la acción social, difundió la sorprendente experiencia del *skrammellegepladsen* danés (SORENSEN, 1950), iniciativa cargada de una gran fuerza

amarga.

¹ Investigación en curso de los autores de este trabajo: Universities and the poors: Jane Adams y el llanto de la ciudad

ideológica. Por su parte, la arquitecta y urbanista holandesa Jakoba Mulder (1900-1988), técnica del Departamento de Obras Públicas del Ayuntamiento de Ámsterdam desde los años 30 del pasado siglo, participó activamente en la inclusión de la naturaleza en la ciudad como un agente activo que, debidamente planificado, era capaz de generar la posibilidad de realizar una amplia gama de acciones lúdicas. Una de sus más significativas apuestas para la capital holandesa fue la creación de la elogiada red de espacios destinados al juego infantil que, a escala de barrio, abarcó la totalidad de la capital holandesa, las *public play-squares*, donde el juego constituía una experiencia para instruir deleitando mediante ejercicios de *townscape*.

2. Lady Allen of Hurtwood y «Why Not Use Our Bomb Sites Like This?»

Marjory Allen, baronesa de Hurtwood, fue desde sus inicios profesionales una reconocida *landscape architect*. Educada en el University College de Reading, formó parte activa en la institucionalización de la profesión de *landscape architect* a través de su colaboración en la instauración en 1929 del Institute for Landscape Architecture, bajo la presidencia del consagrado *landscape architect* Thomas H. Mawson.

En cuanto a su vida personal, Lady Allen contrajo matrimonio con Clifford Allen, un activo pacifista, presidente del Independent Labour Party y director del periódico *Daily Herald*. Por esa labor, le fue otorgado un título nobiliario en 1932. Clifford Allen falleció prematuramente en 1939 debido a su precaria salud, consecuencia de su prisión por su participación como presidente del No-Conscription Fellowship en contra del reclutamiento militar obligatorio en los tiempos de la Primera Guerra Mundial. El matrimonio tuvo una hija que pasó el tiempo compartiendo con su madre las funciones relacionadas con la asistencia social.

La Segunda Guerra Mundial supuso un cambio el rumbo en la vocación profesional de Lady Allen of Hurtwood. A partir de entonces, su interés y compromiso derivó, desde su experiencia en los trabajos logísticos de evacuación de los niños londinenses para protegerlos de los bombardeos aéreos alemanes, hacia la acción social.

Lady Allen viajó por Europa con distintos cometidos en su calidad de presidenta de la British Nursery Association y como promotora de la creación de la Organización Mundial para la

Educación Preescolar, asociación internacional dependiente de la UNESCO. De entre las novedades más reconocidas de las aportadas por Lady Allen, y que no pueden ser obviadas, fue la inclusión a lo largo de su trayectoria de la integración de los niños que presentaban alguna discapacidad. De hecho, el campo de juegos especializado para los niños con distintas limitaciones físicas o psíquicas y la preocupación por el entretenimiento de los «niños normales en lugares anormales» (HURTWOOD, 1975), como el caso de los niños hospitalizados, sirvió para abrir una amplia perspectiva en el planteamiento de las acciones requeridas por estos colectivos.

En 1946, camino de Noruega, donde iba a participar en unas conferencias de la British Council Foundation, su avión realizó una parada técnica en Copenhague y Lady Allen aprovechó la ocasión para contactar con Jens Sigsgaard, director del Froebel Training College de Dinamarca, el cual le animó a visitar el campo infantil de juegos del barrio de Emdrup. «Me quedé completamente atónita en mi primera visita al parque infantil de Emdrup. Al momento me dí cuenta que estaba ante algo nuevo y lleno de posibilidades» (HURTWOOD, 1975). Lady Allen llegaba al urbanismo desde el campo profesional de la acción social, ámbito en el que las mujeres compartían liderazgo público.

2.1. Las cooperativas de viviendas danesas y la comunidad democrática del *skrammellegepladsen* en Emdrup

Emdrup era un nuevo barrio obrero de los años 30 situado al norte de la capital danesa. Formaba parte de la existosa política de viviendas cooperativas desarrollada a partir de la Primera Guerra Mundial, especialmente en Copenhague, donde se construyeron gran cantidad de conjuntos de bloques de viviendas sociales². Las cooperativas y las sociedades públicas de vivienda, que tenían un inequívoco carácter social, se construyeron a las afueras de Copenhague, en los terrenos que previamente había adquirido el Ayuntamiento de la ciudad (Fig. 1). La especialización de las cooperativas de viviendas según los diferentes modelos familiares a los que iban destinadas, fruto de la larga tradición del movimiento cooperativista escandinavo, se convirtió en un rasgo habitual. Uno de los más significativos exponentes de estas viviendas fue la Hornbaekhus (1923), de Kay Fisker, presentada como ejemplo de la política danesa de realojamiento en el congreso de la International

² Esta política de viviendas ya había llamado la atención internacional en su presentación en el Congreso de la

International Federation for Housing and Town Planning (IFHTP) celebrado en Goteborg en 1923.



FIG.1/ Plano de localización de Emdrup (Copenague) y bloques de viviendas con sus respectivas zonas de juego. Cuaderno de viaje de Jakoba Mulder de la visita realizada a las cooperativas de viviendas de Copenague (1951).

Fuente: Archivo Jakoba MULDER, Gemeente Ámsterdam Stadsarchief.

Federation Housing and Town Planning de Londres de 1935 (BJERREGAARD, 1935). En este caso el tipo de residente predominante era el profesional. Otras destacadas experiencias fueron la Clara Raphaels Hus, en Østerbrogade (1920), viviendas destinadas a mujeres solas, del arquitecto Johannes Strøm Tejsen, y las realizadas por una sociedad obrera cooperativa en Frederikssundsvæj (1923), en este caso de viviendas familiares de una sola altura.

Los criticados bloques de seis alturas de vivienda de rentas bajas en los densos barrios obreros de Copenague dispuestos en manzana cerrada, albergaban en su interior espacios abiertos fragmentados, mal soleados y escasamente ventilados, y sin ninguna articulación espacial. Los nuevos conjuntos de bloques perimetrales, de menor densidad, generaban espacios abiertos considerados como una entidad en sí misma, dotándolos por tanto de un mayor valor. Estos espacios se destinaron principalmente a zonas de juego infantil donde acoger a los niños de las familias numerosas que se agolpaban en las viviendas, de tamaño minúsculo. Aquí tiene su origen la política de vivienda danesa del *low-rise high density*, baja altura en alta densidad, frente a los bloques en altura.

El hecho tuvo como consecuencia inmediata la demanda de un servicio profesional que diseñara esos espacios, competencia atribuida en el caso danés a los paisajistas, entre los cuales destacaba Carl Theodore Sorensen (1893-1979). Este paisajista diseñó algunos parques infantiles en estos nuevos barrios de indudable calidad, como Klokengarten (1939), pero de manera bastante ortodoxa (ANDERSSON & HOYER, 2001). Había colaborado con Hans Dragehjelm, profesor y pedagogo danés influenciado por Friedrich Froebel, el cual había introducido los cajones de arena en los campos de juego de Copenague a partir de 1907. Aunque defensor de la filosofía de Dragehjelm en cuanto a la arena como material de juego, Sorensen no consideraba que hubiese que limitarse sólo a definir el espacio de juego asignado a este material. Sorensen (1939) propuso dar a los niños de la ciudad la misma oportunidad de juego creativo de que disponían los niños del campo, que contaban para ello con una gran variedad de materiales y espacios.

Lo cierto es que el éxito de la experiencia de estos campos de juego infantiles de los bloques de viviendas sociales animó a las autoridades municipales de la capital danesa a aprobar en 1939 una ley municipal que obligaba a dotar

de un espacio de juego infantil a cualquier agrupación de más de ocho viviendas del compacto tejido de bloques de viviendas, utilizando para ello los patios interiores de los bloques. El ayuntamiento financiaba la dotación de los columpios y el proyecto a través del Departamento de Planeamiento Municipal y la propiedad del inmueble debía asumir los gastos de implantación y mantenimiento. Más de noventa campos de juegos fueron construidos en los conjuntos de viviendas de Copenhague.

En Emdrupvej, Dan Fink, arquitecto de la Asociación de la Cooperativa de Viviendas de los Trabajadores de Copenhague, fue el responsable de un proyecto destinado a albergar a 719 familias, muchas de ellas numerosas. Y fue allí donde se puso en funcionamiento un singular parque de juegos infantil, denominado *skrammellegepladsen*.

El concepto y el nombre de *skrammellegepladsen*, traducido como *junk playground* o parque de chatarra, apareció por primera vez en 1931, en la publicación *Parkpolitik i Sogn og Købstadt*, de Sorensen (1931), traducida al inglés como *Open Spaces for Town and Country*. Dicho en el diseño de parques infantiles, se percató de que los niños disfrutaban más jugando con materiales sencillos tales como palos, piedras, cajas, cuerdas, piezas de madera e, incluso, materiales de deshecho, que con los columpios ubicados en las zonas de juegos tradicionales:

«Tal vez deberíamos ensayar el trazado de campos de chatarra y desechos industriales, para juegos infantiles, en áreas adecuadas y bastante grandes, donde los niños pudiesen utilizar viejos carruajes, cajas de embalaje, ramas y toda esta clase de cosas. Es natural, que ello requiriera vigilantes para prevenir la posibilidad de que los niños se causaran daño. No obstante, tal vigilancia, con toda probabilidad, no sería indispensable» (SORENSEN, 1950).

En 1940, recogiendo estas observaciones, Dan Fink propuso a los promotores de la cooperativa de viviendas de Emdrup, la instalación de un *skrammellegepladsen*, sugerencia que fue aceptada por la cooperativa. El espacio reservado para el parque de juegos en el diseño del proyecto de viviendas, era un área rectangular de 65 x 82 metros, con una capacidad estimada de juego para 200 niños (FIG. 2). El primer *skrammellegepladsen* entró en funcionamiento en 1943. Las singulares y dramáticas circunstancias

del momento, en plena Segunda Guerra Mundial, con Dinamarca bajo la ocupación nazi, que se prolongó hasta 1945, no fueron agenes al éxito de una propuesta basada en el ejercicio de la libertad en el juego y en la reutilización de los escasos medios materiales puestos a disposición de una infancia y una juventud cuyas ansias de rebeldía debían ser canalizadas, más allá del peligro de las violentas acciones contra la ocupación nazi. Por otra parte, satisfacía la escasez de materiales convencionales para juegos que suponían las duras condiciones de ocupación.

El campo de juegos propuesto presentaba enormes singularidades. Uno de los puntos más significativos definidos por Sorensen³ fue el concepto de cierre físico del espacio de juego como expresión de privacidad. No se trataba de evitar la salida de los niños, sino de impedir que se introdujeran en el recinto las perturbaciones procedentes del exterior. Se construyó un terraplén perimetral, de base de entre 10 a 14 metros de ancho y 2 metros de altura, aprovechando la tierra procedente de la explanada del interior y de los vaciados de las obras de las viviendas colindantes. En la parte alta del terraplén se superpuso una cerca de alambre para «rosales silvestres, espinos y acacias», de tal modo que se formara «una impenetrable espesura». Tanto en la pradera interior resultante como en los declives internos del terraplén se plantaron de hierba. Este concepto de cierre tenía también su expresión en el acceso al recinto, restringido a una única entrada en una esquina, concretamente la noroeste, donde se construyó un pabellón destinado a los servicios higiénicos y sanitarios, una fuente de agua potable y un pequeño almacén.

Los cierres perimetrales no eran solo para proporcionar refugio y un marco de dominio a los niños, sino que también servían de protección a los vecinos respecto de lo que era «desagradable a la vista». Sorensen tenía la acertada sensación de que las actividades de los niños que jugaban en el *skrammellegepladsen* no necesariamente tenían porqué ser aceptadas por los adultos. Éste cierre era para Sorensen una de las claves del éxito de la propuesta y una de las razones esgrimidas para justificar que no cuajara la idea en algún intento producido en Suecia al carecer de esa protección visual del exterior, a lo que se sumaba también una actitud demasiado protectora hacia los niños de determinados sectores sociales. En otros casos, como en

³ Sorensen mantenía una fluida relación y una estrecha colaboración con los arquitectos daneses, especialmente con el grupo de los denominados «sewing club» entre los que destacaba Kay Fisker. Sorensen y Fink habían colaborado

con la propuesta de un anteproyecto del anfiteatro Dybbøl en 1939, presentada a un concurso, pero que no se llegó a realizar.

Odensgatan, el espacio de juegos fue cerrado en los años 60 con una verja de listones de madera de considerable altura que «daba intimidad a los niños y ocultaba las actividades de los viandantes» (HURTWOOD, 1975).

Uno de los principales problemas a abordar en estas iniciativas fue la cuestión de la financiación. En el caso de Emdrup, fue asumida por el gobierno danés en el 70% del presupuesto total del mantenimiento del parque de juegos y por la asociación cooperativa, que se hacía cargo del 30% restante. Aunque la propuesta inicial de Sorensen no requería un supervisor de juego adulto, la asociación cooperativa promotora del barrio, contrató a un joven recién graduado, John Bertelsen, maestro de niños pequeños a la vez que marinero. La aportación de Bertelsen convertiría al líder de juegos en el otro punto crucial del éxito de la experiencia y la figura se incorporaría en las iniciativas tanto de los *junk playgrounds* como de los adventure playgrounds. El funcionamiento de Endrump se describía así:

«El campo de juego en Emdrup es de aproximadamente 70.000 pies cuadrados [6.500 m²]. Un cierre de seis pies [1,8 metros] de altura se conforma con plantaciones de setos de rosas. Es apenas visible desde el exterior. Hay alrededor de 100 pequeñas "casas" con jardines construidos por los niños en todas las formas y tamaños, de ladrillo o madera. Hay un grupo de edificios permanentes, erigidos por los padres ayudados de los hijos, que comprende una sala común, dos talleres con los bancos de trabajo y las herramientas, y un tinglado con mesas donde el modelado y la

construcción pueden ser realizados. Todas las demás "construcciones" se desmantelan antes de que comience el invierno. El líder del parque infantil, tiene que lograr organizar alrededor de 100 niños por día de abril a noviembre, y es también responsable del material de construcción y de hacer sugerencias a los niños sin forzar las ideas» (LEDERMAN, 1959).

Bertelsen fue el líder del juego en Emdrup de 1943 a 1947. Su trabajo ayudó a definir todo el movimiento de parques de juegos de aventura que perdura hasta hoy en día, transformado en los *adventure playgrounds*. Bertelsen (HENRIKSEN, 2006) tenía una filosofía básica acerca de la importancia del juego en el desarrollo del niño que plasmó en el diario que escribió sobre sus primeros días de trabajo. La zona de juegos fue un intento de dar al niño un sustituto de la ciudad, que había perdido su potencial como motor de desarrollo, al carecer de espacios que permitieran el ejercicio de la imaginación y el juego del niño.

Los espacios abiertos de acceso libre donde los niños tenían la posibilidad de vivir las más extrañas y emocionantes aventuras estaban desapareciendo de la ciudad, y el acceso a los solares en construcción estaba prohibido a personas no autorizadas. No había árboles donde los niños pudieran trepar y jugar libremente. Para Bertelsen era esencial que existiera un vínculo entre el medio físico y el entorno psicológico del niño. Se reconoce en los niños la necesidad de que dispongan de la oportunidad de ser los diseñadores y constructores de sus propios espacios.

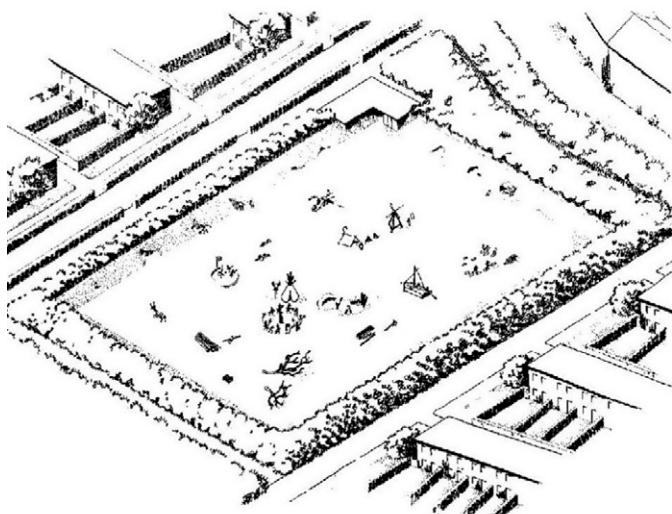


Fig.2/ Dibujo del arquitecto Dan Fink con la propuesta del *skrammel-legepladsen* de Emdrup (Copenague) y el parque de juegos en uso (1943).

Fuente: Emdrup Skrammel-legeplads Arkiv y Københavns Stadsarkiv.

2.2. De los *junk playgrounds* a los *adventure playgrounds*

Después de visitar Emdrup, de regreso a Inglaterra, Lady Allen decidió exponer sus reflexiones sobre las posibilidades que había advertido en su visita. El resultado fue la publicación del artículo titulado «Why Not Use Our Bomb Sites Like This?» (1946), en *Picture Post*, la exitosa revista inglesa de fotoperiodismo entonces recientemente creada. El autor de las magníficas fotografías del artículo fue el fotógrafo



FIG.3/ Un grupo de niños limpiando solares en zonas bombardeadas de Londres y, a la derecha, el Lollard adventure playground, en Londres.

Fuente: Ministry of Information Second World War Official Collection y <http://www.londonplay.org.uk>

Lady Allen comenzó su texto con una asociación de ideas que expresaba las inquietudes de la sociedad del momento acerca de la problemática de los niños en la ciudad, entendidos como ciudadanos en potencia: «la delincuencia juvenil y la muerte de los jóvenes en los accidentes de carretera surgen, en parte al menos, de la manera inadecuada y poco imaginativa en que las autoridades locales tratan de satisfacer la necesidad del juego creativo [...]». Es decir, la prevención de la violencia y la protección de los peligros físicos del tráfico rodado en las calles son los puntos de partida de todo el desarrollo argumental.

La gran repercusión del artículo de Lady Allen tuvo como consecuencia la materialización de su propuesta. En 1948, se trasladó a Londres el *skrammelgepladsen*, de manos de la asociación Cambridge House, un *university settlement*, aunque parece ser que Lady Allen no participó directamente en su implantación (Kozlovsky,

de ascendencia danesa Francis Reiss. Ante el objetivo de proporcionar espacio de juego para los niños en el Londres de la posguerra ¿Por qué no utilizar los solares bombardeados que todavía quedaban desocupados con ese fin?⁴ Despues de todo, la efectiva propaganda inglesa, ofrecía diversas secuencias sobre distintas actividades que tenían lugar en los solares vacantes, como retirada de escombros, plantaciones, etc. que en cierto modo recordaban las imágenes ofrecidas en Emdrup (FIG. 3).



2016). El solar elegido fue el ocupado por una iglesia bombardeada en Camberwell, en el extremo este del sur del Támesis, manteniendo su actividad hasta 1951. En Morden, al sudoeste de la ciudad, también se puso en marcha otro *junk playground*. La implantación de estos campos de juego infantil no se restringió a Londres. Otro *university settlement*, Liverpool University, puso en marcha el Rathbone Street Adventure Playground en la ciudad de Liverpool.

Charcos, colinas, hierba, y materiales accesibles como tubos, cuerdas, tierra, bidones de gasolina vacíos, restos de motores, neumáticos, ladrillos, madera, martillos y clavos eran los materiales de juego disponibles. La base del juego era el ejercicio en libertad, aunque con una mínima supervisión.

Primeramente, los niños debían aprender a manejar las herramientas y los materiales y después de seis meses de entrenamiento ya eran

⁴ Sobre los daños en el tejido construido ocasionados por los bombardeos a Londres durante la Segunda Guerra Mundial, ver la cartografía London County Council Bomb Damage Maps 1939-1945.

capaces de generar sorprendentes y variadas construcciones arquitectónicas, siempre teniendo en cuenta que eran refugios provisionales (Fig. 4). Se pensó también en un pabellón permanente para que los niños se pudieran refugiar ante las inclemencias del tiempo y para celebrar reuniones. Las oportunidades de juego eran tan ricas que los niños no tenían necesidad de pelearse entre ellos. Así, Lady Allen llegó a escribir frases como la que sigue: «Parto de la suposición de que los niños de todas las edades y adultos también, necesitan una infinita variedad de diferentes tipos de actividad de juego» (HURTWOOD, 1958).

Entre 1952 y 1955 funcionó un *junk playground* en Clydesdale Road, en Paddington, Londres. Un punto de inflexión significativo tuvo lugar en 1953 con el cambio de denominación del *junk playground*, o campo de chatarra, lo que implicaba un tono ciertamente despectivo, a una denominación más estimulante y políticamente más correcta, a los *adventure playgrounds* o campos de aventura.

En septiembre de 1954 el Consejo del Condado de Londres ofreció al comité que gestionaba los *adventure playgrounds* una superficie de un acre [4.000 m²] en Lambeth, en el corazón de Londres, para implantar uno de sus campos de juegos infantiles. El lugar estaba situado al lado de la calle Lppard, de la que tomó su nombre. El Lppard Adventure Playground (BESKIN, 1961) comenzó a funcionar en abril de 1955, a pesar de cierta oposición de los vecinos. Lo cierto es que, tal y como ya avanzó Sorensen, la ausencia de límites visuales tenía mucho que ver en las polémicas que generaban estos campos de juegos. En 1960 se cerró este campo de juegos tras menos de seis años de funcionamiento.

2.3. *Playing for free*: la parábola de la anarquía y el juego en las periferias urbanas

En 1958, Lady Allen expuso a propósito de los *adventure playgrounds* en el European Seminar on Playground Activities, que tuvo lugar en Estocolmo, unas reflexiones que situaban en un orden prioritario el concepto de espacio lúdico destinado a los jóvenes: «El problema de las grandes ciudades industriales es nuestro primer desafío real. El segundo desafío, que todavía no hemos cumplido, es mostrar cómo proporcionar un ambiente fascinante para los jóvenes de edades comprendidas entre los doce y dieciocho años» (HURTWOOD, 1958). Para Lady Allen, el espacio es quizás el máspreciado bien a menudo denegado a los jóvenes.

Lady Allen alertaba del peligro que suponía

la eliminación de los espacios naturales e informales de las periferias urbanas debido al afán ordenador de los responsables de la ciudad, ya que esos descampados de las inmediaciones de los barrios eran los espacios de la ciudad donde los niños y también los jóvenes podían vivir sus propias aventuras, en unos lugares que podían convertir en propios. La escalada a los árboles se convertía en un hecho que propiciaba la aventura y servía a la vez de reivindicación del árbol mismo. Los *adventure playgrounds* no tenían entre sus objetivos el de ser un espacio de belleza en sentido convencional, sino un proceso continuo de «construcción y crecimiento» (HURTWOOD, 1958). Profesionales arquitectos como el danés Steen Eiler Rasmussen incidían también en este aspecto y en 1953 escribió: «Algun día llegaremos a darnos cuenta de que un parque infantil no puede ser una cosa decorativa para niños de cierta edad. Debe y debería ser un lugar de trabajo donde puedan entrenar sus habilidades en la lucha contra el material» (SEGELE, 1973).

Uno de los análisis más esclarecedores sobre la experiencia de los *adventure playgrounds* proviene del pensamiento anarquista. El juego es una parábola de la anarquía, ya que es un área de actividad humana autolegida y autodirigida que se contrapone al deber y al trabajo (WARD, 1996). La función de la educación de los más jóvenes (FREIRE, 1993) debía ser el ejercicio de la libertad, los medios por los que se trata crítica y creativamente con la realidad y descubren cómo participar en la transformación del mundo. En el número 7 de la revista inglesa *Anarchy* se presentaron los *adventure playgrounds* como el ejemplo de una sociedad en miniatura donde poder observar el funcionamiento del hombre libre. La autonomía y el espíritu cooperativo en democracia eran los aspectos más valorados por el pensamiento anarquista y esa era la actitud que fomentaban estos campos de juegos. La actitud hacia el espacio se basaba en el control y la apropiación estricta de aquel espacio que la acción requería.

El funcionamiento del Lppard Adventure Playground (BESKIN, 1961) servía de ejemplo. El recinto tenía acceso libre todo el día y funcionaba tanto en verano como en invierno. El espacio estaba organizado en una zona acotada de juegos de balón, una zona para niños menores de 8 años, con pilas de fina arena construidas por otros niños, una zona libre de hierbas, donde la mitad restante era para cavar, hacer hogueras y construir aquello que la fantasía infantil decidiese. En invierno, un albergue acogía las actividades de dibujo, de impresión de una revista, además de disponer de una biblioteca con 300 volúmenes.

Acogía a 100 niños diarios de entre 2 a 20 años, siendo 500 los que acudían con una cierta regularidad. Cinquenta de los chicos de entre 16 y 20 años habían montado un pequeño espacio de taller con bancos de trabajo y herramientas. Actuaban también como voluntarios para realizar trabajos de reparación en las viviendas de los ancianos del lugar, con lo que se suscitaba la cohesión social del barrio.

Dado el carácter peligroso de las herramientas utilizadas: sierras, hachas, martillos o clavos, se necesitaba que algún adulto asumiera un cierto papel de liderazgo, no de control, que «debe ser capaz de guiar a los jóvenes hacia su propia madurez con descubrimientos y aventuras a lo largo del camino». La seguridad infantil parecía no presentar problemas en estas experiencias: salvo algún corte o rasguño, no parecía haber sucedido ningún percance de importancia, a pesar del manejo de materiales potencialmente peligrosos.

Los beneficios obtenidos en la experiencia eran grandes, basados, como invariablemente sucedía desde finales del siglo XIX, en su capacidad de prevención de la delincuencia:

«Este parque de juegos antiortodoxo ha tenido ya una gran y ponderosa influencia en la prevención de la delincuencia juvenil» (HURTWOOD, 1958). La experiencia fue un éxito, llegando a contarse en 1977, 100 *adventure playgrounds* en Londres y 50 en el resto del país (RAVEN, 1977).

Los ecos de la propuesta también llegaron a España en 1950, cuando Sorensen describió su visión de la experiencia del *skrammellegepladsen* de Emdrup para la revista barcelonesa *Cuadernos de Arquitectura*. «De todo cuanto he contribuido a crear, el campo de chatarra es lo más feo, pero para mí es lo más hermoso, lo mejor de mi obra» (SORENSEN, 1950), declaró el paisajista en el artículo. De entre sus palabras de admiración destacaron las dirigidas a Lady Allen of Hurtwood, para la cual escribió el prólogo de *Planning for Play*. Los *adventure playgrounds* ingleses suscitaron también el interés de la revista *Ciudad y Territorio* (MOYA, 1972). Sin embargo, no tuvieron casi reconocimiento en su momento. España no estaba tan urbanizada como la mayoría de los países europeos, por lo que los niños españoles jugaban de hecho en los numerosos solares y descampados que presentaban entonces las ciudades españolas.

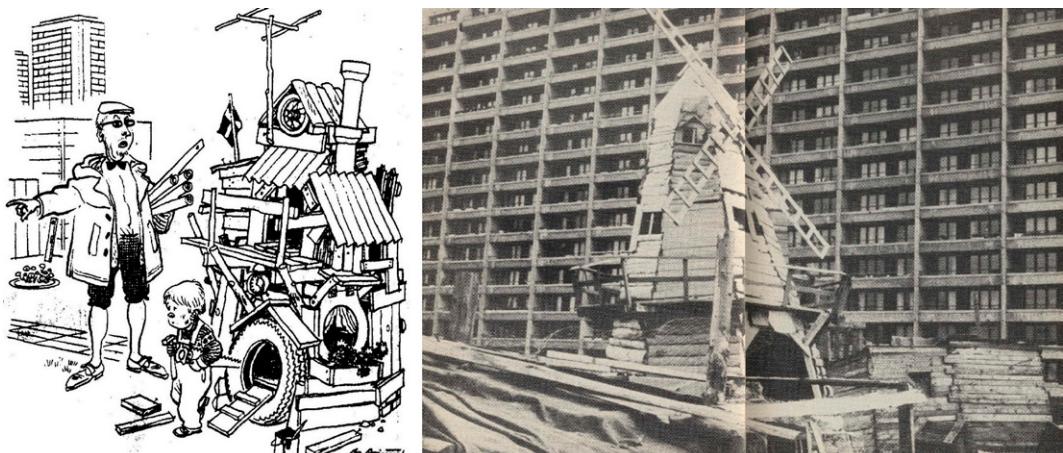


FIG.4/ Caricatura de los *skrammel-legepladsen* con el siguiente pie: «El Ayuntamiento de Esbjerg ha asignado 50.000 coronas para dos *skrammel-legepladsen*, y debe ser arquitecto el que los haga. Espero que esté muy avergonzado de lo que ha hecho» y, a la derecha, el parque de Beallerup (Copenague).

Fuente: Politiken, 22 de noviembre de 1967, y LAMBERT (1974): *Adventure Playgrounds*, Jonathan Cape, Londres.

3. Jakoba Helen Mulder y el *homo ludens*

Jakoba Mulder nació en 1900 en Breda, aunque su infancia transcurrió en las Indias Orientales (VAN KESSEK, 1994). En 1918, de regreso a Holanda, Mulder comenzó sus estudios de arquitectura en la Universidad Técnica de Delft contando con el apoyo paterno. Fue una de las

primeras mujeres en graduarse. El hecho de ser mujer no la cohibió, aunque sí le sirvió para tomar conciencia de la situación de desventaja que soportaban las mujeres en esos ámbitos de carácter eminentemente masculinos. De hecho, en 1925 sería nombrada presidenta de la Delftse Vrouwen Studente-vereniging (Asociación de Mujeres Estudiantes de Delft). En sus inicios, enfocó su carrera profesional hacia

la arquitectura, campo en el que intentó abrirse camino con no pocas dificultades. Encontró una oportunidad laboral en el Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Delft, donde comenzó a interesarse seriamente por el urbanismo y reorientó su trayectoria profesional.

Esa experiencia previa en el campo del urbanismo le abrió las puertas del Ayuntamiento de Ámsterdam. En 1928 Jakoba Mulder se incorporó como arquitecta asistente de Cornelis van Eesteren, responsable del área de diseño del poderoso Departamento de Obras Públicas del Ayuntamiento de Ámsterdam. La principal razón de su selección fue sencillamente que era uno de los pocos candidatos presentados que contaba con experiencia previa en la planificación urbana. El hecho de ser mujer supuso sólo una sorpresa inicial dada la ausencia total de mujeres en esos puestos de carácter técnico⁵.

Codo a codo con Cornelis Van Eesteren, Jakoba Mulder trabajó durante treinta años como urbanista responsable de numerosos proyectos de desarrollo urbano derivados del Ámsterdam Algemeen Uitbreidingsplan (AUP) (GALINDO, 2003) hasta 1958, año en el que Cornelis van Eesteren se retiró y fue nombrada jefa de la División de Planificación Urbana de la Oficina Técnica, nombramiento no exento de polémica con discutidos proyectos como Biljmeer.

Cornelis Van Eesteren encargó a Jakoba Mulder los trabajos de diseño y ejecución del proyecto del colosal parque urbano conocido como Ámsterdam Bos, proyecto coral y estrella del Ayuntamiento de Ámsterdam. El sobrenombre popular de Jakoba a partir de este trabajo fue el de «dama del bosque». La armonía entre las actividades de ocio y el espacio natural con la búsqueda de un equilibrio entre ambos, el recurso de la topografía para romper la monotonía de la llanura holandesa y la utilización de diferentes especies de arbolado, arbustivas y tapizantes, en combinación, fueron algunos de los apuntes incluidos en el proyecto. Hacia 1936 Jakoba comenzó el diseño del Beatrix Park, próximo al ensanche Ámsterdam-Zuidde Berlage. Los trabajos duraron tres años. Presentaba como mayor novedad la utilización de arena como elemento de acabado de toda la superficie pavimentada del parque e incluía el agua como elemento recreativo con el diseño de los estanques. Era un parque urbano de carácter tradicional rodeado de agua.

⁵ Habría que esperar dieciseis años para que otra mujer profesional se incorporara a la oficina técnica de un ayuntamiento holandés: la inquieta arquitecta alemana Lotte Stam-Beese (1903-1988), que empezó a trabajar en la oficina de Róterdam hacia 1946

⁶ Esta iniciativa de carácter internacional fue creada en California en 1921 y se organizaba a través de la fundación

Jakoba se jubiló en 1965, aunque siguió ejerciendo un papel de asesoramiento en diversos proyectos municipales hasta su retirada definitiva en 1972. Persona discreta y trabajadora continuó dando conferencias sobre la expansión urbana de Ámsterdam Oeste y organizando visitas al Ámsterdamse Bos. La actitud personal prudente a la vez que afanosa de Jakoba Mulder se complementaba con su activa participación en el Soroptimisten Club⁶.

3.1. *Las public play-squares y el jugar como experiencia estética urbana*

Además de la sensibilidad hacia el espacio verde en la ciudad, el tacto hacia la infancia y la juventud en los responsables municipales holandeses estaba presente en el Ámsterdam Algemeen Uitbreidingsplan (AUP), donde los niños fueron considerados en diferentes grupos de edad según sus requerimientos de juego y deporte: menores de 2 años, que estaban con sus madres y sólo requerían un parque cerca de casa para el paseo; niños de 2 a 6 años, que jugaban con arena y agua, y columpios; de 6 a 10; de 10 a 14 y de 14 a 18 años. Los niños hasta los 14 años jugaban además con balones y realizaban actividades deportivas, con lo que se podía afirmar que a medida que aumentaban la edad, se incrementaba también su necesidad de espacio. Hasta esa edad los niños necesitaban que se les dotase de lugares accesibles por motivos de seguridad y que no tuvieran que cruzar vías de tráfico peligrosas. Disponer de espacios destinados al juego en la ciudad con un criterio sistemático en cuanto a su implantación no era una primicia. Sin embargo, las singulares circunstancias de la Segunda Guerra Mundial agravaron la ya de por sí problemática situación del niño en la ciudad moderna.

La Europa de la posguerra presentaba como uno de los principales problemas a resolver la necesidad de atender al espacio de juego del elevado porcentaje de población infantil que había en las ciudades. Los efectos del conflicto bélico también se dejaron sentir en la edificación de Ámsterdam. Si en el caso de la capital inglesa fueron los bombardeos, en el caso de la capital holandesa, muchas edificaciones de la parte vieja de la ciudad fueron demolidas durante la Segunda Guerra Mundial tras la deportación de

de clubes por diferentes ciudades. Iba específicamente dirigida a mujeres profesionales que se comprometían desde sus posiciones a mejorar las condiciones de vida de la mujer en las distintas comunidades y, más genéricamente, a favor de los derechos humanos, del desarrollo y de la paz mundial.

sus dueños, muchos de ellos judíos (LEDEMAN, 1959). Algunos de estos solares fueron adquiridos por la municipalidad para destinarlos a espacios de juegos infantiles. La mayoría no eran lugares con las adecuadas condiciones, pero dado el peligro que suponían los niños en las zonas de tráfico, destinarlos a estos menesteres era la solución más inmediata.

Algunos tenían fijado el destino definitivo de espacio de juegos y otros eran solares a la espera de la reconstrucción del distrito. Con estas premisas de partida, Jakoba Mulder inició la experiencia de los parques infantiles de Ámsterdam, que se convirtió en un referente tanto por su magnitud como por su modo de implantación en la ciudad.

Jakoba Mulder tenía en mente la necesidad de cambiar el esquema del parque infantil con la incorporación de cajones de arena y mobiliario de juegos, por lo que apartó la vieja idea de traslación directa de los esquemas del jardín tradicional al espacio de juego infantil. Parece ser que la visión de una niña jugando con la arena en el alcorque de un árbol en los alrededores de su casa le dio la idea de partida para la puesta en marcha del sistema de parques infantiles en Ámsterdam. En su traducción inglesa fueron denominadas «public play-squares». Así las definía Jakoba Mulder:

«Desde la guerra, una nueva forma de parques de juego ha sido desarrollada para los niños más pequeños. En algunas esquinas, plazas o aceras anchas, y en pequeños parques, son suministrados unos pequeños recintos de hormigón con arena y algunas estructuras metálicas tubulares

especialmente diseñadas para evitar el peligro. Los niños pueden jugar en cualquier momento, y la arena siempre está a punto. Las suciedades inevitables de perros y gatos, obliga a que todas las mañanas deba ser suministrada arena limpia. Estos parques de juegos son muy populares, y la gente constantemente los pide. Se ha tenido mucho cuidado en su diseño, y la apariencia de algunas partes de la ciudad ha sido mejorada por la provisión de estos espacios donde la gente joven puede jugar y los mayores pueden descansar en los bancos instalados. Aquí se presenta una lógica y atractiva solución a los problemas de afronta el buen townscape y la provisión de espacios de juegos. Este ejemplo ha sido seguido por muchas otras ciudades en Holanda» (MULDER, 1954).

Para Jakoba Mulder los elementos protagonistas del juego debían ser dos: la arena, que atraía a los más pequeños, y el agua, que era del gusto de todos. La razón de estas preferencias estaba en que tanto la arena como el agua eran estímulos continuos para la imaginación, cosa que no podía ser dicha de los columpios, que ocupaban la atención en momentos puntuales. El objetivo era que los niños no se aburrieran en un entorno protegido, sobre todo del peligro del tráfico. Por tanto, el diseño de los espacios de juego debía ser muy cuidadoso para poder cumplir su objetivo. La altísima densidad de las ciudades holandesas era uno de los mayores condicionantes de su diseño. En 1968 se puso en marcha la propuesta en Prins Bernhardpark en base a incorporar el agua como surtidor en unas estructuras tubulares diseñadas por Aldo van Eyck (FIG. 5).

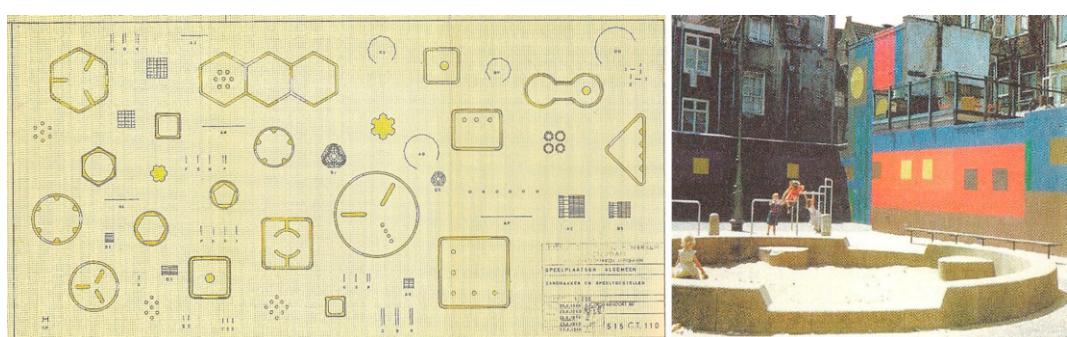


FIG. 5/ Planimetria de las diferentes cajas de arena y elementos de juego proyectados por Aldo van Eyck en 1960 y, a la derecha, un espacio de juego en Zeedijk (Ámsterdam).

Fuente: LEFAIVRE y de RODE (Eds.) (2002): *Aldo van Eyck. The playgrounds and the city*, NAI Publishers, Róterdam.

En 1947 Cornelis van Eesteren, por mediación del matrimonio Giedion, contrató al arquitecto Aldo van Eyck para los servicios municipales y Jakoba Mulder le propuso como tema de colaboración el diseño de un campo infantil de juegos en Bertelmanplein, un espacio urbano libre en las proximidades de su domicilio particular. Van Eyck

colocó un arenero de 6x9 metros como elemento principal de juego. En todos sus diseños el arenero, definido por su perímetro de hormigón con esquinas curvas, de tal modo que se controlaba el espacio de juego, se convirtió en el corazón de la propuesta. La forma geométrica y la dimensión se adaptaban al lugar del proyecto.

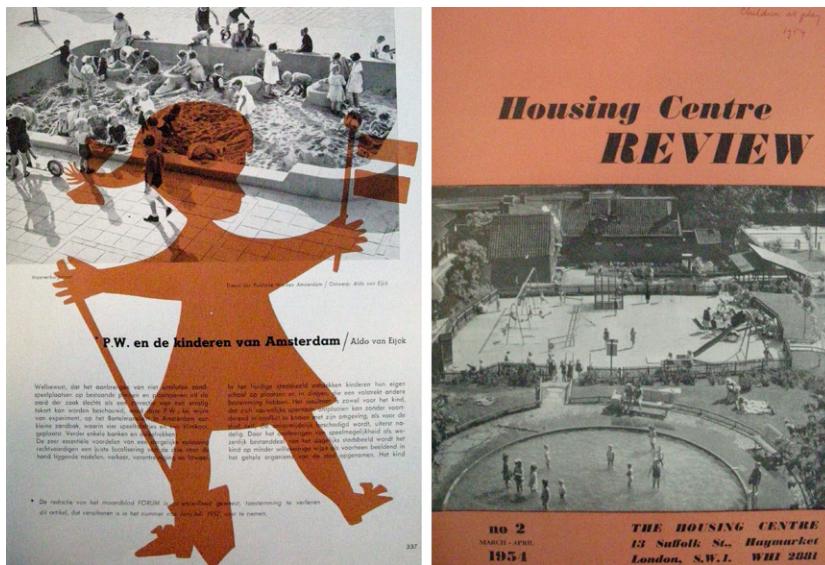


FIG.6/ Artículo de Aldo van Eyck publicado en la revista *Forum* en 1952 y, a la derecha, portada del número 2 de *Housing Centre Review* de 1954, que recoge el artículo «Children at play», de Jakoba Mulder.

Fuente: VAN EYCK, (1952): «P. W. en de kinderen van Ámsterdam», Forum, 6-7, junio-julio.y Archivo Jakoba Mulder, Gemeente Amsterdam Stadsarchief.

En el diseño de los objetos de juego, al arenero se unirían los topes de hormigón y las estructuras tubulares de aluminio como articuladores del espacio (Fig. 6). La posición de los sencillos elementos venía determinada por la interrelación que se producía entre ellos. De su distribución resultaba un espacio de uso homogéneo y no jerárquico.

El espacio urbano utilizado como soporte de la zona de juegos infantiles presentaba normalmente carácter residual e intersticial, se rodeaba de calles de intenso tráfico, espacios medianeros descuidados o pequeños restos de suelo de geometrías diversas. Para cada uno de ellos se propuso sacar partido de estos desfavorables condicionantes de partida: desde los colores en los muros, el tratamiento de las medianeras y la disposición y la configuración del mobiliario de juegos, que estaba estandarizado. Cada propuesta se adaptaba a las cualidades del espacio residual urbano en el que se iba a implantar, convirtiéndose este modo de acometer los proyectos por parte de Aldo van Eyck en uno de los aportes más novedosos.

Con esa sensibilidad hacia el diseño, Jakoba Mulder encargó al pintor del grupo Cobra Constant Antón Nieuwenhuijs, amigo personal de Aldo van Eyck, el diseño de dos objetos de escalada

para parques infantiles (Fig. 7)⁷. Una propuesta basada en dos semicírculos de acero que no llegó a realizarse por el enorme coste del elemento y la duda expresada por algunos en cuanto a la seguridad del modelo para juegos infantiles. El segundo diseño presentado por Constant sí se ejecutó. El objeto, denominado enseguida popularmente como la araña, se construyó en hormigón pretensado, lo que permitía que vibrara cuando los niños jugaban sobre los ocho brazos (LEFAIVRE, 2002). Los parques infantiles eran por tanto un proyecto abierto.

Jakoba Mulder era conocedora de la iniciativa de los *junk playgrounds* (MULDER, 1954), de hecho, había visitado Emdrup en un viaje de trabajo a Dinamarca en 1951, y en el informe elaborado se incluye alguna fotografía, pero no consideró la posibilidad de adaptarlos a Ámsterdam, dada la altísima densidad de población de la capital holandesa y la alta responsabilidad que se asumía sobre los niños. Estos dos condicionantes, que habían sido al parecer la causa del fracaso de algún intento de adaptarlos a las peculiaridades holandesas, hacían muy complicada la gestión tanto para las autoridades municipales como para las organizaciones privadas.

La novedad más destacada de la propuesta holandesa fue el protagonismo que alcanzó la

⁷ Esta aportación de Constant podía ser equivalente a los atractivos objetos para juegos de niños diseñados por el escultor Ángel Ferrant para el poblado dirigido de Caño

Roto, de los arquitectos Antonio Vázquez de Castro y José Luis Iñiguez de Onzoño, construido en Madrid entre 1957 y 1963.

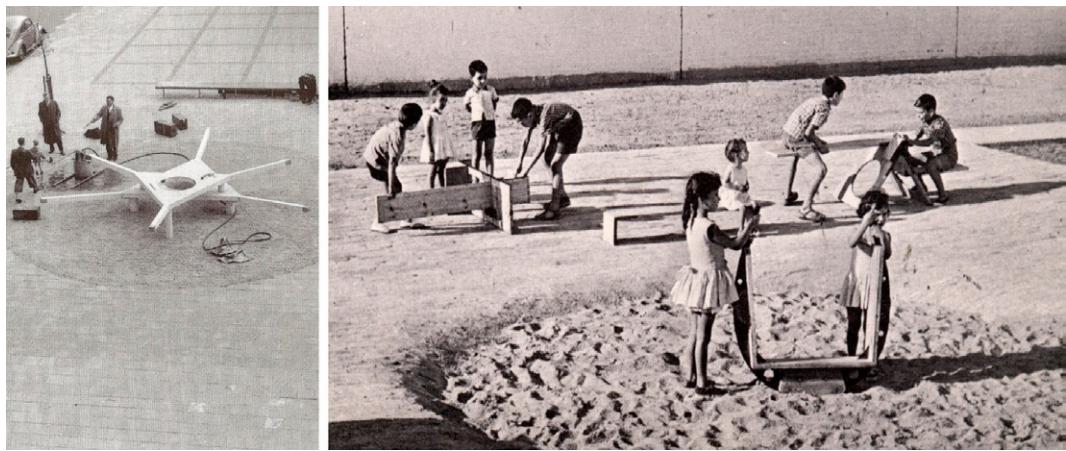


FIG.7/ La “araña” de Costan Nieuwenhuijs en Ámsterdam y, a la derecha, los “objetos” del escultor Ángel Ferrant (fotografía de Kindel, 1959) para el poblado dirigido de Caño Roto (Madrid).

Fuente: «LEFAIVRE Y DE ROODE, (Ed.). (2002). Aldo van Eyck. *The playgrounds and the city*, NAI Publishers, Róterdam, y AA. VV. (2013): *El poblado dirigido de Caño Roto*, CEDEX-Ministerio de Fomento y ETSAM, Madrid.

participación ciudadana al tomar sus demandas como base para la decisión de la implantación de los parques infantiles, como constata la numerosa correspondencia entre Cornelis van Eesteren, Jakoba Mulder, Aldo van Eyck, los ciudadanos de Ámsterdam y los directores del Departamento de Obras Públicas, del que dependía la división de Cornelis van Esteren (LEFAIVRE, 2007). La idea de Jakoba Mulder, apoyada por Cornelis van Eesteren y con diseños de Aldo van Eyck, supuso para Ámsterdam la creación de una singular red de espacios de juego infantiles a lo largo y ancho de toda la ciudad, llegando a contabilizarse 734 unidades en treinta años. Se creó realmente una red de espacios públicos localizados en espacios intersticiales del tejido urbano, convertidos en verdaderos imanes de actividad social en los barrios en los que se implantaron (VERSTRATE, 2011).

3.2. El juego en los nuevos barrios del *Algemeen Uitbreidingsplan* (AUP): el caso de Frankendaal

El barrio de Frankendaal fue uno de los nuevos desarrollos surgidos al oeste de Ámsterdam incluidos en el *Algemeen Uitbreidingsplan* (AUP). Tenía previsto una serie de bloques paralelos que se sucedían repetitivamente y monótonamente. Las críticas suscitadas a las rígidas y uniformes estructuras propuestas en diversos foros, como el encuentro organizado por el Royal Institute of British Architects en 1946, dieron la oportunidad a Jakoba Mulder de proponer una variación en las geometrías seriadas: la planta de los bloques de viviendas en forma de L, similar a la utilizada entonces por Hillberseimer.

Fue uno de sus proyectos más apreciados como urbanista, convertido en prototipo residencial que pretendía resolver la relación del espacio público abierto y la vivienda en el contexto del uso de la seriación como herramienta proyectual para la producción de los nuevos desarrollos urbanos. Esta propuesta presentaba dos ventajas claras: la creación de espacios públicos susceptibles de albergar nuevos usos como zonas de juegos y la mejora de la iluminación y la ventilación de los bloques de viviendas (FIG. 8).

Las viviendas situadas alrededor de los espacios libres orientaban las zonas estanciales a sureste o a suroeste, mientras que las rutas de acceso presentaban orientación noreste o noroeste (MULDER, 1950). En 1951, los arquitectos Merkelbach y Karsten realizaron un proyecto de viviendas unifamiliares tipo duplex acompañadas de dotaciones como una iglesia, escuelas y comercios, que conformaban el nuevo barrio. La jardinería corrió a cargo de la paisajista Mien Ruys, una de las profesionales de mayor reconocimiento en su campo en Holanda, cuyo padre, también paisajista, era amigo de la consagrada paisajista inglesa Gertrude Jekyll.

En 1952 Jakoba Mulder encargó a Aldo van Eyck el diseño de un parque infantil para uno de los conjuntos urbanos de Frankendaal. Van Eyck realizó el diseño, pero se negó a aceptar su estandarización. De hecho, aunque se repetían los elementos de juego diseñados por Aldo van Eyck, no el diseño del espacio urbano del parque en sí, que era considerado como una solución individualizada para cada ámbito urbano específico. Y dado que no había dos espacios urbanos exactamente iguales, no habría tampoco dos espacios de juegos infantiles exactos.

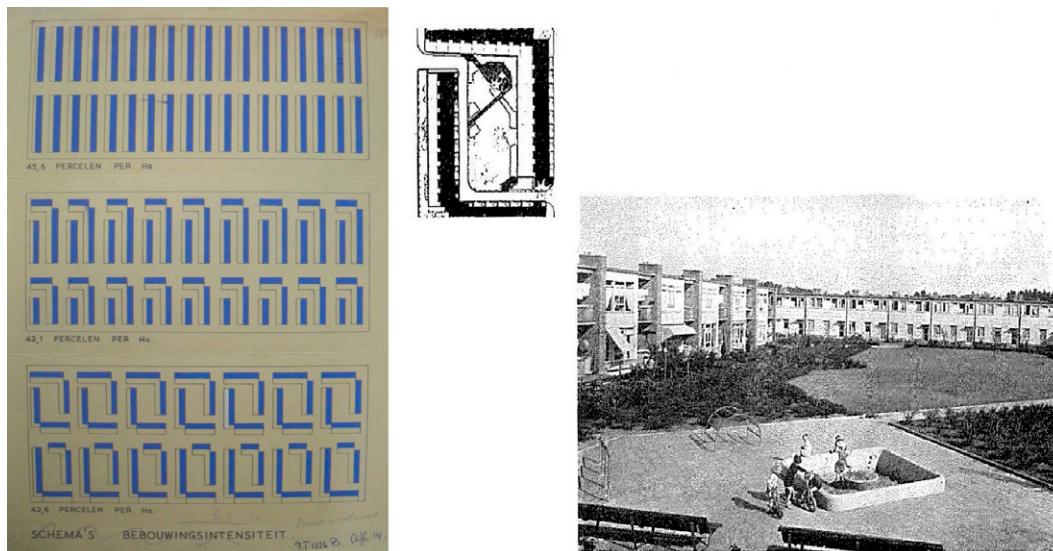


FIG.8/ Esquema de seriación de bloques de vivienda de Jakoba Mulder puesto en marcha en el proyecto del barrio de Frankendaal (Amsterdam) y, a la derecha, detalle de la zona de juegos diseñada por Aldo van Eyck para una de las manzanas de Frankendaal, publicado en el artículo «Children at play».

Fuente: Archivo Jakoba Mulder, Gemeente Amsterdam Stadsarchief.

4. Un apunte acerca de la formalización de los espacios de juego: *town play-square* frente a *junk playground*

En base a la descripción de las pautas de materialización y funcionamiento de los dos tipos de espacios de juego en los que se fundamentan las propuestas analizadas, se pueden contraponer las semejanzas y las diferencias entre ellas como una fórmula que nos permita evidenciar también sus valores.

Las *town play-square* presentan un diseño espacial realizado por un técnico especialista, normalmente un arquitecto, que busca la calidad espacial y la experiencia estética con especial cuidado en el tema de los pavimentos, donde predominan los materiales artificiales, pero también el cuidado de los paramentos verticales si se trata de un solar entre medianeras. Esto justifica en parte su carácter de espacio abierto, sin formalización de los límites de separación tanto físicos como visuales, más allá de las mínimas medidas de seguridad. A los objetos de juego de fabricación industrial y de carácter permanente, se suma un recinto de hormigón a modo de arenero. A los objetos tubulares, articulados o fijos, se suman los topes de hormigón y el agua, también objeto de diseño a través de la presencia de láminas o surtidores. Todos estos elementos actúan como distribuidores espaciales del juego de los niños.

El diseño espontáneo y efímero del espacio de juegos por parte de los niños con apoyo de educadores en un espacio cerrado respecto a su entorno, protegido física y visualmente, es característico de los *junk playgrounds*. En sus implantaciones en la periferia, se produce la manipulación del paisaje del propio recinto, su topografía, sus texturas y sus límites, con un predominio de los materiales naturales. No existen objetos prefabricados exprofeso, los elementos de juego son de autoconstrucción y de carácter efímero, localizados libremente en el propio recinto. Los elementos de juego son herramientas y restos de materiales de construcción, tierra, fuego y agua procedente de un punto de suministro.

Esta diferenciación física se traduce también en un contraste en cuanto a su funcionamiento. El hecho de disponer de personal asociado en los *junk playgrounds* o *adventure playgrounds*, lleva implícita una restricción temporal de uso, en este caso tanto de horarios como de temporada, dadas las inclemencias del tiempo, y el fomento del juego colaborativo bajo liderazgo, con la integración de distintas edades. Esta limitación de uso no existe en las *town play-square*, con un libre acceso permanente. El coste de mantenimiento y limpieza de las instalaciones, especialmente el arenero, ha de ser tenido en cuenta para el correcto funcionamiento de las instalaciones. Al ser estructuras fijas, van dirigidas a un segmento de edad determinado.

Sin embargo, más interesantes aún que las diferencias son las similitudes. En ambos casos, tres aspectos se han demostrado indispensables para su éxito. En primer lugar, la implicación a modo cooperativo de las autoridades municipales y de las colectividades de usuarios, de las asociaciones de propietarios y de padres en la financiación y el mantenimiento de la implantación del espacio de juegos. En segundo lugar, la necesaria disposición de una superficie libre de uso para el recinto de juego, con la posibilidad de reutilización de espacios urbanos en desuso o infráutilizados, sin vocación de permanencia con independencia de la propiedad del suelo. La densidad, es decir, la cantidad de niños por superficie, está en relación directa con el tipo de actividades previstas. En tercer lugar, la participación de personal profesional técnico adecuado. Según el tipo de experiencia predominan los arquitectos y los expertos en diseño en las *town play-squares* y los educadores en los *junk playgrounds*.

En ningún momento se plantea una discriminación formal o funcional en base al nivel socioeconómico de los niños, su raza o su sexo, no estableciéndose a priori ningún tipo de especificaciones de distinción entre los juegos dirigidos a niños y a niñas. Y si bien las propuestas de las *town play-squares* se restringen a una franja de edad más limitada, en los soportes políticos y teóricos de ambas iniciativas se plantea un amplio espectro de edad, que va desde la infancia a la juventud, es decir, desde la más tierna niñez hasta los veinte años.

5. Conclusión: el derecho al juego en la ciudad

A lo largo de la historia, las redes internacionales del urbanismo se han nutrido en múltiples ocasiones de los saberes generados desde posiciones y visiones marginales, como es el caso de los trabajos realizados en el ámbito de la ciudad por mujeres. Reconocer los valores aportados por estas experiencias puede estimular una nueva consideración, desde un prisma diferente, de los retos actuales a los que se enfrenta la ciudad contemporánea.

Lady Allen of Hurtwood propuso generar espacios de libertad en la ciudad más allá del urbanismo formal, que permitieran sentir como propio un espacio urbano efímero, surgido desde las más diversas y a veces dramáticas causas, cuyo límite de apropiación lo marcaba el ejercicio de la libertad individual. El juego se entendía como una energía que discurre dentro de unos límites espaciales generados por el mismo flujo de la actividad lúdica y que se cierran con unos límites

físicos en cuya impenetrabilidad se esconde un mundo mágico aprehendido sólo por sus protagonistas.

La sensibilización hacia el espacio lúdico como una actividad propia del instruir deleitando fue una apuesta decidida de la arquitecta municipal Jakoba Mulder, que desarrolló una metodología de trabajo colaborativo que apostó por la integración de la ciudadanía como usuaria potencial, del técnico como profesional de la planificación, del artista plástico o del diseñador como parte cualificada del proceso y de la administración pública como gestora y como garante del derecho al juego en la ciudad. Desde los pequeños intersticios situados entre los edificios a los grandes parques urbanos, las diferentes etapas de la vida necesitan de unos espacios adecuados para el ejercicio del juego, donde la importancia de los aspectos vinculados al diseño los convierten en una singular experiencia estética y, por tanto, asociada a un lugar único. La significación del espacio urbano concebido como soporte de una sucesión de acciones de carácter lúdico que discurren a modo de coreografía urbana, con la incorporación de la naturaleza, entendida no como un telón de fondo sino como un agente activo al servicio del ciudadano, plantea una visión innovadora sobre la importancia del espacio público destinado al juego en la ciudad moderna.

En ambos casos, las propuestas parten de ciudades situadas en algunos de los países europeos con políticas sociales más avanzadas, pero en el contexto de superación de unas circunstancias dramáticas, como fueron una situación de posguerra y de una altísima densidad de población infantil. Y estas circunstancias las encontramos hoy en día en muchos lugares del mundo y no precisamente en los países más avanzados de Europa. A lo largo y ancho del planeta tenemos «niños normales en lugares anormales» para los que debe haber una respuesta, en la que, cualquiera de estas dos opciones, según los condicionantes del entorno, podría servir de estímulo. Sea como fuere, el homo ludens necesita desarrollarse.

Bibliografía

- ADDAMS, J. (1909): *The Spirit of Youth and the City Streets*, The Macmillan Company, Nueva York, 1918.
- ANDERSSON, S. & HOYER, S. (2001): C. T. Sorensen *Landscape Modernist*, The Danish Architectural Press, Copenague.
- BESKIN, S. (1961): «Adventure in Lollard Street», *Anarchy*, 7, septiembre.
- BJERREGAARD, K. (1935): «Rehousing the People in Denmark», en, *XIV International Housing and*

- Town Planning Congress, pp. 205-208, International Federation Housing and Town Planning, Londres.
- FREIRE, P. (1993): *Pedagogy of the Oppressed*, Continuum International Publishing Group Ltd., Nueva York.
- GALINDO GONZÁLEZ, J. (2003): *Cornelis van Eesteren: la experiencia de Ámsterdam 1929-1958*, Fundación Caja de Arquitectos, Barcelona.
- GUTMAN, M. & CONINCK-SMITH, N. (Eds.) (2007): *Designing Modern Childhoods: History, Space, and the Material Culture of Children*; An International Reader Rutgers University Press, Nuevo Brunswick.
- HENRIKSEN, O. S. (2006): *Skrammellegepladsen*, Dansk Pædagogisk Historisk Forening, Copenague.
- HUIZINGA, J. (1938): *Homo ludens*, Editorial Azar, Lisboa, 1943.
- HURTWOOD, Lady Allen of (1946): «Why Not Use Our Bomb Sites Like This?», *Picture Post*, 16, noviembre, pp. 26-29.
- (1975): *Planning for Play*, Thames & Hudson, Londres.
- (1975): *Memoirs of an Uneducated Lady: Lady Allen of Hurtwood*, Thames & Hudson Ltd., Londres.
- (1958): «Adventure playgrounds», en *European Seminar on Playground Activities: Objectives and Leadership*. Bergendal (Estocolmo): 27 mayo-7 junio, pp. 36-39.
- (195?): *Adventure playgrounds*, Londres, The National Planning Fields Association.
- JOURNAL OF THE ROYAL INSTITUTE OF BRITISH ARCHITECTS (1938): «Amsterdam Boshplan», *Journal of the Royal Institute of British Architects*, mayo, pp. 681-689.
- KOZLOVSKY, R. (2007): *Adventure Playgrounds and Postwar Reconstruction*, en GUTMAN, Marta & CONINCK-SMITH, Ning de (Eds.): *Designing Modern Childhoods: History, Space, and the Material Culture of Children; An International Reader*, Rutgers University Press, Nuevo Brunswick.
- (2016): *The Architectures of Childhood: Children, Modern Architecture and Reconstruction in Postwar England*, Routledge, Londres.
- LAMBERT, J. (1974): *Adventure Playgrounds*, Jonathan Cape, Londres.
- LEDERMANN, A. & TRACHSEL, A. (1959): *Playgrounds and Recreation Spaces*, Architectural Press, Londres.
- LEFAIVRE, L. & DÖLL (2007): *Grown-up City: Play as a design Tool*. 010 Publishers, Róterdam, pp. 66-71.
- & ROODE, I. (Eds.) (2002): *Aldo van Eyck. The playgrounds and the city*, NAI Publishers, Róterdam.
- & TZONIS, A. (2000): *Aldo van Eyck: Humanist Rebe - Inbetweening in a Post War World*, 010 Uitgeverij, Róterdam.
- MOYA GONZÁLEZ, L. (1972): «Parques de juegos infantiles», *Ciudad y Territorio*, 3, pp. 15-22.
- MULDER, J. (1950): «Frankendaal», *Publieke Werken*, enero, pp. 12-14.
- (1954): «Children at play» *The Housing Centre review*, 2, pp. 13-18.
- MUÑOZ, M. T. (2006): «Mis objetos», *Circo*, 137, p. 2.
- RAVEN, S. (1977): «Treasure Island». *Sunday Times*, colour supplement, 7 de agosto.
- SALCEDO SÁNCHEZ, E. (2013): «Formas de jugar. Juegos infantiles de Ángel Ferrant en Caño Roto», en Andrés CÁNOVAS y Fernando Ruiz (Eds.): *El poblado dirigido de Caño Roto*, CEDEX-Ministerio de Fomento / Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Madrid.
- SELEGER, U. (1973): «C. Th. Sørensen's challenge», *Zeitschrift für Landschaftsarchitektur = Une revue pour le paysage*, 12 (4), p.12.
- SORENSEN, C. T. (1931): *Parkpolitik i Sogn og Købstad*, Christian Ejlers, Copenague, 1978.
- (1950): «Skrammellegerpladser o campos para juegos infantiles», *Cuadernos de Arquitectura*, 133, pp. 33-35.
- VAN EYCK, A. (1952): «P. W en de kinderen van Ámsterdam», *Forum*, 6-7. junio-julio, pp. 337-341.
- VAN KESSEK, H. & PALSTRA, F. (1994): *Ir Jakoba Mulder (1900-1988)*, Amsterdam Stadsdrukkerij, Ámsterdam.
- VERSTRATE, L. & KARSTEN, L. (2011): «The Creation of Play Spaces in Twentieth-century Amsterdam: From an Intervention of Civil Actors to a Public Policy», *Landscape Research*, pp. 85-109.
- WARD, C. (1996): *Anarchy in Action*, London Freedom Press, Londres.
- (1961): «Adventure Playground. A parable of anarchy», *Anarchy*, 7, septiembre.
- WARD, L. (2015): *London County Council Bomb Damage Maps 1939-1945*, Thames & Hudson, Londres.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. LI, Nº 200, verano 2019
ISSN(P): 1133-4762
ISSN(E): 2659-3254
Págs. 327-340

La lectura emocional del territorio. Un caso concreto en el Atlántico gallego

Elisa GALLEGOS-PICARD

Doctora Arquitecta, ETSAM.

RESUMEN: El objetivo del artículo plantea una lectura emocional como herramienta metodológica para tener un mayor entendimiento de un territorio en la costa atlántica gallega. Mediante su análisis y con el ánimo de completar el conocimiento de su carácter, se leen sus huellas a través de la complejidad de la emoción que provoca su experiencia en continuo cambio. Encontrar las raíces de la construcción emocional de un territorio concreto, argumenta un razonamiento tan eficaz como el que se construye guiado por el impulso científico cuando trata de esclarecer datos históricos y científicos. La vivencia de su arquitectura, su orden y su poder evocador se indaga con el conocimiento racional y analítico y provocando la emoción que lo acompaña. Por eso se reflexiona sobre la piedra y el agua como elementos geográficos que lo caracterizan y lo significan a través del hombre que los interpreta en continua convivencia. La capacidad de estos elementos de organizar múltiples paisajes y despertar emociones cada vez que se leen y se conquistan construye también el territorio del presente. Como el fin es buscar nuevos significados para entender un territorio singular y expresivo, se reflexiona sobre lo pertinente del uso de un lenguaje emocional y racional.

DESCRIPTORES: Territorio. Paisaje. Lectura. Piedra. Agua.

The emotional reading of the territory. A particular case in the Galician Atlantic

ABSTRACT: The aim of this article sets out an emotional reading of a territory in the Atlantic Galician coast, as a methodological tool for having a greater understanding of it. By means of its analysis and with the intention of rounding out the knowledge of its character, we read its traces through the emotion that provokes its mutable experience. Finding the roots of the emotional construction of a particular place an argument for reasoning, as effective as the one guided by the scientific impulse when it tries to clarify historical and scientific information. The life lessons from its architecture, order and evocative power, are

Recibido: 11.05.2018; Revisado: 16.10.2018

Correo electrónico: elisagpicard@gmail.com Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6523-1860>

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

sought with the rational and analytical knowledge and provoking the emotions attached to it. Therefore, a reflection on the stone and water as the geographical elements that characterize and symbolize the territory for a community who coexist with them. Their aptitude to organize multiple landscapes and awakening emotions, whenever they are read and conquered, shape the construction of the current territory. Since our purpose is to look for new meanings to understand a significant territory, the pertinence of the use of an emotional language walking with the rational one, is taken under consideration.

KEYWORDS: Territory. Landscape. Reading. Stone. Water.

Introducción

Esta reflexión aborda la tarea de querer entender un territorio como documento histórico, descriptivo y perceptible y además, simbólico y significativo. Dejando espacio a la incertidumbre de lo real reflexiona sobre la significación de sus elementos tangibles predominantes, identificados en la piedra y el agua, como portadores del significado simbólico y emocional de un territorio gallego bañado por el océano atlántico, producto de una cultura y de un proceso también de transformación natural (ver FIG. 1). Para identificar estos elementos se leen emocionalmente sus datos (históricos, científicos, experimentados) acudiendo cuando es necesario a un lenguaje de abstracciones conceptuales que abre caminos a la reflexión.

El marco de estudio es un espacio rural disperso y densamente poblado, formado por unas 40

aldeas de diverso tamaño, organizadas en ocho parroquias en una superficie aproximada de 90Km². Distan unas de otras entre 250m y el kilómetro y medio, algunas no llegan a tener veinte habitantes. Es un área fuera de la influencia directa de núcleos habitados desarrollados, que en Galicia se sitúan por lo general, en las rías. Se enfrenta al océano atlántico, que ha sido su principal medio de vida y de comunicación, pues ha sufrido un aislamiento por tierra destacable y prolongado, a falta de un puente que da continuidad a la actual carretera comarcal de la costa AC-550. Ahora se enfrenta al ineludible cambio que ya afecta a las comarcas vecinas, como pueden ser el de desarrollarse sosteniblemente y adaptarse a los cambios demográficos de una población que tiende a envejecer. Abarca la totalidad del Ayuntamiento de Carnota más áreas limítrofes de Muros y Dumbría y lo limita al sur la ría de Muros y Noia, al norte el río Xallas.

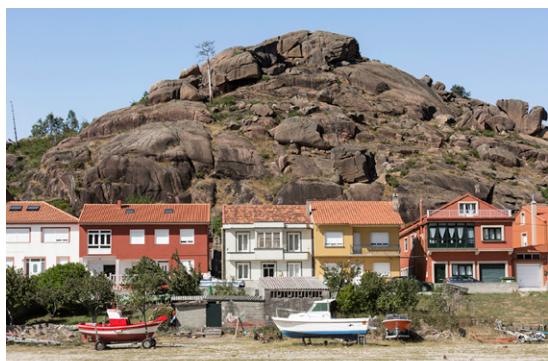


FIG.1/ (De izqda. a dcha.) Ézaro, casas en el camino que lleva a la cascada del Xallas y cascada del Xallas en verano.

Fuente: © ELISA GALLEGOS PICARD.

1. Leer un territorio

Si leer es un acto que repetimos es porque buscamos nuevos significados cada vez que se practica y porque puede emocionar, acicate pues, para insistir en su lectura.

Se entiende por leer un ejercicio de reconocimiento y la lectura una metodología por cuanto exige una interpretación de signos visibles e invisibles manifestados en el territorio. Se estudia un ejemplo del que se tiene conocimiento previo por la experiencia profesional allí desarrollada y por

compartir una cultura y una manera de ver y de ser y por constatar que es expresivo significativamente y que su aislamiento geográfico le otorga una oportunidad para entender su proceso de cambio. Para conocer un dato y entenderlo como en este caso el territorio y sus huellas, se trata de interpretar sus relaciones tangibles e intangibles o emocionales. Para entender su evolución se buscan esas relaciones desde su origen, filtrando aquellas que permanecen o se repiten e identificando así, lo que podría entenderse por su carácter o "vocación" como aquella primera

impresión, que dice ROF CARBALLO (1973)¹ es comparable a la que aprecia un niño cuando comienza a estructurar el entorno que percibe. Un pre-lenguaje que no tiene por qué tener forma, un ADN invariable de un paisaje. Como el territorio está en continuo cambio hay un esfuerzo en esta lectura de comprensión, que subraye precisamente ese proceso y que vincule maneras de ver analíticas con emocionales. Cuando escasean las interpretaciones firmes que dan los datos científicos contrastados, surge el apoyo en la intuición con en el sentimiento, que a su vez, se explica a través de la racionalidad interactuando con la emoción. Es una herramienta que abre nuevas puertas a nuevos significados del territorio integrado por relaciones. El territorio es significativo porque concreta valores al expresar visualmente ideas que significan algo para el hombre y la mujer, ordenando la realidad. La pertinencia de este enfoque es encontrar lo que de común hay en las diferentes disciplinas que en la actualidad vinculan una aproximación humanista y experiencial del territorio con su materia de estudio, ya sea científica como la aproximación desde la geografía humana y/o emocional (NOGUÉ, 2015), la ecología, botánica o la arqueología o desde la materia humanística y artística, desde el conocimiento que aporta la disciplina de la arquitectura. En la actualidad los intereses se cruzan bajo el discurso complejo del paisaje. Lo que se trata aquí es, plantear una lectura integradora para encontrar claves que permitan entender la complejidad de un territorio a través del cruce de lo racional y la emoción, lectura que se llama emocional y que reflexiona sobre la vertiente histórica, científica y significativa o simbólica de un territorio.

Si los términos territorio y paisaje a veces se solapan es porque ambos son una construcción conceptual correspondiente a una mentalidad, invenciones mentales que ponen nombre a una extensión física de tierra y a su percepción. Si hoy se habla y se usa el término paisaje en campos que tocan diferentes disciplinas, en 1983 André Corboz recordaba que el concepto de territorio se movía en términos similares. Se entiende que el territorio es un espacio remodelado sin cesar y que constituye un producto como el paisaje, pero como imagen en perpetua metamorfosis que es, cuando se pretende convertir en producto

¹ Juan ROF CARBALLO (1905-1994) es un intelectual, ensayista y médico gallego, padre de la medicina psicosomática a la que llegó por su interés en la antropología médica. Introduce en España las teorías del psicoanálisis de Freud y fue galardonado y reconocido con numerosas distinciones. Su discurso es de interés y singular por cuanto viene fundamentado desde la disciplina científica a la que suma una sensibilidad humanista.

² Si bien "emocional" parece remitir a disciplinas geográficas contemporáneas que se apropian de este adjetivo, aquí su

se congela como un fotograma de una película, aislándola del contexto y generando un significado distinto, un paisaje. El territorio remite al espacio físico y geográfico, modelado por un agente plural y colectivo, la comunidad. Los paisajes son manifestaciones artísticas producidas por un agente individual, creaciones culturales diversas que parten de miradas y/o vivencias. Si la noción de territorio no es objetiva es porque

"incluye un gran número de elementos cuya ponderación y cuya historia, en muchas ocasiones, ha determinado -si no es que consagrado- su fusión. No existe territorio sin la imaginación del territorio, porque es una necesidad de una relación colectiva que se establece entre una superficie topográfica y la población que vive entre sus pliegues" (CORBOZ, 1983).

Lo que caracteriza al territorio es su extensión, su densidad y su perpetuo cambio. Lo que caracteriza al paisaje es, además de lo anterior, la interpretación emocional del observador. En la situación actual, en la que nos encontramos global, política y económicamente cabe reflexionar sobre la fragilidad de unos términos que nos hemos inventado y preguntarnos para qué. Las mentalidades cambian tanto como cambia el medio en el que se crean y últimamente, los cambios se producen a una velocidad acelerada que entremezcla y hace confusos los conceptos y significados que se le atribuyen. Desde la arquitectura, el paisaje que se percibe, al estar en proceso de cambio, es complejo, porque complejos y cambiantes son sus significados y sus significantes. De hecho, es nuestra memoria y recordarla nos emociona. La marca del territorio se experimenta emocionalmente y no únicamente de modo contemplativo.

2. La lectura emocional²

Leer emocionalmente es dar el mismo valor a lo analítico que a lo intuitivo para añadir conocimiento. Se entiende por hacer una lectura emocional del territorio, un acto de reconocimiento, un ejercicio de interpretación que obliga a buscar unas relaciones que se presentan entremezcladas y donde el detonante es la huella sensitiva (la memoria), un efecto en el observador u observadora, que sacude un sentimiento y que engloba también el de leer

uso es referido a la experiencia vivencial que un habitante y/o visitante manifiesta o ha manifestado en un territorio particular y que exige al que lo lee, un acto crítico de interpretación emocional y analítica. Por eso, aunque se citan elementos geográficos destacables en el territorio, esta lectura, más allá de cómo se genera el sentido de lugar, gira en torno a los componentes significativos y simbólicos sobre el que una comunidad atlántica recíprocamente se construye.

sus paisajes. Es una lectura transversal que cruza constantemente información analítica con la intuitiva y se manifiesta geográficamente, biológicamente, artísticamente y también en la capacidad evocadora del lenguaje:

“El espacio, que es un constructo social no menos que neurofisiológico, se cartografía e inflexiona lingüísticamente. Las lenguas lo habitan de maneras diferentes. Por medio de su ‘cartografía’ y de sus denominaciones, las comunidades lingüísticas relevantes subrayan o borran diversos contornos y rasgos” (STEINER, 2008).

Hay en común en las distintas miradas, una emocionalidad. Si la mentalidad contemporánea tiende a cruzar lazos entre el pensamiento científico y el emocional, la significación de un territorio debe esforzarse por tratar de entenderse bajo esta nueva manera de ver. No se trata de caer en el cliché de reducir a sensaciones (visuales, olfativas, gustativas o auditivas) la lectura de un territorio, se trata de entender que existió siempre una emoción en su lectura, una “manera de leer” y una mentalidad presente en todos los documentos históricos, del mismo modo que existe en los actuales. Practicando una lectura crítica con lo que se ha visto y con las emociones que suscita, se rescataan aquellas cosas que permanecen y son portadoras de su carácter. El hombre interpreta (racional o simbólicamente) las formas de la naturaleza y las organiza internamente para entenderlas. Crea un lenguaje en torno a ellas. Hablamos, luego pensamos; pensamos, luego hablamos, vuelve a decir Steiner. En este territorio se piensa “agua” y se piensa “piedra” desde que se las reconoce y se les pone nombre desde que se las organiza (ver FIG. 2). Entenderlo de esta manera es adquirir un conocimiento emocional del territorio como ente capaz de generar significados y construir culturas.

2.1. Los elementos del territorio simbolizados I. La manifestación poética del lenguaje visual

Un territorio por tanto hiper-textual solo se puede entender relacionando cosas, ya sea lo intelectual y lo sentido, el texto y la imagen o lo gráfico y lo fotográfico. Si el hombre solo puede percibir y dar significado a lo ordenado, su identidad depende de la existencia de estructuras definidas en su entorno, de un “sistema de lugares significativos” (NORBERG-SCHULZ, 1972). En el marco particular de estudio destacan por su singularidad, dos montañas y un río que desemboca en cascada al mar. Es un territorio frente al océano atlántico bañado por la corriente del Golfo, al abrigo del cabo de Fisterra, último ocaso del sol continental (MIRA-PÉREZ, 2018) y limitado por el horizonte

a poniente. Su forma simplificada es la de un anfiteatro mirando el mar (ver FIG. 3). Las tierras altas permiten la conexión del borde marítimo con núcleos más desarrollados, ese es su límite oriental, la traza de una vía medieval. Los elementos simbólicos presentes en este territorio atlántico son dos, la piedra y el agua. Sus diferentes configuraciones, ya sea en forma de mar, río o lluvia, muros o montañas, organizan las formas del territorio y su arquitectura. El habitante (ocasional o visitante, temporal y/o permanente) se considera como la tercera pieza de este ensamblaje y funciona como un catalizador pues metaforiza sobre ellos al vivirlos desde el inicio. La duración sostenida en el tiempo de estos elementos construye el territorio emocional en un continuo ajuste de relaciones con la participación del hombre. Si la piedra y el agua (los elementos simbólicos que se designan) llevan un orden interno es porque tienen la capacidad de estructurar una disposición ante la vida, una cultura y se citarán algunos ejemplos en el transcurso de esta reflexión.

El habitante lee y ordena la piedra y el agua apropiándose de ellos, conquistándolos y el resultado es fruto de una particularidad que responde a un contexto histórico, a una determinada manifestación de una piedra (el granito) y a una determinada forma de ser del agua (expresada en fuentes, regatos, cascadas -fervenzas-, lluvias, orballos, olas, nieblas, etc.). La cultura se construye en el proceso continuo que comienza con el primer habitante que murió y fue enterrado, cubierto por el territorio y señalado con una piedra, hasta el último visitante que hoy hace fotos a otra piedra para llevarse la imagen de su recuerdo, su emoción. Los vínculos o relaciones que se crean con el territorio se transforman continuamente y son de distinto tipo. A veces son fuertes y estables (como el vínculo al mar) y otras más frágiles, pudiendo transformar el lazo emocional del goce de una cascada, como la del río Xallas, en una anécdota, al construirse sobre ella una presa. Los lazos han existido, existen y existirán siempre y atan al hombre al lugar. La imagen visual es uno de ellos, un medio de representación de sensaciones además de una herramienta de lectura para descodificar significados que en una visita o en una lectura se escapan al recuerdo. La mirada del fotógrafo es una mirada construida sobre una imaginación también prefigurada,

“indicios, impulsos físicos que dirigen en una determinada dirección la construcción de un imaginario que establecemos como el de un lugar o una ciudad determinada” dice Ignacio De Sola-Morales (1995).

Se usa la imagen fotográfica para comunicar



FIG.2/ (De izqda. a dcha.) Regato (río de caudal poco abundante), niebla en el alto de Adraño y cruceiro de Cubelo.

Fuente: © ELISA GALLEGOS PICARD.

otras artes y también, para recordar un sabor o el olor del salitre. La importancia de la mirada artística permite entender y construir un lenguaje sobre nuestro espacio habitual. El arte es un lenguaje y como lengua que es, habita el espacio (STEINER, 2008), el territorio dialoga con el arte y el territorio gallego dice CUNQUEIRO (1955)³ se deletrea.

La manifestación artística o poética, lo que emociona instantáneamente se presenta de esta manera, como una ayuda a entender el mundo en el que habitamos porque trata de expresar las emociones humanas. Todos los sentidos están involucrados en la experiencia de la arquitectura y el arte.

“La vista también se transfiere al gusto; ciertos colores y detalles delicados evocan sensaciones orales. La lengua siente subliminalmente la superficie de una piedra pulida delicadamente coloreada.” (PALLASMAA, 2006).

Desde esta globalidad se entiende la complejidad de un territorio.

2.2. Los elementos del territorio simbolizados II

Libros, películas o fotografías, son sistemas de recuerdo con el entorno, vinculaciones que pueden construir un paisaje como construyen arquitectura. También son sistemas de recuerdo los elementos del territorio simbolizados, “encuentros o enfrentamientos que interactúan con la memoria” dice Pallasmaa. Construimos nuestra imagen del mundo con datos tomados de nuestros sentidos y cuando el hombre o la mujer hacen en él la primera marca para apropiárselo, es efecto del arte. El arte participa en la construcción del territorio y las invenciones artísticas alteran nuestra sensibilidad, cambian lo que vemos y,

por tanto, el modo de concebir el mundo y de mirarlo. Las artes de la percepción enseñan a dudar de lo analítico, amplían la mirada y ayudan a percibir un paisaje que está en continuo cambio y que se rehace en continuo. Las vinculaciones que tiene el hombre con el territorio son ante todo emocionales. Lo que pueda empujar a una comunidad nómada a asentarse en un territorio no es sólo explicable por los recursos que este pueda ofrecer (alimento o abrigo) sino por el significado de ese abrigo o ese alimento en su manera de ver, de relacionarse con el mundo. El mar es más que un lugar donde buscar alimento, es un elemento sagrado del que nacen las cosas. El abrigo protege de lo desconocido. En el lugar hay un Dios. El territorio está simbolizado.

En este caso de estudio, estos elementos invariables a lo largo de la vida territorial fijan su significado de manera simbólica por encima de las transformaciones continuas del territorio. NORBERG-SCHULZ (1979) define por “simbolización” a la representación de un estado de cosas por medio de un sistema de símbolos que creamos y que nos sirve para describir el mundo complejo y que conservan y extienden las experiencias, como los sistemas de símbolos que usa el arte o la ciencia.

3. Un territorio atlántico gallego. Los elementos del territorio y breve lectura histórica

La complejidad territorial en Galicia es debida a la prolongada acción erosiva de la naturaleza y del hombre en un territorio modelado principalmente hace unos 100 millones de años. Al existir huellas en él desde el Pleistoceno (VIDAL ROMANÍ & al., 2017), el trabajo de significación de este territorio es denso. Pero hay elementos materiales que

³ Álvaro CUNQUEIRO MORA (1911-1981) es un polifacético novelista, articulista, ensayista y poeta gallego. Escribió

tanto en gallego y castellano una extensa obra literaria reconocida entre otros, con el premio Nadal.

siempre han estado presentes en él, como son la piedra y el agua. El hombre ha construido una cultura sobre ellos y con ellos. Su combinatoria es tan compleja, diversa y cambiante que se descubren como una fórmula capaz de crear, de construir diferentes maneras de habitar y vivir con similitudes en la misma medida que los elementos que las conforman. La cultura atlántica megalítica y prerromana, a la que se puede llamar celta, encuadrada en el noroeste europeo, compartió además de una posición geográfica, un granito y un océano. (KRISTIANSEN, 1998).

El marco geográfico de la zona estudio, se sitúa entre la casi ría de Ézaro (que es el río Xallas) y la ría de Muros y Noia, en la costa atlántica de la provincia coruñesa frente al océano atlántico. Desde un análisis histórico, se constata que en cuanto se formaron las poblaciones en él, un suceso muy temprano en su historia, los grupos nómadas que se convirtieron en familias, que se convirtieron en castros, *villas*, *casales*, aldeas y lugares, emigraron y extendieron el lazo sanguíneo fuera del campo físico al mental (a la *morriña*⁴) urbanizándose mentalmente. Las formas del territorio que lo singularizan son: al norte el monte-isla Pindo (conocido como O pedregal por los locales) que destaca por su altitud (620m), su granito rosado, su escaso arbolado, sus formas geológicas y sus leyendas; y al sur el monte-isla Louro, punta occidental de la ría de Muros y Noia. Destaca por su forma cónica, casi desprendido de la plataforma continental y su posición de centinela para navegantes. Por último, son importantes los arenales y los humedales, como el de Carnota extendiéndose 5Km.

El vínculo a la piedra por parte del hombre es iniciático. Los primeros nómadas se refugian en cuevas (VIDAL ROMANÍ & al., 2017) y se mueven por el territorio porque son capaces de orientarse y señalar con su mirada formas que reconocen y entienden porque encuentran razones. Es probable que esas formas sean las de las rocas o las montañas, destinos o elecciones del azar que los hacían moverse, como seguir al sol. Se simbolizan elementos y formas del territorio, y el granito soporta la primera señal artística, simbólica y tangible, los petroglifos (ver Fig. 4). Hay más de 60 estaciones y más de un centenar de grabados en el área. Hoy muchos comparten emplazamiento con los aerogeneradores. La gran mayoría mira el mar de poniente. Quien los dibuja en la edad de Bronce, convive con cierto grado de complejidad social (REY CASTIÑEIRA, 1993) y su mensaje es tan importante que merece ser grabado. Es un primer orden territorial.

El agua también es de un atavismo primario. En forma de ríos, con el límite fronterizo del río Xallas

y su cascada sobre el monte Pindo, y en forma de océano por el oeste, donde muere el sol. Con un difícil acceso terrestre, el mar construye la red comercial y de intercambio con otras poblaciones más desarrolladas, aunque solo sea por ser este territorio un lugar de paso.

Las vinculaciones territoriales a la piedra continuaron en forma de arquitectura y ritos. De piedra son los castros (siete asentamientos han dejado una huella clara e identificable en la estructura territorial), la estructura caminera medieval (puentes, calzadas, cierres, *cruceiros*) y en forma de lienzo simbólico, la piedra acoge grabados cruciformes que sacralizan otros, los petroglifos o las formas erosionadas que los imitan. En la etapa medieval la población vive del mar y del cultivo, esto es, del agua. Las *villae* o castros romanizados pasan a ser vilas o casales, explotaciones agrícolas (VILLARES, 2014). En los siglos XI y XII con la construcción de la literatura gallego-portuguesa se nombra y bautiza con profusión el territorio. La toponimia se densifica. Avanza el medievo y la piedra (en un ámbito cuyo topónimo principal "Carnota" se duplica y en su prefijo Car- remite como el francés Car-nac, al significado indoeuropeo de piedra) toma forma de torre defensiva. Se dice que hubo cuatro sobre los montes de piedras. La revuelta social Irmandiña del s. XV contra el poder feudal acabó con ellos sumando incertezas sobre donde la labra es intencionada o natural. La agricultura ya es intensiva y se comercia la sal para la salazón. La pesca es de bajura pero también se cazan ballenas. Las míticas Islas Casitírides se localizan al oeste de Finisterre en los mapas de Ptolomeo porque el mar de poniente es un misterio hasta el s. XV. Por mar llegan ataques corsarios y las guerras europeas dejan numerosos naufragios. Recoger lo que deja la marea allí es una profesión, la de *crebeiro*, que se continuó hasta los años 80 del siglo pasado. La lengua gallega relegada al uso oral (los Séculos Escuros de Galicia van del XVI al XVIII,) consolida el rito territorial de lo intangible, de la cultura oral gallega poblada de *meigas* y *mouros* asociados a fuentes, ríos, piedras y el mar. La peste es frecuente y se reza al dios pagano. Los enfermos se ofrecen al *campo da Moa* (nombre que lleva la cumbre redondeada como un pecho del monte Pindo) los que mueren se entierran en el único cementerio (en S. Mamede), señalando el camino con cruces. En 1634 el Atlas del Rey Planeta del cosmógrafo portugués Texeira (PEREDA & MARÍAS, 2002) representa topográficamente paisajes y localiza los elementos que caracterizan el territorio, los cabos están apiñados de piedras y las playas son membranas.

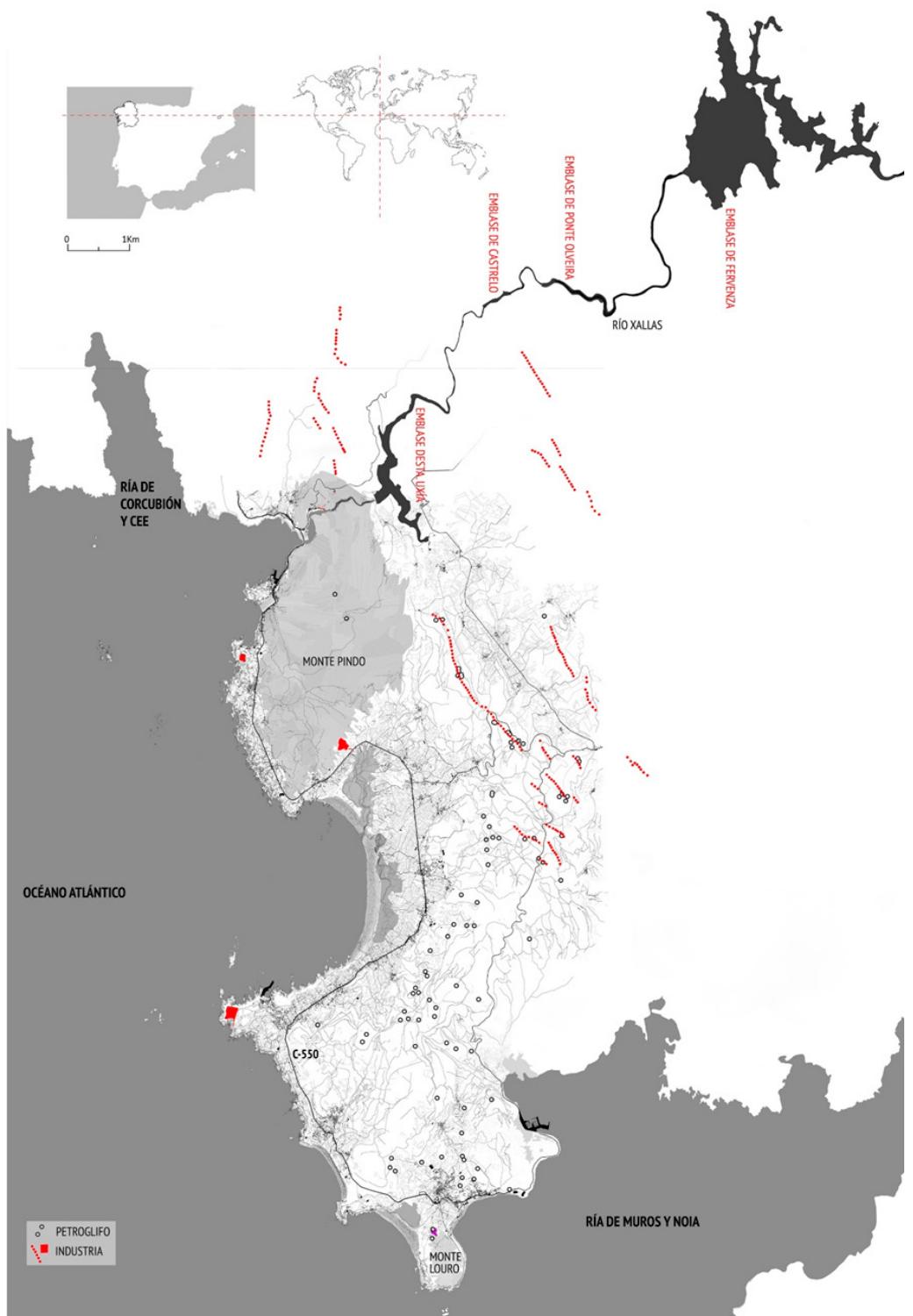


FIG.3/ Cartografía elaborada del territorio objeto de estudio [Tesis Doctoral] Localización de las estaciones de petroglifos e industria. *Lectura de un territorio atlántico · Galicia · A reading of an Atlantic territory. 2019.*

Fuente: © Elisa GALLEGOS PICARD.

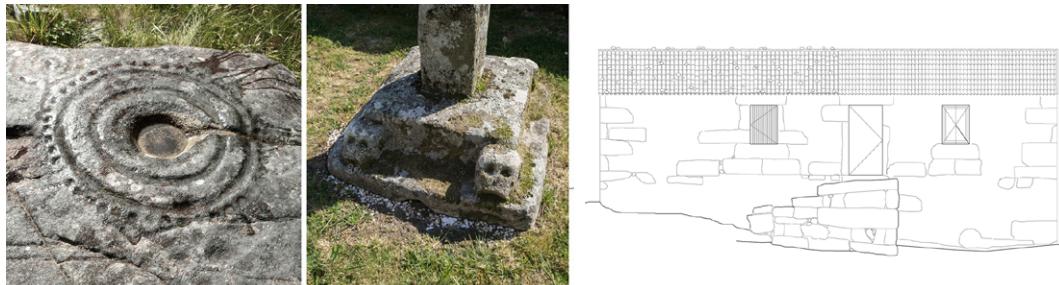


FIG.4/ (De izqda. a dcha.) Petroglifo de la estación A laxe das Rodas en Muros, detalle de un cruceiro en Arcos y levantamiento de una caseta de pescador en Caldebarcos.

Fuente: © ELISA GALLEGOS PICARD.

Con la aclimatación del maíz americano el espacio cultivado se extiende y es el apogeo de su arquitectura (de piedra) en forma de hórreos y molinos de río. Aquí compiten los hórreos gallegos de mayor longitud de Galicia. Las explotaciones pequeñas se trabajan con medios tradicionales o se entregan al campesinado a través del sistema foral. El “lugar” es tanto una porción de tierras aforadas como un lugar de continuidad generacional y se confunde en el uso de la lengua gallega con casa o *terra* también con aldea (BOUHIER 1979) como la *vila* que puede ser un dominio o un lugar o el *casal* que tanto puede designar un hábitat aislado o una fracción de aldea y se puede componer de una o numerosas explotaciones. La ambigüedad de unos términos lingüísticos refleja un hábitat que se va dispersando, especializando y diversificando. Con una arquitectura agrícola fuerte, aumenta de escala la marítima y se industrializa con las fábricas de salazón en el s. XVIII. Unas 30 construyen la costa con rampas, pozos y un centenar de casetas de pescadores, su flota, una construcción singular en toda Galicia (GALLEGOS PICARD, 2011). Casi todo es piedra y el agua es el gran motor de la comarca. En pleno siglo de la física y de la revolución en las ciencias naturales, la cascada del Xallas es objeto de interés por los ilustrados. Los visitantes (navegantes o caminantes) escriben los primeros relatos. Algunos son peregrinos que continúan a Finisterre. El Xallas se cruza en barca por la meseta alta o por el lugar de Ézaro en la desembocadura. Tofiño (1789) dibuja la carta náutica más elaborada hasta la fecha con la primera representación gráfica del monte Pindo. El hombre del XVIII racionaliza su posición ante el mundo y su manera de enfrentarse a él. Él es la medida de todas las cosas y el territorio se escala y se hace mensurable. Kant expresa su concepción sobre las regiones del espacio, recogiendo planteamientos ya anunciados por Aristóteles. Se crea la primera escuela gratuita

en Lira. Humboldt desentraña el origen de la tierra estudiando las montañas y el hombre (el privilegiado) sale a explorar y a medir el mundo, volviendo a la naturaleza y escapando de la ciudad. El habitante de este territorio sigue atado a su trabajo interminable y aunque nuevos visitantes se acercan con avances en su conocimiento, este saber no va a reducir la extensión de lo desconocido. Se sigue creyendo en la superstición fundamentada en una experiencia que supera a la del visitante.

En el s. XIX con Galicia dividida en provincias desaparecen los señoríos, pero el habitante continúa a pagar por las tierras y aumenta el minifundismo. El mar pierde fuelle y los pobladores se vuelcan a trabajar el campo con ayuda de la maquinaria y los fertilizantes. Los Diccionarios Geográficos de Sebastián de MIÑANO Y LABORDE en 1826, MADOZ en 1846, ofrecen una descripción geográfica, histórica y de los habitantes. El ingeniero de minas Schulz describe geológicamente el Pindo en 1835 y la temible cascada del Xallas, el geógrafo gallego Fontán dibuja en 1845 la carta geométrica de Galicia. Los caminos son aún los medievales. Aunque es un territorio abundante en alimento es “ingrato” y el habitante emigra, marchan sobre todo hombres y la mujer sostiene la tierra. En 1871, el alumbrado público por gas ilumina la ciudad de Santiago pero esta zona atlántica poco poblada y aislada se mantiene con alumbrado de aceite y petróleo. Las fábricas de salazón se reconvierten en conserveras. En 1890 nacen las primeras empresas eléctricas gallegas con el agua como motor. La Hidroeléctrica del Pindo construye la primera presa en el Xallas en 1898. Con la luz llegan las fotografías, las imágenes de paisajes, las primeras postales. Los visitantes de este siglo ya no solo escriben (BELL, 1922) sino que también fotografían. En este lugar, las primeras series fotográficas son de los años 20. Representan una “mirada horizontal” los trabajos fotográficos de Ruth M. Anderson en 1924,

Federico Ávila y Cuadra⁵ y Ramón Caamaño Bentín⁶ y las de Teresa Louro. La "mirada vertical" viene después y se corresponde con los fotogramas de los vuelos americanos de la serie A y B, de los años 1945 y 1956 respectivamente.

Al principio del XX el medio de transporte colectivo continúa siendo la gran barca tradicional. Se construye el faro de Lariño en la *punta da Ínsua* y la costa se ilumina intermitentemente. CARRÉ ALDAO (1926) describe los elementos del paisaje con el interés de medir su provecho económico o contemplativo. Los pobladores rondan los 4000 habitantes. No hay hambruna, pero hay hambre y miseria. Dependen casi absolutamente del mar y la pesca es insegura para soportar una vida. En los años 30 se construye la carretera de la costa, la Comarcal 550. Las guerras retrasan el desarrollo industrial. En el monte Pindo se refugian los perseguidos, acrecentando su leyenda. La emigración se intensifica. Los mapas producidos en los años 30 y 40 por parte del Instituto Geográfico y Estadístico con el apoyo del Servicio Geográfico del Ejército, representan el principio de este cambio en las formas del territorio. Su retrato queda reflejado en los vuelos americanos. Aún con todo, la población crece. El puente de Ézaro pone fin a la frontera natural del Xallas, al construirse finalmente en 1951. En esos años se impone una repoblación de eucalipto que obliga a nuevas formas de cultivo. Las industrias de conserva y salazón cierran y se transforman o se abandonan y quedan en ruina. El ecologismo avanza en la nueva mentalidad. Los rápidos cambios del territorio han mutado paisajes que están recientes en la memoria de la población. Se construyen más centrales eléctricas además de las hidroeléctricas del salto del Xallas y del embalse de Ponte Olveira. El río es un recurso, no es "naturaleza". La aldea de Lira es premiada con la construcción de un puerto (el único que hay en la zona, junto con el de O Pindo) por su papel en el rescate de los tripulantes del Ariete, naufragado allí en los años 60. Hasta la década de los 70 los cambios no habían sido tan dramáticos.



FIG.5/ Tríptico panorámico del anfiteatro de Carnota desde el sur.

Fuente: © ELISA GALLEGOS PICARD.

⁵ Federico ÁVILA Y CUADRA (1892-1970) colaboró en varias publicaciones y como fotógrafo lo hizo en la revista *Vida Gallega* y *Finisterre* publicada en Buenos Aires. Fue alcalde

"El lugar tuvo su origen en un pequeño castro (...) hoy no queda más que el topónimo (...) sacaremos la conclusión que acaso desde la época de los castros no se ha operado una transformación tan profunda en las estructuras del lugar y en general de la parroquia "describe el geógrafo gallego FRAGUAS en 1978.

La presión urbanística por la atracción que ejercen las playas y la riqueza continuada de los recursos del mar, favorece cambios veloces en la costa. Las tierras de la meseta alta en cambio, donde se movieron los primeros pobladores nómadas, quedan en progresivo abandono y afectadas por infraestructuras e industrias energéticas que ocupan terrenos baldíos a buen precio. Las carreteras facilitan el camino para los que viven allí pero no para los que visitan. Las puntas batidas por el mar entorno a los castros de Lira o las salazones de Porto de Quilmas, se venden a la industrialización progresiva de la pesca, las piscifactorías que son objeto de denuncia por el movimiento ecologista (GREENPEACE, 2006). Se denuncia la seca del río Xallas por la empresa que regula la presa. Hoy vierte un caudal fijado legalmente y sigue siendo un artificio. En 2002 el accidente del petrolero Prestige provoca una marea negra que afecta al hábitat costero, aún forma parte de la memoria colectiva. Tras esta catástrofe ecológica, se acelera la catalogación de Lugares de Importancia Comunitaria, regulados por la Normativa Red Natura. El ámbito cuenta con uno, entorno al monte Louro y otro, entorno al humedal y la playa de Carnota (ver FIG. 5). También existe una Reserva Marina de Interés Pesquero Os Miñarzos (2007) de iniciativa civil. En el verano del 2006 un incendio asola Galicia. En el 2013 otro incendio calcina el monte Pindo. Su inaccesibilidad no favorece la extinción. La crisis económica reciente estanca la construcción, frenando la segunda vivienda que comenzaba a amenazar con un crecimiento descontrolado (a falta de un planeamiento general en el Ayto. de Carnota y donde están vigentes unas NN.SS. de 1996), pero también afecta a la venta de pesca en la lonja, que

de Fisterra durante los años 1925 a 1927.

⁶ El archivo se encuentra en la Casa Museo de su mismo nombre en la localidad coruñesa de Muxía.

decrece. Hoy las asociaciones locales reclaman figuras ambientales de protección para el monte Pindo. La cascada del Xallas es una explotación turística. El turismo estival crece paulatinamente. La población de este territorio, unos 5900 habitantes, continúa vinculada al mar y a una agricultura de subsistencia.

3.1. La Piedra I

El hombre interpreta (racional o simbólicamente) las formas de la naturaleza y las organiza internamente para entenderlas. Crea un lenguaje y un rito en torno a ellas (el sermón de Martiño de Braga del *De correctione rusticorum*, 15-16 es explícito: "Denunciados ritos paganos y supersticiones que mantienen los campesinos del s. VI" en VILLARES, 2004). Los petroglifos eran y son significativos, en las fuentes moraban las *meigas*, se cantaban *muiñeiras* cuando se iba al *muíño* a moler. La mirada poética sobrepasa la visual para sustentar los elementos territoriales del área, sobre los que se lee emocionalmente. La geografía, desde la primera guía de Galicia de OTERO PEDRAYO (1928) hasta hoy, con la figura del catedrático gallego Vidal Romaní ensalza la singularidad de la formación geológica del monte Pindo. Es un hito geográfico del que da muestra su numerosa toponimia (más de 130 palabras nombran piedras aisladas, conjuntos o formando cuevas). Es el monte más alto y llamativo del ámbito, rico en formas erosionadas de rocas de granito tostado. Se hizo popular por los graves incendios del año 2013. Es probablemente en las cuevas graníticas de este monte y en las del Louro donde se refugia el primer habitante (VIDAL ROMANÍ & al., 2017). El monte Pindo se asocia a más de 20 leyendas que hacen referencia a sus piedras y al río Xallas que le acompaña. Intelectuales gallegos como AÑÓN PAZ (1861) o extranjeros como el fundador de la *Hispanic Society of New York* (HUNTINGTON, 1936) le han escrito versos. Los nombres del lugar en Galicia, cobran una dimensión particular al dar nombre no solo a espacios construidos o cultivados, sino también a peñascos, fuentes o fenómenos atmosféricos. "La lengua expresa un paisaje antes que la pintura" decía CUNQUEIRO (1955). La toponimia indica un grado de humanización denso y complejo, donde abunda el reconocimiento

de la piedra y las corrientes de agua como una entidad que comparte espacio espiritual y físico con los términos que designan lugares habitados por el hombre (aldeas y caminos).

Muchos se refieren a yacimientos rupestres, en forma de primeras manifestaciones artísticas (los petroglifos) o a arquitectura (si hablamos de mámoas o piedras hincadas). El último petroglifo que se conoce en el área es medieval y representa un barco con mástiles en una losa que se llama A laxe escrita. Los petroglifos gallegos son señales territoriales que siguen pautas en el orden del territorio. En el lugar de estudio (como en otros de la costa atlántica gallega) se sitúan en alineaciones por el cordal de los montes y sobre una cota aproximada de 200m de altitud, a media ladera de un espacio geográfico cuya mayor altitud ronda los 600m. Hay áreas de concentraciones abrumadoramente ricas como en el entorno de la aldea de Louro, sobre la próxima localidad de Muros. Su interpretación en relación con la estructura urbana es "emocionante" y han alimentado la tradición oral en distintos períodos de la historia y la manera de ser del habitante, en forma de creencias populares. Sirva de ejemplo una de las narraciones del padre SARMIENTO (1745) en referencia a los efectos curativos de la piedra y el rito del habitante con ella:

"La cumbre de A Moa se dice es un altar de fecundación. Dicen mil cosas de lo que hay dentro (...) que dentro son fecundísimos los animales, y oí que algunos tiempos solían ir al Pindo los casados estériles e infecundos con el fin de tener sucesión."

La piedra caracteriza la costa, da nombres y forma montañas, señala cumbres y está presente en monumentos y en la arquitectura popular y contemporánea. Es un granito, duro y resistente, de gran porosidad y es capaz de, en contacto con el agua, ser alterado en formas complejas y variadas, además de teñirse de color por el liquen (ver FIG. 6). Las relaciones que el hombre establece con la piedra pueden ser visibles o invisibles. Existe todo un sistema construido por el hombre para entender su mundo. Comienza con las señales, los yacimientos megalíticos, se transmite con la palabra, con la toponimia y continúa en la arquitectura. La piedra en el territorio funciona como el "foco simbólico estable"



Fig.6/ Tríptico panorámico de la costa de Lariño

Fuente: © ELISA GALLEGOS PICARD.

(LYNCH, 1972) que fija un escenario que está en continuo cambio. La piedra es la armadura del suelo atlántico gallego y de su cultura. Para autores como Rof Carballo, el habitante gallego lleva dentro el paisaje, lo “espiritualiza” y lo entiende como un misterio personal que trata de resolver. La identidad es tan íntima y profunda que el paisaje está interiorizado como si de un reflejo involuntario se tratase:

“No es el hombre el que crea el paisaje, sino al revés, el paisaje el que hace al hombre. El paisaje nos hace mucho antes de que seamos capaces de pensar y hasta de que seamos capaces de ver” (ROF CARBALLO, 1973:193-216).

3.2. Agua

El agua por otro lado, más que referencia toponímica por inhabitante, es una lista de conceptos simbólicos que gradúan los múltiples significados con los que el gallego la designa. Su lectura emocional la presenta ELIADE (1981) como un hecho iniciático: “Las aguas preceden a toda forma y soportan toda creación.” Es el mito cosmogónico de la creación en la que el Dios se concibe como el que separa las aguas de la tierra. Es un elemento simbólico por antonomasia en la historia de las civilizaciones, un constructo de cosmologías creador de formas y de vida. La unidad constitutiva de “las Aguas” que se encuentran en el territorio: las de la lluvia, la del océano y la de los ríos, simbolizan el nacimiento, el resurgir. No es casual que al igual que Eliade quien le dedica un capítulo extenso, Gastón BACHELARD (1978) le dedique un libro entero a la poética del agua. El agua es un tipo de destino, un reflejo, un elemento transitorio, una poética completa, nos dice el filósofo. Que el agua es protagonista no necesita de mucha explicación cuando hablamos de comunidades pesqueras y de una geografía particularmente húmeda. El agua baña el territorio en forma de océano por el oeste y en forma de ríos desde el este. Los ríos, más de 120, alimentan los humedales y además limitan y dificultan el acceso terrestre por el norte (al imponerse el río Xallas y su cascada). El clima Atlántico es templado y (a pesar de los últimos cambios perceptibles) se puede decir que tiene precipitaciones abundantes y variables entre otoño y primavera. La lluvia es la otra forma que toma el agua dulce:

“o chover concedendo sonoridade ás cousas axuda a declarar os ritmos representativos da paisaxe. O chover e a neboa maxinan, ensaián

⁷ Traducción personal: “El llover concediendo sonoridad a las cosas, ayuda a declarar los ritmos representativos del paisaje. El llover y la niebla imaginan, ensayan como en proceso imaginativo las formas posibles del paisaje.” OTERO PEDRAYO pertenece a la Xeración Nós de intelectuales gallegos. Pedrayo describe parte de este ámbito de estudio en

como en proceso imaginativo las formas posibles del paisaje”⁷ (OTERO PEDRAYO, 1955).

La lluvia es alimento y un filtro visual y sonoro para el observador del paisaje y el que vive allí inmerso. Es constructora de percepciones y emociones en diferente grado. Matiza la mirada, es una manera de ver. Si cae en el paisaje lo disuelve y construye formas en el territorio (las de la piedra y la arquitectura). Tanto puede hacer sonar las fuentes de piedra como descubrir señales (petroglifos) con su brillo. Cuando el agua toma la forma de mar se ve en ella un territorio extenso. Es habitable por nómadas, navegantes, como lo puede ser un desierto. Como está constituida por líquido, cambia continuamente y se mueve, se calma y se nubla. Tiene montañas y un horizonte y tiene islas que aparecen y desaparecen con la marea además de sombras, colores, olores y texturas. Para orientarse en ella, el habitante (que descubrió en su interior alimento y una forma de moverse más rápida que la terrestre) acude a referencias inmutables y establece vínculos. Transpone un orden (ya sea racional o simbólico) y de esta manera entiende el mar y lo conquista. Dibuja islas (como las Casiterides) con destinos mitológicos que representan la vida en ese desierto, el no-desierto. Esta agua-territorio solo se puede entender si se ve desde fuera, en superficie, en su extensión y en su límite (el horizonte). Desde dentro no es un territorio, es el agua profunda de Bachelard, es un mundo desconocido: “los sargazos salen del mar imposibilitando el oleaje; y una serie de monstruos marinos de toda clase infunden un terror espantoso” (dice sobre el océano atlántico AVIENIO en el s. VI a. C.).

En este lugar que se describe, el agua además, apaga el sol, el dios Cosus (GARCÍA QUINTELA, 2009) tiñéndose y señalando un lugar concreto pero inalcanzable en el horizonte, unas puertas del “más allá”, el destino soñado del oeste y el aliento de los descubrimientos. El agua en forma de río es una vía, un límite y una frontera. Tiene una dirección marcada: hacia al oeste. Es horizontal en los ejes que sitúan al hombre en la tierra (pues corre paralelo a ella) pero a veces es vertical, cuando cae en cascada o asciende en forma de vapor de agua. Estos saltos como el del Xallas, son referencias visuales y sonoras en la orientación del hombre en el territorio.

En este territorio las diferentes emociones que construye el agua responden también en gran

su Guía de Galicia, además de dirigir la primera publicación gallega sobre el paisaje, por eso su cita es pertinente. El sentimiento de adatura territorial de esta lectura procura evitar aquellas publicaciones de autores que, reafirmando la identidad gallega se tiñen de cierto romanticismo.

medida, a su imagen y su sonido. El agua puede ser una calma silenciosa o un territorio agitado por el viento, servir de altavoz o ser un filtro visual. En calma deja ver lo que tiene dentro o refleja lo de fuera como un espejo. A veces es opaca. Siempre lleva una imagen y como siempre está en movimiento, la ofrece distorsionada. Lo que el hombre mira cambia constantemente por la luz, el aire y el viento, por el reflejo del cielo y por el movimiento del líquido informe. Dentro del mar, la cultura oral ha construido un mundo de leyendas y misterios que pautan la vida del

pescador. La arquitectura marítima se decora con *quitameigas* (para espantar brujas y hechizos) y llamar a la calma los temporales. El movimiento cíclico de las mareas y las olas afectaba a las comunicaciones costeras, a las romerías y a la vida. El agua siempre en movimiento obliga a aquel que se pone delante de ella a elegir su visión. El elemento se significa en un proceso de mirada tras mirada y sigue alimentando nuevas lecturas en el hombre del presente. El arte y la arquitectura es prueba de ello.



FIG.7/ Perfil del monte Pindo desde su vertiente sur. La cumbre de A Moa es visible en la imagen derecha

Fuente: © ELISA GALLEGOS PICARD.

3.3. Piedra II

La costa de piedra cambia en extensión y en forma debido al vaivén de las mareas. La piedra allí, enseña en sus fracturas el instante de las fuerzas que las mueve, es el territorio en proceso a la vista. Sus juntas son líneas de movimiento y una oportunidad para la vida, donde la tierra se acumula y donde crece lo posible. Como el habitante gallego entiende el orden porque lo tiene interiorizado, pone nombres a las piedras⁸ y las bautiza como lugares que reconoce y usa.

Si la piedra toma forma de montaña como el Pindo (ver FIG. 7), el símbolo mítico de comunicación con el cielo (*Axis Mundi*) se refuerza y la montaña, que también mira al mar, queda doblemente significada. Si toma forma de casa es arquitectura y un refugio, si toma forma de crucero es arquitectura y una "oración de piedra" (LOSADA & al., 1955). La piedra es longeva, no acompaña al hombre y está y estará tras su muerte, por eso es un misterio para el que allí nace. El habitante organiza su vida en ella porque vive en medio de ella. En este territorio hay piedras "escritas", dibujadas, hincadas, decoradas y estructurales, intencionadas y sin intención. La piedra es el alimento que todo lo crea y que todo lo soporta,

lo tangible e intangible e invisible. La piedra se la reconoce como la gran madre, la naturaleza común de todo lo que existe en el planeta, lo que permanece estable. La piedra forma parte de la cadena trófica, así dice un rito oral gallego:

"- ¿De dónde vienen los hombres? - de lo que comen - ¿Y qué comen los hombres? - a los animales - ¿De dónde vienen los animales? - de lo que comen - ¿Y qué comen los animales? - las plantas - ¿De dónde vienen las plantas? - de lo que comen - ¿Y qué comen las plantas? - arena - ¿De dónde vienen la arena - de lo que come - ¿Y qué come la arena? - xabre [tierra arenosa de la descomposición del granito] - ¿De dónde viene el xabre? - de lo que come - ¿Y qué come el xabre? - la piedra (GONDAR PORTASANY, 2007)."

Sobre la piedra se agarra el manto del suelo que es regado por el agua para dar alimento (alimento particular que corresponde a ese clima y a esas condiciones) y da de comer a un animal (el que vive de ese particular alimento en esas condiciones y en ese lugar) y a un hombre atlántico y gallego. Que la piedra alimenta una vida y a una determinada cultura, quizás es simplificar demasiado la complejidad de un territorio. Pero agua y piedra son sin duda, constituyentes del territorio desde que el hombre lo vive y se puede

⁸ El estudio particular del monte Pindo revela más de 137 topónimos y en un tramo de costa de 35Km de longitud se cuentan unos 400 topónimos, recogidos por la cofradía de pescadores local. El 90% de ellos se refiere a piedras (aisladas, en conjunto o en forma de cuevas). A todos ellos se

suman los que la Xunta de Galicia pone a disposición de los usuarios a través de un estudio topográfico en curso que tiene catalogados y digitalizados los Ayuntamientos. de Muros y Carnota entre otros.

construir un mundo de relaciones (emocionales) como el que aquí se propone, contrastando en continuo para medir la importancia de unos frente a otros y su significación.

4. Conclusión

La cultura gallega del atlántico ha elaborado unos argumentos de sentimiento y seducción en relación a la piedra y al agua, una cosmovisión. En la costa atlántica se vive en medio de y sobre piedra; en medio de, sobre y bajo el agua. No hay fronteras a la hora de vivir en ese territorio, hay referencias. Los enlaces que más perduran en el tiempo son emocionales y mantenidos por la memoria, los ritos y la mutabilidad y presencia de los elementos, ya tomen forma de mar, lluvia, río o piedra. Piedra-Hombre u Hombre-Piedra más Agua-Hombre o viceversa son vinculaciones que construyen un territorio físico y emocional como construyen arquitectura y manifestaciones artísticas. La mirada poética del hombre y la mujer ayudan a entender el mundo habitado y tratan de expresar la emoción humana. Sin esta mirada sensible de una cultura no habría paisaje, porque el territorio (expresión de un modo de vida) se construye emocionalmente. Con esta determinada agua y determinada piedra, el habitante ordena su cultura. Nacido en medio de ellos lleva en su interior su registro y una manera de responder. El mismo océano y el granito es común a otros pueblos del finisterre europeo. Esta cultura compartida se puede rastrear en las raíces del lenguaje indoeuropeo y en las señales tangibles de la edad de bronce y del neolítico. Pero estas culturas, con sus semejanzas, no son idénticas porque el mar no responde igual, las mareas son diferentes, no llueve de la misma manera y su contexto histórico es diferente, así como el habitante que lo interpreta.

Si estos son los elementos germen de esta cultura, entonces este territorio atlántico, se sostiene por la piedra, transformada en gran medida, por el agua e interpretada continuamente por el hombre.

La lectura emocional trata de sobreponer los datos científicos, por eso se debe leer con cautela el dato y la imagen, porque bajo la mirada de otra cultura, otra época, el territorio será distinto, por ser diferente quien lo lee. Lo que se mantiene no son las formas, tal vez sus elementos, sino sus significados. El hombre gallego habita un territorio producto de una cultura y el espacio habita su memoria. Un pueblo está unido al lugar físicamente, también por la lengua, por el parentesco y por la memoria. Ésta es selectiva y organiza ese mundo que lo rodea y de esta manera, el habitante se apropia de él, lo entiende y se queda con lo significativo, con las asociaciones que ese objeto o lugar le producen (ver FIG. 8). No es una montaña en sí, es el significado de la misma lo que la vincula a una comunidad.

Vincular lenguajes revela la complejidad del territorio. Su análisis previo es necesario para interpretar emocionalmente el trabajo creativo y los recursos emocionales imprescindibles, porque expresan un sentimiento y son miradas intencionadas que completan el mapa territorial. Aceptar que el azar ha participado de la construcción del territorio, entender que hay un orden tras él, una estructura que conduce al hombre y que impulsa el acto creativo desde el inicio es entender su complejidad. Si el paisaje o el territorio están dentro de cada uno, debe estar codificado por las emociones y las sensaciones. El contexto físico que aquí se estudia se mueve entre la tierra y el mar, dos elementos opuestos con los que se construye la cultura, un mundo de posibilidades entre el arraigo de la tierra y la posibilidad no dolorosa del desarraigamiento; entre el medio natural y el extra-natural, entre la naturaleza o trascenderla. El territorio y sus elementos son una “energía intensiva que avanza para condicionar la forma del todo (ALLEN, 2009).” La “naturaleza”, término que hoy acepta como natural la artificialidad que produce el hombre, está llena de piedra y representa lo natural frente al océano y al aire húmedo, lo extra-natural que se escapa de los dedos. Son los signos de la



FIG.8/ (De izqda. a dcha.) Casa en Sta. Comba de Carnota y playa de coídos en Lariño.

Fuente: © ELISA GALLEGOS PICARD.

cultura que se (re)leen de manera distinta cada vez por el continuo cambio.

Bibliografía

- ALLEN, S. (2009): "Postminimalistas introducen el azar y la contingencia en la obra de arte. Percepción de la obra del proceso de su creación en el campo", en: *Naturaleza y Artificio: El ideal pintoresco en la arquitectura y el paisajismo contemporáneos*. Iñaki Ábalos (ed.), Ed. GG, Barcelona.
- AVIENUS, R. F. (s. VI a. C.): *Ora Marítima*. [Liber 1. Pr. G. Bernstein, Berlín, ca. 1900.
- AÑÓN PAZ, F.A. (1861): "Versos no Olimpo", en: *O monte Pindo na poesía galega*, Ed. Toxosoutos, A Coruña, 2013.
- BACHELARD, G. (1978): *El agua y los sueños. Ensayo sobre la imaginación de la materia*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- BELL, A. F.G. 1922): *Spanish-Galicia*, John Lane The Bodley Head LTD, Londres.
- BOUHIER, A. (1979): *La Galice, essai géographique d'analyse & d'interprétation d'un vieux complexe agraire*. Imprimerie Yonnaise, La Roche sur Yon.
- CARRÉ ALDAO, E. (1926): *Geografía General del Reino de Galicia, Vol. VI*, Tomo 30, Ed. Gallegas S.A., La Coruña-Bilbao, 1980.
- CORBOZ, A. (1983): "El territorio como palimpsesto", en: *Los asentamientos humanos*, Diógenes vol: 121, Coordinación de humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 15-36.
- CUNQUEIRO, A. & OTERO PEDRAYO, R. & LOSADA, A. & al. (1955): *Paisaxe e cultura*, Ed. Galaxia, Vigo.
- DE MIÑANO, S. (1826): *Diccionario geográfico estadístico de España y Portugal*, Imprenta de Pierart-Peralta, Madrid.
- ELIADE, M. (1981): *Lo sagrado y lo profano*, Ed. Guadarrama /Punto Omega, Madrid.
- FRAGUAS FRAGUAS, A. (1978): "Geografía de un lugar", en: *Miscelánea de geografía de Galicia en homenaje a Otero Pedrayo*, Ed. Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Santiago, Santiago de Compostela.
- GALLEGO PICARD, E. (2011): "As casetas de pescadores do concello de Carnota: Actuación de recuperación na punta de Caldebarcos", en: *Adra: Revista dos socios e socias do Museo do Pobo Galego* vol. 6, Museo do Pobo Galego, Santiago de Compostela.
- GARCÍA QUINTELA, M. V. & GONZÁLEZ GARCÍA, A. C. (2009): "Arqueoastronomía, antropología y paisaje", en: *Complutum* Vol 20, Nº2, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- GONDAR PORTASANY, M. (2007): "Campesinos que andan, urbanitas que rodean: Dos cosmovisiones sobre el territorio", en: *De paseantes viaxeiros e paisaxes*, Ed. López Silvestre, Xunta de Galicia, Santiago.
- HUNTINGTON, A.M. (1936): *Rimas*. Ed. The Hispanic Society of America, New York, p. 188.
- KRISTIANSEN, K. (1998): *Europa antes de la Historia*, Ed. Península, Barcelona, p. 267.
- LABORDE, A. (1826): *Atlas del Itinerario descriptivo de las Provincias de España*. Imprenta José Ferrer de Orga, Valencia.
- LYNCH, K. (1972): *¿De qué tiempo es este lugar? Para una nueva definición del ambiente*, Ed. Gustavo Gili, Barcelona.
- MADOZ, P. & COELLO, F. (1846): *Diccionario Geográfico, Histórico y Estadístico de España y sus posesiones de Ultramar*. Madrid.
- MIRA-PÉREZ, J. (2018): "The last sunset on mainland Europe", en: *Cartography and Geographic Information Science* vol. 45, Taylor & Francis, pp. 56-61.
- NOGUÉ, J. (2015): "Emoción, lugar y paisaje", en: *Teoría y paisaje II: paisaje y emoción. El resurgir de las geografías emocionales*. Observatorio del Paisaje de Cataluña y Universidad Pompeu Fabra, Olot y Barcelona.
- NORBERG-SCHULZ, C. (1979): *Intenciones en arquitectura*, Ed. GG, Barcelona.
- OTERO PEDRAYO, R. (1928): *Guía de Galicia*, Ed. Galaxia, Vigo, 1964.
- PALLASMAA, J. (2006): *Los ojos de la piel*, Ed. GG, Barcelona.
- LENAGHAN, P. & SEIXAS SEOANE, M.A. (Coord.) (2009): *Unha mirada de antano, fotografías de Ruth Matilda Anderson en Galicia*, Ed. Fundación CaixaGalicia & Hispanic Society of America. A Coruña, New York.
- PEREDA, F. & MARÍAS, F. (2002): *El Atlas del Rey Planeta: la Descripción de España y de las costas y puertos de sus reinos de Pedro Texeira (1634)*, Ed. Nerea, San Sebastián.
- REY CASTIÑERA, J. (1993): *Cuestiones de tipo territorial en la cultura castreña*, Actas del XXII Congreso Nacional de Arqueología, Vigo.
- ROF CARBALLO, J. (1973): "El encuentro amoroso", en: *El hombre como encuentro*, Ed. Alfaguara, Madrid, pp. 193-216.
- SARMIENTO, M. (1745): *Viaje a Galicia*, Pensado Tomé, J. L. (ed.) Universidad de Salamanca, Salamanca, 1975.
- SCHULZ, G. (1835): *Descripción geognóstica del Reino de Galicia*. Gráficas reunidas S.A., Madrid.
- SOLA-MORALES, I. De (1995): "Terrain Vague", en: *Naturaleza y Artificio. El ideal pintoresco en la arquitectura y el paisajismo contemporáneos*. Iñaki Ábalos (ed.), Ed. GG, Barcelona, 2009.
- STEINER, G. (2008): *Los libros que nunca he escrito*, Ed. Siruela, Madrid.
- TOFIÑO DE S. MIGUEL, V. (1789): [material cartográfico] *Carta estérica de las costas del reyno de Galicia, desde Cabo Prior hasta la embocadura del Miño* [pertenece al "Atlas Marítimo de España"] Madrid.
- VEIRAS, X. & SOTO, M. A. (2011): *La conflictividad de las plantaciones de eucalipto en España (y Portugal): Análisis y propuestas para solucionar la conflictividad ambiental y social de las plantaciones de eucalipto en la península Ibérica*, Ed. Greenpeace España. Madrid.
- VIDAL ROMANÍ, J.R. & GRANDAL D'ANGLADE, A. & VAQUEIRO RUEZ, M. (2017): "El mundo de una mujer llamada Elba", en: *Cadernos Lab. Xeoloxico de Laxe*, vol. 39, A Coruña, pp. 11-22.
- VILLARES, R. (1984): *Historia de Galicia*, Ed. Galaxia, Vigo, 2004.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 200, verano 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 341-360

Aguas y ordenanzas municipales en Chile. Diagnóstico local de un recurso escaso en una geografía diversa

Daniela RIVERA-BRAVO (1) & Camilo DEL RÍO-LÓPEZ (2) & Luis Felipe GARCÍA-CASTILLO (3) & Federico ARENAS-VÁSQUEZ (4) & Fernando GODOY-SOTO (5)

Todos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

(1) Profesora de la Facultad de Derecho y del Centro de Derecho y Gestión de Aguas.

(2) Profesor del Instituto de Geografía y del Centro de Derecho y Gestión de Aguas.

(3) Investigador del Programa de Derecho Administrativo Económico, Facultad de Derecho.

(4) Director y Profesor del Instituto de Geografía.

(5) Instituto de Geografía.

RESUMEN: El presente artículo se focaliza en la ordenación de las aguas a escala local, particularmente, en las ordenanzas dictadas por las Municipalidades en Chile. Con ese propósito, se efectúa una sistematización y análisis de ordenanzas municipales que incluyen disposiciones o medidas en materia de recursos hídricos, vigentes al año 2017 en tres regiones del país (Antofagasta, en el norte [$\sim 23^{\circ}$ S]; Metropolitana de Santiago, en el centro [$\sim 33^{\circ}$ S]; y Los Ríos, en el sur [$\sim 40^{\circ}$ S]). Así, se evidencia que las diferencias geográficas y climatológicas de las zonas estudiadas no se reflejan en estos instrumentos de ordenación comunal, pues la tendencia generalizada es la repetición de contenidos entre ellas, con una marcada preocupación por evitar la contaminación de las aguas y sus fuentes, pero sin alusiones a su uso responsable y sostenible, salvo aisladas excepciones en algunas comunas que han innovado en ello.

DESCRIPTORES: Aguas. Municipalidades. Ordenanzas municipales. Áreas metropolitanas

Recibido: 2.07.2018; Revisado: 21.08.2018

Correo electrónico: dirivera@uc.cl Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9282-7184>; cdeiriol@uc.cl

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6817-431X>; fgarciacastillo@uc.cl

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0340-9528>; farenasv@uc.cl

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1354-1426>; fgodoy@uc.cl

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4728-8377>

Los autores agradecen la colaboración de Nicole Ávila Meza y Amalia Octavio Segovia, investigadoras del Centro de Derecho y Gestión de Aguas UC, quienes efectuaron una acuciosa labor de búsqueda y sistematización de las ordenanzas municipales sobre aguas de la Región Metropolitana de Santiago.

Water and municipal ordinances in Chile. Local diagnosis for a scarce resource in a diverse geography

ABSTRACT: The present article focuses in water regulation at the local scale, particularly, in the ordinances dictated by the Municipalities in Chile. With that purpose, a systematization and analysis of the municipal ordinances is carried out; which include dispositions or measures in water resources in force by 2017 in three regions of the country (Antofagasta, in the north [$\sim 23^{\circ}\text{S}$]; Santiago Metropolitan region, in the centre [$\sim 33^{\circ}\text{S}$]; and Los Ríos, in the south [$\sim 40^{\circ}\text{S}$]). Thus, it is evident that the geographical and climatological differences of the studied zones are not reflected in these communal ordination instruments. The widespread tendency is the repetition of contents between them, with a marked preoccupation to avoid the pollution of water and its sources, but without allusions to its responsible and sustainable use, apart from a few isolated exceptions in some communes that have innovated on this issue..

KEYWORDS: Waters. Municipalities. Municipal ordinances. Metropolitan areas

Introducción

La adecuada regulación, gestión y protección de las aguas es uno de los principales desafíos de todas las sociedades contemporáneas. No obstante el carácter transversal y amplio de esta temática, que en varios sentidos supera las demarcaciones y límites territoriales de los países, se requiere, en importante medida, respuestas y acciones locales para enfrentar esta delicada y apremiante tarea.

En Chile, el régimen jurídico de las aguas es dirigido, desde el punto de vista legislativo, por el Código de Aguas de 1981. En este texto se perfila un modelo de asignación, reasignación, administración y gestión de aguas bastante particular, inspirado por la ideología neoliberal, que, no obstante estar próximo a cumplir 37 años de vigencia, ha experimentado algunas modificaciones desde su aprobación (VERGARA, 2014, pp. 90-130). En dicho modelo, la autoridad administrativa centralizada (Dirección General de Aguas) es la encargada, entre otras funciones, de asignar originariamente los derechos de aprovechamiento; luego, en el día a día, son las organizaciones de usuarios, entes privados, las que distribuyen y reparten a cada titular de dichos derechos la porción de agua que les corresponde; y tales derechos se reasignan libremente entre sus titulares, a través del mecanismo de mercado.

Variadas y múltiples reacciones y críticas ha generado, desde el punto de vista doctrinal, este sistema regulatorio¹, pero muy poco se ha analizado sobre el rol de las Municipalidades chilenas en este ámbito. Si bien ellas disponen de competencias limitadas y residuales en esta

materia, es interesante revisar el accionar de estos entes de gobierno comunal en lo relativo al recurso hídrico, pues se trata, sin duda, de uno de los componentes ambientales más relevantes que se ubican en su espacio jurisdiccional.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo tiene como objetivo realizar un diagnóstico y evaluación de la situación y tratamiento de las aguas en las ordenanzas municipales en Chile, que son uno de los principales instrumentos de ordenación de que disponen las Municipalidades, en su calidad de entes descentralizados que ejercen la administración de cada una de las comunas que forman el territorio nacional. Dado el elevado número de comunas y Municipalidades existentes a nivel nacional (346), se seleccionaron tres regiones del país (Antofagasta, Metropolitana de Santiago y Los Ríos), representativas de diversas zonas geográficas (norte, centro y sur del territorio chileno), y, a su vez, de diferentes condiciones climáticas e hidrológicas. Así, se persigue diagnosticar y evaluar distintas realidades territoriales e hídricas, a modo de constatar si ello influye en la existencia y contenido de ordenanzas municipales relacionadas con las aguas.

En este contexto, este estudio se sustentó en una búsqueda (a través del sitio web de cada Municipalidad), sistematización y análisis de las ordenanzas municipales sobre aguas, o que contuvieren disposiciones a su respecto, vigentes al año 2017 en cada una de las comunas que integran las mencionadas regiones. Sobre esta base, este texto se divide en seis apartados principales: en el primero se entregan los

¹A este respecto, pueden verse, a título ejemplar, los trabajos de FIGUEROA, 1995; VERGARA, 1998; DONOSO, 2001; BAUER, 2002; CELUME, 2013; ATRIA & SALGADO, 2015;

lineamientos basales de la investigación, en lo referente a la relación aguas y territorio; el segundo alude a la diversidad geográfica de Chile, y a su división en cuatro macrozonas; en el tercero se revisan el concepto, origen y alcances de las ordenanzas municipales; el cuarto se destina a la sistematización de las potestades y competencias de las Municipalidades en materia de aguas; en el quinto se presentan los hallazgos del estudio de casos en tres regiones del país; y, en el sexto, se efectúa un análisis de dichos hallazgos y, concretamente, de las ordenanzas sobre aguas identificadas en las comunas de las regiones de Antofagasta, Metropolitana de Santiago y Los Ríos, en Chile.

1. Aguas y territorio: una mirada desde lo local.

El agua es un recurso natural clave para la existencia y el desarrollo de la vida. A su vez, en razón de su cantidad, disponibilidad y calidad, es determinante del tipo de ecosistema y de las actividades, usos o aptitudes de uso de los distintos espacios territoriales. El agua es, así, un elemento estructurante de todo territorio, entendido éste como el espacio geográfico circunscrito a un país, sociedad o comunidad, que constituye el soporte y recurso básico de su visión común, ámbito de vida y despliegue de sus prácticas sociales, ambientales, económicas y culturales, su paisaje e identidad; siendo, asimismo, una construcción social producto de la interrelación dinámica y sistémica entre las comunidades, actividades económicas y recursos naturales, combinando aspectos funcionales, de administración y de gestión, que el Estado debe manejar para el beneficio de los individuos y de la sociedad en su conjunto (COMISIÓN INTERMINISTERIAL CIUDAD, VIVIENDA Y TERRITORIO, 2018, p. 9).

Desde la perspectiva de la disponibilidad natural del agua, la distribución geográfica de las concentraciones humanas en un territorio es un factor clave para definir las causas de la sobreexplotación de las fuentes de agua dulce. Las aglomeraciones urbanas, además de los problemas de mal uso y pérdida del recurso hídrico, complican su disponibilidad, dado que están asociadas a espacios de gran atractivo para la instalación de personas y actividades productivas, lo que acentúa el crecimiento poblacional y, por consiguiente, la demanda de agua, generando mayores presiones sobre ésta (CANTÚ & PADRÓN, 2009). Sin embargo, las concentraciones urbanas no son la única presión sobre el recurso hídrico. También en los territorios

rurales se ejercen actividades productivas que llevan una importante demanda de agua, tales como la agricultura, la minería y la actividad forestal, entre otras.

De este modo, el agua es un elemento que juega un rol importante en el desarrollo y funcionamiento de cada territorio, no sólo para los asentamientos humanos, sino también para funciones ecológicas y económicas (MILOSEVIC & WINKER, 2014). La falta de disponibilidad del recurso hídrico afecta a actividades como la generación de energía, agricultura y minería, pero también al consumo humano y la biodiversidad (BORREGAARD & al., 2012). Todo lo anterior se ve reforzado por la disociación existente entre la distribución de ciudades, la morfología y el diseño urbano y las características del sistema natural que las acoge, revelando una inadecuada o ausente planificación territorial (ARENAS, 2017).

En este contexto, las herramientas para ordenar el uso y transformación del espacio y generar territorios más armónicos y sustentables, se remiten básicamente a lo urbano, enfocado en términos de orientaciones y restricciones de uso, restringidas a un determinado polígono, sin considerar adecuadamente el carácter sistémico con el que se debe abordar un territorio.

El agua, como todos los asuntos de orden territorial, debe tratarse desde distintas escalas. El más reciente enfoque a este respecto se encuentra en el trabajo realizado por la Comisión Interministerial Ciudad, Vivienda y Territorio², para definir la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT). En dicha Política, el agua aparece en el objetivo estratégico que busca impulsar un desarrollo sustentable del territorio y sus recursos naturales. Específicamente, en la directriz 1.4 se menciona la promoción de

“inversiones en infraestructura, incluyendo la ecológica, y en el levantamiento de líneas de base que contribuyan a la conservación y uso sustentable de los recursos naturales críticos como los hídricos...” (COMISIÓN INTERMINISTERIAL CIUDAD, VIVIENDA Y TERRITORIO, 2018, p. 19).

A su vez, la directriz 1.1 señala que las cuencas hidrográficas son áreas que, incluso superando divisiones político administrativas, responden a sistemas ambientales, por lo que deben gestionarse integradamente e incluirse en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Finalmente, entre las definiciones y materias estratégicas de decisión nacional, el capítulo de gobernanza de la Política antes referida, incorpora el resguardo de la disponibilidad de agua para el consumo humano

² Creada mediante el Decreto N°34 del Ministerio de

Vivienda y Urbanismo, de 21 de julio de 2015.

y su uso en actividades económico-productivas, por medio de

"la protección y conservación de las diversas fuentes y reservas, conforme a las distintas realidades de los sistemas territoriales existentes en el país" (COMISIÓN INTERMINISTERIAL CIUDAD, VIVIENDA Y TERRITORIO, 2018, p. 32).

Así, una adecuada incorporación del recurso agua entre los temas a considerar en las ordenanzas municipales, dando cuenta de la realidad del territorio comunal, podría contribuir a superar parte de los desajustes existentes entre las características del espacio natural y lo habitado, de acuerdo a las diferencias latitudinales de la oferta y demanda del recurso. La variabilidad geográfica y climática de cada comuna representa una oportunidad para generar ordenanzas más apropiadas a la realidad de cada territorio, considerando la disponibilidad del recurso hídrico. Para ello, es relevante definir el ámbito legal de acción con que cuentan las Municipalidades a este respecto, y, seguidamente, revisar cómo han ejercido en la práctica estas funciones y potestades, para lo cual se revisan las ordenanzas municipales de tres zonas bastante distantes y diversas de Chile: la Región de Antofagasta, en el norte [$\sim 23^{\circ}\text{S}$]; la Región Metropolitana, en el centro [$\sim 33^{\circ}\text{S}$]; y la Región de Los Ríos, en el sur [$\sim 40^{\circ}\text{S}$].

2. Diversidad geográfica chilena.

Como se ha anunciado anteriormente, en Chile existe una marcada diversidad geográfica y climática (VALDÉS-PINEDA & al., 2014, pp. 2538-2544; SARRICOLEA et al., 2017; MCPHEE, 2018, pp. 13-22) de la que se puede dar cuenta dividiendo al país en cuatro grandes macrozonas (ver FIG. 1): Zona Norte, Zona Centro, Zona Sur y Zona Austral

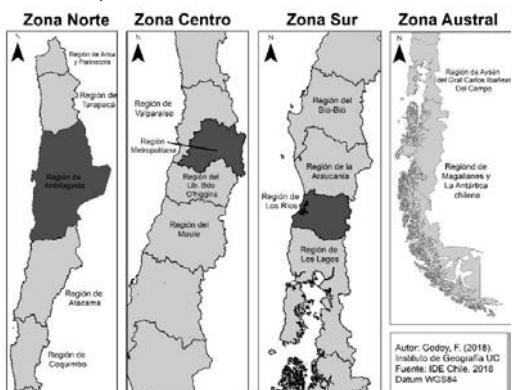


FIG.1/ Carta de zonas de Chile para efectos de esta investigación y los casos de estudio seleccionados (regiones)

Fuente: © ELISA GALLEGUO PICARD.

y Zona Austral (MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS-DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS, en adelante MOP-DGA, 2015). Ahora bien, y pese a estas diferencias, cabe precisar que desde el año 2010, se ha producido un déficit de precipitaciones cercano al 30% entre las regiones de Coquimbo y La Araucanía, lo cual ha ocurrido en la década más cálida de los últimos 100 años, por lo que se ha intensificado el déficit hídrico que experimenta el país. Dada la extensión temporal y espacial de este fenómeno, y su carácter extraordinario en el registro histórico mantenido al respecto, ha sido catalogada como una "megasequía" (CENTRO DE CIENCIA DEL CLIMA Y LA RESILIENCIA, 2015, p. 2).

2.1. Zona Norte

Está conformada por las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo (ver FIG. 1). Gran parte del territorio es cubierto por el Desierto de Atacama, que presenta un clima árido a semiárido, con nulas o escasas precipitaciones, las que van aumentando de norte a sur, pasando de ser prácticamente nulas en su sección norte, a un promedio de 87 mm/año en la sección sur. A pesar de su paisaje árido, hay algunos cursos de agua que dan vida a valles, oasis, quebradas y salares, con vegetación adaptada a las condiciones de extrema aridez. En la sección norte, el origen de los ríos proviene principalmente de las precipitaciones en los Andes. Hacia el sur, las precipitaciones irregulares, unidas a las condiciones semiáridas del clima, provocan un tipo de alimentación fluvial mixto, en que existe un influjo de las precipitaciones sólidas caídas en la cordillera y las lluvias que caen durante el transcurso del año (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, en adelante BCN, s.f.a). De ellos, destaca el río Loa, cuyos principales afluentes son el río San Pedro, que, a su vez, es alimentado por los ríos Silala y Salado (MOP-DGA, 2015).

En los Andes, también hay humedales y bofedales, los cuales no coinciden con las zonas de mayor urbanización, que están en el sector costero (MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, 2017). Algunos humedales y recursos asociados han sido declarados como sitios Ramsar, con el fin de velar por su conservación y uso racional (RAMSAR, s.f.). Destacan el Salar de Surire, Salar del Huasco, Sistema hidrológico de Soncor del Salar de Atacama, Salar de Tara, Salar de Pujsa, entre otros, ubicados en la Región de Antofagasta.

Una de las principales actividades económicas de la zona norte es la minería, concentrando el 78% del total nacional de empresas dedicadas a la extracción de cobre, oro, plata y otros minerales. El recurso hídrico es de gran relevancia para esta

actividad. Si bien la demanda estimada de agua de esta actividad es de 10,41 m³/s, los sectores agrícola y ganadero son los que más utilizan el recurso hídrico, con una demanda estimada de 51,45 m³/s (MOP-DGA, 2015).

Respecto de las fuentes de agua potable, la mayoría corresponde a aguas subterráneas, cursos de agua provenientes de la alta cordillera, embalses y, más recientemente, las obtenidas a través de la desalinización.

2.2. Zona Centro.

Se compone de las regiones de Valparaíso, Metropolitana de Santiago, Libertador General Bernardo O'Higgins y del Maule (ver FIG. 1). Posee un clima mediterráneo, con precipitaciones moderadas, concentradas en los meses de invierno, con promedios anuales que varían entre los 300 y los 943 mm/año.

A diferencia de la zona norte, hay acá un mayor número de cursos de agua, destacando los de tipo exorreico, de régimen pluvial y mixto permanente, que significa una alimentación por lluvias y deshielos. Entre ellos, los más importantes son los ríos Aconcagua, Petorca, Maipo, Rapel y Maule (de norte a sur). Debido a la mayor presencia de precipitaciones y agua proveniente de deshielos, la zona centro se destaca por la producción de frutas y hortalizas, destinadas principalmente a la exportación. Así, el sector agropecuario considera una demanda estimada de 389,25 m³/s de agua para regar las grandes extensiones de terreno (MOP-DGA, 2015). Al igual que en la macrozona norte, hay una gran cantidad de humedales en el sector de la precordillera y cordillera. Los únicos humedales declarados como sitios Ramsar son el Parque Andino Juncal y el Humedal El Yali; ninguno de ellos se localiza en la Región Metropolitana (MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, 2017).

Respecto de las fuentes de agua potable, las grandes ciudades, como Valparaíso, Santiago y Rancagua, utilizan agua de los ríos Aconcagua, Maipo, Mapocho y Cachapoal, respectivamente, en combinación con embalses y aguas subterráneas (BCN, s.f.a y s.f.b).

2.3. Zona Sur.

Comprende las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos (ver FIG. 1). Se caracteriza por los climas templado-lluvioso y marítimo-lluvioso, con abundantes precipitaciones, las que aumentan hacia el sur, con promedios anuales que varían entre los 800 y los 2.400 mm/año (MOP-DGA, 2015).

En cuanto a los cursos de agua, predominan los

de tipo exorreico. Son drenes de tipo tranquilos, regulados por los numerosos lagos existentes (BCN, s.f.a), pudiendo mencionarse los ríos Biobío, Toltén, Imperial, y Bueno (MOP-DGA, 2015). Respecto de los humedales, estos se localizan principalmente en sectores de cordillera, en la depresión intermedia y el borde costero, cercanos a zonas urbanas. De ellos, sólo el Santuario Carlos Anwandter está declarado como sitio Ramsar y se encuentra próximo al polo urbano de Valdivia (RAMSAR, s.f.).

Al igual que la macrozona anterior, el sector agropecuario tiene una importante presencia en este territorio, demandando grandes cantidades de agua (MOP-DGA, 2015).

Las fuentes de agua potable de la zona sur son, principalmente, los ríos Maule, Chillán, Biobío, Malleco, Calle y Rahue, entre otros, además de las aguas subterráneas que se extraen de los acuíferos próximos a las ciudades (MOP-DGA, 2015).

2.4. Zona Austral.

Se encuentra integrada por las regiones de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y de Magallanes y la Antártica Chilena (ver FIG. 1). En esta zona se pueden encontrar los siguientes climas: templado lluvioso, de tundra, templado lluvioso frío, mediterráneo frío de lluvias invernales y en el sector más austral aparece el clima semiárido. Su área más húmeda presenta un elevado volumen de precipitaciones (régimen pluviométrico oceánico), cuyo promedio alcanza casi los 3.000 mm/año. El aumento de la altitud de la cordillera, en comparación a la zona anterior, permite la existencia de la mayor superficie de hielo de Sudamérica, con un total de 16.361 glaciares. Asimismo, esta zona se caracteriza por la presencia de golfo, fiordos, lagos y lagunas (MOP-DGA, 2015).

Los cursos de agua nacen en la vertiente oriental andina, cruzando la cordillera a través de desfiladeros producidos por fracturas del macizo, para desembocar en fiordos. La zona presenta ríos caudalosos, por lo angosta de la Cordillera de Los Andes, siendo regulados por grandes lagos. Los ríos más destacados son el Baker y el Pascua (MOP-DGA, 2015). La red hidrográfica recibe aporte central de los deshielos y es altamente influida por violentas crecidas provocadas por las intensas precipitaciones que se registran (BCN, s.f.a).

Entre las actividades económicas destacan la ganadería, la industria forestal y la minería, pero el sector industrial es la actividad que más demanda agua para sus procesos (MOP-DGA,

2015). En general, las fuentes de agua potable provienen de agua de arroyos, vertientes y pozos. Al sur de Punta Arenas, se encuentra la hoya del río San Juan, cuya que abastece a la capital de Magallanes (BCN, s.f.c.).

3. Ordenanzas municipales: origen, legitimidad y alcances.

Las Municipalidades actúan como nexo entre el Estado, a escala nacional y regional, y los habitantes de sus respectivas comunas, a través de cuyas funciones se materializa la gestión pública en el ámbito local. En Chile, las Municipalidades constituyen entidades dotadas de autonomía constitucional, puesto que son corporaciones autónomas de Derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las comunas (artículos 118 inciso 4º 1, inciso 2º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, LOCM), para lo cual disponen de una serie de potestades. Bajo estos términos, las actuaciones municipales están dotadas de contenido político expresivo de la autonomía local y de la legitimación democrática directa de los municipios (soberanía popular)⁵. Ello explica que cualquier materia que diga relación con las funciones y finalidades propias e inherentes a los entes locales se pueda ordenar mediante instrumentos como las ordenanzas, siempre que no se invadan competencias de otros órganos de la Administración del Estado, ni se contravengan ni impongan mayores exigencias que las previstas en las leyes o los reglamentos. En ese marco, puede decirse que los municipios operan como una especie de Parlamento comunal (VERGARA & al., 2017, 207).

Las ordenanzas tienen un papel protagónico en el ejercicio de las potestades municipales. Son actos administrativos fruto del acuerdo del Concejo municipal (art.65 letra k) LOCM) (SILVA CIMMA, 1995) y se materializan en una resolución del Alcalde, en el sentido previsto en el artículo 3 inciso 6º de la Ley N° 19.880, de 2003, que establece las bases generales de los procedimientos administrativos. El artículo 12 de

la LOCM establece la potestad de los Concejos municipales para dictar ordenanzas, calificándolas de “normas generales y obligatorias”⁶, aunque resulta evidente que poseen un valor inferior a la ley (HUIDOBRO, 2009; ROMÁN, 2016; VERGARA & AL, 2017)⁷. De ahí que no crean normas jurídicas del mismo nivel de las leyes, pues no tienen la potencia innovadora de estas últimas. Contienen mandatos de carácter general, es decir, van dirigidas a situaciones o sujetos indeterminados, siendo obligatorias para toda la comunidad de la respectiva comuna, gozando de imperio desde su publicación (BERMÚDEZ, 2014). A diferencia de los actos administrativos simples, las ordenanzas municipales tienen vocación de permanencia en el tiempo, siendo dictadas a través de un procedimiento que importa el ejercicio de una potestad compartida entre el Alcalde y el Concejo municipal, en donde el primero tiene la iniciativa en la materia, y al segundo le corresponde su aprobación. El quórum de aprobación es de la mayoría absoluta de los concejales asistentes a la sesión respectiva (artículo 86 LOCM). De esta manera, se trata de un acto administrativo dotado de legitimidad democrática, pues su iniciativa y posterior aprobación está determinada por las autoridades directamente elegidas por los habitantes de cada territorio comunal (VERGARA & al., 2017). Sin perjuicio de ello, y resguardando su control y juridicidad, el contenido de las ordenanzas puede ser objeto de un reclamo de ilegalidad municipal (artículo 151 LOCM), o de una solicitud de revisión de su legalidad ante la Contraloría General de la República, pero no están afectas a toma de razón por este último órgano⁸.

Para que adquieran carácter obligatorio, las ordenanzas deben ser publicitadas. En este sentido, la Contraloría ha sostenido que, según el inciso final del artículo 12 de la LOCM, las resoluciones que adopten las Municipalidades -entre las que se encuentran las ordenanzas- estarán a disposición del público y deberán ser publicadas en los sistemas electrónicos o digitales que disponga la entidad edilicia, no siendo necesaria su publicación en el Diario Oficial⁹, salvo excepciones legales expresas⁹. Ello genera dificultades, pues los sitios webs de los municipios no siempre están actualizados, y,

⁵ Sobre el alcance de lo dispuesto en el artículo 12 de la LOCM, el Tribunal Constitucional en su sentencia (STC) N°1669, de 15 de marzo de 2012, ha señalado en su considerando 49º que las ordenanzas “crean normas jurídicas, pues incorporan disposiciones al ordenamiento jurídico, innovándolo”.

⁶ Sobre este respecto, la STC N°1669 es clara al reconocer el carácter infralegal en el considerando 47º, en cuanto señala “está subordinada, por una parte, a la Constitución y a la ley. Ello significa que está sujeta a dichas normas y no puede contradecirlas o invadir su ámbito propio de

regulación. Por la otra, está subordinada a las normas que dicte el Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria”.

⁷ Al efecto, en el dictamen N° 54.713, de 2009, la Contraloría señaló que “(...) la circunstancia que los actos administrativos que dicten las municipalidades, por regla general, no se encuentren afectos al trámite de toma de razón, no es impedimento para el ejercicio de las restantes facultades que le competen a este Organismo de Control con el objeto de asegurar, en lo que interesa a la materia, la legalidad de los actos de esas corporaciones edilicias.”

además, la forma y lugar específico en que cada uno de ellos incorpora sus ordenanzas varía de un caso a otro, y no siempre es sencillo y expedito. Entonces, el acceso a estos instrumentos es ya una primera limitante para su conocimiento y cumplimiento.

4. Potestades de los municipios en materia de aguas.

En primer lugar, cabe tener presente que la administración y gestión de las aguas en Chile es dual: por un lado, aquella que ejerce la autoridad administrativa centralizada, que corresponde, principalmente, a la Dirección General de Aguas, dependiente del Ministerio de Obras Públicas; y, por otro, la que corresponde a las organizaciones de usuarios de aguas, de carácter privado, integradas por los titulares de derechos de aprovechamiento respectivos (VERGARA & RIVERA, 2018, pp. 78-81). La primera tiene a su cargo, básicamente, la asignación originaria de derechos de aguas, la generación y mantención de un sistema de información de aguas, el ejercicio de potestades fiscalizadoras y sancionatorias, la aprobación de obras y autorizaciones relativas al ejercicio de los derechos de aguas, la supervigilancia de las organizaciones de usuarios, entre otras (ROJAS, 2016, pp. 144-193). Por su parte, las organizaciones de usuarios (que pueden ser juntas de vigilancia, asociaciones de canalistas o comunidades de aguas) son las entidades que distribuyen o reparten, día a día, el agua a los titulares de derechos sobre ellas, ejerciendo un rol de gestión descentralizada del recurso (ROJAS, 2016, pp. 241-262).

En este esquema, las Municipalidades disponen de algunas funciones que guardan relación con las aguas, pero esa conexión está establecida en términos genéricos en la mayoría de los supuestos, y en otros, cuando es más específica, se consigna para hipótesis limitadas. Ésta es la tendencia generalizada en Latinoamérica, en que no es usual descentralizar a nivel subnacional o local las funciones fundamentales de gestión de los recursos hídricos. Ello se explicaría, siguiendo a Jouravlev, por el hecho de tratarse de un recurso estratégico, con relevantes funciones económicas, sociales y ambientales, que debe aprovecharse con una visión nacional

y de interés público; la unidad natural de gestión de las aguas es la cuenca hidrográfica, cuyos límites no necesariamente coinciden, e incluso se entrecruzan, con los territorios comunales; las Municipalidades son, normalmente, titulares de derechos de aprovechamiento de aguas, por lo que tienden a actuar más bien en ese carácter y no como gestores objetivos e imparciales del recurso, pues tienen intereses sectoriales; su jerarquía institucional es débil frente a otros órganos, públicos o privados, con competencias e intereses en materia de aguas; la fragmentación de funciones sobre aguas en jurisdicciones locales implica una pérdida de economías de escala, muy relevantes en la gestión de este recurso; y, por último, se estima que a nivel local o comunal hay mayor vulnerabilidad y posibilidad de captura y politización de la autoridad de aguas (JOURAVLEV, 2003, pp. 17-26).

En este contexto, las principales competencias municipales en lo relativo a aguas en Chile son las siguientes:

4.1. Aseo, ornato y protección del medio ambiente

Mientras que el aseo y ornato son una función privativa de las Municipalidades (artículo 3 LOCM), la protección del medio ambiente es una función potestativa o compartida con otros órganos de la Administración del Estado (artículo 4 LOCM). Así, en este campo es posible identificar objetos específicos relativos a las aguas:

4.1.1 Limpieza de canales.

El artículo 92 del Código de Aguas (CA) fija la obligación de las Municipalidades de establecer sanciones ante el incumplimiento de la prohibición general de verter cualquier contaminante en canales (obras artificiales de conducción de aguas, de naturaleza privada); y, a su vez, de concurrir a la limpieza de canales obstruidos por desperdicios y que se encuentren dentro de su territorio urbano¹⁰. Es responsabilidad de la organización de usuarios respectiva informar a la Municipalidad sobre las infracciones de que tome conocimiento en este ámbito, debiendo esta última otorgar una respuesta en un breve plazo.

⁸Dictámenes N°s. 26.019, de 2010; 60.748 y 64.338, ambos de 2011.

⁹ Como es el caso de las ordenanzas de que trata el artículo 42 de la Ley de Rentas Municipales, respecto de las cuales rigen las reglas de publicación a que alude su inciso 3º, por cuanto en aquellos casos el ordenamiento jurídico ha contemplado una forma específica de publicación (dictamen N° 26.378, de 2008).

¹⁰ Sin perjuicio de ello, desde la óptica de la administración centralizada, hay una dispersión importante de funciones y órganos competentes en materia de aguas. En efecto, en un informe elaborado el año 2013, el Banco Mundial detectó 102 funciones en este ámbito, repartidas entre 43 organismos distintos. Ver BANCO MUNDIAL, 2013, pp. 28-40.

¹¹ Ello se reitera en el art.11 letra f) del Código Sanitario.

4.1.2 Apoyo en los procesos y gestiones ambientales.

La Ley N°19.300, de 1994, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, incluye deberes para las Municipalidades en el cumplimiento de ciertos asuntos, como el sometimiento a evaluación ambiental estratégica del plan regulador comunal (artículo 7 bis); la emisión de informe sobre la compatibilidad territorial de proyectos o actividades que deban someterse a evaluación de impacto ambiental y que pretendan emplazarse en la respectiva comuna (artículo 8 inciso 3°); publicación de los extractos de Estudios de Impacto Ambiental y del listado de proyectos sujetos a Declaración de Impacto Ambiental que se hubieren presentado y que se refieran a obras o actividades que se pretende realizar en el respectivo ámbito comunal (artículo 31); ejercicio de acciones por daño ambiental por hechos acaecidos en la comuna (artículo 54); recepción de denuncias por incumplimiento de normas ambientales y envío y seguimiento de las mismas ante la Superintendencia del Medio Ambiente (artículo 65), entre otros. En todas estas tareas, por cierto, puede haber temáticas de aguas involucradas.

4.2. Extracción de áridos desde bienes nacionales de uso público.

Se trata de una materia compleja y carente de una regulación sistémica, y también a este respecto corresponden ciertas potestades a las Municipalidades, principalmente en lo referente al pago de derechos y patentes municipales¹². Acá intervienen igualmente otros órganos administrativos, por lo que, cuando se trata de la extracción de áridos fluviales (de riberas o cauces de ríos) o lacustres (depositados en el fondo de un lago), y que, por tanto, podrían afectar el régimen o calidad de las aguas de tales fuentes, concurren competencias conjuntas, colaborativas y, a veces, superpuestas, de las Municipalidades y otros Servicios, tales como la Dirección General de Aguas (DGA), la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH), el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Defensa¹³.

4.3. Urbanismo.

Las Municipalidades tienen la obligación de exigir, dentro de los requisitos para otorgar

permisos de edificación y recepciones finales de construcciones, la aprobación previa de los servicios de agua potable y alcantarillado o desagüe por parte del Servicio Nacional de Salud (artículo 69 Código Sanitario). Del mismo modo, no podrán otorgar patentes definitivas para la instalación, ampliación o traslado de industrias, sin informe previo de la autoridad sanitaria sobre los efectos que éstas puedan generar en el ambiente (artículo 83, Código Sanitario).

4.4. Administración residual de bienes nacionales de uso público.

La LOCM dispone que los bienes nacionales de uso público ubicados en el territorio comunal serán administrados por las Municipalidades correspondientes, salvo que ello se encargue a otro órgano de la Administración del Estado (artículo 5 LOCM). Dado que las aguas y sus cauces son bienes nacionales de uso público (artículos 5 y 30 Código de Aguas), las Municipalidades tienen una competencia residual a su respecto, pues, como vimos, hay varias otras entidades públicas con potestades en esta área.

5. Estudio de casos en tres regiones diversas.

Desde el punto de vista político administrativo, Chile se divide en dieciséis regiones, cada una de las cuales se inserta en una de las cuatro macrozonas geográficas antes señaladas (ver punto 2). Para efecto del estudio de casos, y en atención a los objetivos trazados, se seleccionaron tres regiones: Antofagasta, Metropolitana de Santiago y de Los Ríos, representativas de las macro zonas norte, centro y sur, respectivamente, y entre las cuales existe una marcada diferencia hidrológica, climática y geográfica, permitiendo analizar si ésta se manifiesta, de algún modo, en las ordenanzas municipales de las comunas que componen tales regiones.

5.1. Región de Antofagasta.

En esta región, que comprende nueve comunas, pueden identificarse seis municipios que, de acuerdo a la información publicada en sus respectivos sitios web, cuentan con ordenanzas que tratan, de diversas formas, aspectos relativos a las aguas¹⁴. Pueden destacarse los siguientes hallazgos:

¹² Decreto N°2.385, del Ministerio del Interior, de 1996, que fija texto refundido y sistematizado del Decreto Ley N°3.063, de 1979, sobre rentas municipales.

¹³ Una breve síntesis de la regulación jurídica de la

extracción de áridos puede verse en ORREGO & al., 2016, pp. 3-5.

¹⁴ En el caso de tres comunas (María Elena, Ollagüe y Taltal) no se encontró ninguna ordenanza relativa a aguas.

5.1.1 Variedad y generalidad temática de ordenanzas con alusiones a las aguas, pero ninguna específica sobre la materia.

No se detectó ninguna ordenanza particular sobre aguas, pero sí hay algunas que incluyen en su articulado ciertas notas al respecto. En este sentido, en un universo de diez ordenanzas revisadas (dos de Antofagasta, dos de Calama, una de Mejillones, dos de San Pedro de Atacama, dos de Sierra Gorda y una de Tocopilla), las aguas son consideradas en ordenanzas de

medio ambiente, salubridad pública, condiciones sanitarias ambientales e higiénicas, aseo y ornato y áreas verdes.

5.1.2 Lineamientos comunes y reiterados en el tratamiento del agua.

La mayoría de las ordenanzas objeto de estudio tiene términos idénticos en lo referente a las aguas, independiente de la comuna de que se trate. Así, las aguas son *reguladas* a través de medidas como las que se esquematizan a continuación:

Contenido o medida sobre aguas	Ordenanzas
Prohibición de contaminación de sumideros de aguas lluvia, obras de alcantarillado, cauces y acequias, lagunas, ríos o canales	Aseo de Antofagasta (2002); medio ambiente y salubridad pública de Mejillones (2004); condiciones sanitarias básicas de San Pedro de Atacama (1997); gestión ambiental local de San Pedro de Atacama (2012); local medioambiental de Sierra Gorda (1997); aseo y ornato de Tocopilla (1990); ambiental de Calama (2007); aseo, ornato y extracción domiciliaria de residuos sólidos de Calama (2006)
Exigencia de un informe de riesgos para solicitar la disposición de escombros, debiendo considerar medidas de prevención, control y mitigación de aluviones y presión y/o desvío de aguas subterráneas	Medio ambiente y salubridad pública de Mejillones (2004)
Prohibición de extracción de aguas de ríos, canales, acequias, lagunas y vertientes sin autorización expresa de sus propietarios o usuarios, o para usos distintos de los establecidos	Condiciones sanitarias básicas de San Pedro de Atacama (1997); ambiental de Calama (2007)
Prohibición de modificación de riberas de ríos y humedales	Ambiental de Calama (2007)
Prohibición de derrames de aguas y desagües de canales de regadio que generen anegamiento en las vías públicas	Ambiental de Calama (2007)
Obligación de los dueños o usuarios de canales, acequias y sumideros de mantenerlos limpios; sin perjuicio de la obligación municipal de concurrir a ello en caso de obstrucción causada por basuras o desperdicios	Condiciones sanitarias básicas de San Pedro de Atacama (1997)
Obligación de las organizaciones de usuarios de concurrir a la limpieza y conservación de ríos, lagunas, riberas, canales, acequias y bebederos. En caso de emergencias climáticas, la Municipalidad debe apoyar a la organización de usuarios en estas labores	Gestión ambiental local de San Pedro de Atacama (2012)
Obligación municipal de encargarse del riego de áreas verdes de plazas, parques y espacios similares; y de los vecinos de mantener y regar, diaria e íntegramente, los árboles y especies vegetales plantadas frente a sus propiedades	Gestión ambiental local de San Pedro de Atacama (2012); aseo y ornato de Tocopilla (1990); aseo, ornato y extracción domiciliaria de residuos sólidos de Calama (2006)
Obligación de las empresas encargadas de campamentos, casas habitaciones, hospederías y residencias de contar con servicios sanitarios de agua potable y alcantarillado en cantidad y calidad adecuados	Medio ambiental de Sierra Gorda (2007)
Exclusividad de la manipulación de grifos de la vía pública sólo por parte de personal municipal y servicios de emergencia	Ambiental de Calama (2007)

FIG.2/ **Medidas sobre aguas dispuestas en las ordenanzas municipales de la Región de Antofagasta.**

Fuente: elaboración propia.

5.1.3 Ahorro y optimización del uso del agua en el regadío de áreas verdes: innovación en la comuna de Antofagasta.

Pese a que se trata de un supuesto aislado, Antofagasta es la única comuna en su región que contiene prescripciones orientadas al cuidado y ahorro de agua en el regadío de áreas verdes. En efecto, y en consideración a la escasez hídrica y al costo del agua potable, se dispone que tales áreas verdes se regarán con aguas recicladas y en horarios en que el consumo sea menor. Asimismo, se establece que todo proyecto de áreas verdes contemplará un sistema automático de riego con ahorreadores de consumo y con mecanismos para optimizar los recursos existentes. En la misma dirección, se estipula que se privilegiarán las especies vegetales y arbóreas con mejor adaptación y que tengan una fácil mantención y cuidado¹⁵.

5.2. Región Metropolitana de Santiago.

En esta región, conformada por 52 comunas, se identificaron 51 municipios que tienen ordenanzas que abordan ciertos aspectos de las aguas, de acuerdo a la información publicada en el sitio web de tales entidades¹⁶. Pueden mencionarse los siguientes hallazgos:

5.2.1 Diversidad de ordenanzas con alusiones a las aguas.

Se detectó una serie de ordenanzas, relativas a diferentes materias, que incluyen algunas notas sobre aguas. De un total de 174 ordenanzas revisadas, las aguas son consideradas, principalmente, en los siguientes tipos de ordenanzas: aseo y ornato (46); normas sanitarias y transporte de basura (30); gestión ambiental (37); áreas verdes y vías públicas (33); extracción de áridos (21); uso y administración de aguas (6); y normas ambientales, sanitarias básicas y zoonosis (1). Aunque se trata de hipótesis más bien aisladas, en algunas Municipalidades hay pronunciamientos más específicos sobre aguas, tales como el control y vigilancia de cauces; manejo de acequias y canales; aguas de regadío; prohibiciones en ríos; uso y administración de aguas; uso de agua potable; administración conjunta de ríos; y, obras de defensa y regularización de riberas y cauces.

5.2.2 Reiteración de lineamientos en el tratamiento del agua.

En términos generales, las ordenanzas revisadas son iguales en las diferentes comunas, siendo excepcional la inclusión de una redacción distinta, adaptada a la realidad territorial, o de disposiciones originales. Además, la regulación del agua es secundaria, pues la mayor parte

Contenido o medida sobre aguas	Tipo de ordenanzas
Obligación de mantener limpios y no botar basura en canales, acequias o cursos de agua	Aseo
Prohibición de descarga de residuos industriales sin previo tratamiento y de aguas servidas en cursos de aguas, así como la instalación de letrinas en puntos cercanos; obligación de limpieza de canales y acequias por parte de sus propietarios, sin perjuicio de la obligación de la Municipalidad de concurrir a ello en ciertos casos; responsabilidad de los dueños de los inmuebles riberanos de evitar la contaminación del cauce	Normas sanitarias; medio ambiente
Obligación de regadío de las áreas verdes de la comuna, correspondiendo ello al municipio en el caso de plazas, parques y espacios públicos, y a los vecinos en cuanto a los árboles y áreas verdes ubicadas en frente de sus propiedades; obligación de limpieza y mantención expedita de los canales por parte de sus propietarios; y necesidad de autorización para realizar trabajos que impliquen rotura de acequias, debiendo repararse la infraestructura para no suspender el riego por más de un cierto número de días	Áreas verdes
Establecimiento de un procedimiento de permiso para la explotación de áridos; condiciones para realizar las excavaciones; prohibiciones de embancamientos y de trabajos suplementarios a los autorizados que afecten el cauce; suspensión del permiso en caso que el Estado requiera realizar obras fluviales, entre otras ¹⁷	Extracción de áridos

Fig.3/ **Medidas sobre aguas dispuestas en las ordenanzas municipales de la Región Metropolitana¹⁸**

Fuente: elaboración propia.

¹⁵ Ordenanza local de áreas verdes de la comuna de Antofagasta (1998).

¹⁶ Sólo en el caso de Alhué no se encontró ninguna ordenanza relativa a aguas.

de las disposiciones que aluden a este recurso forman parte de temáticas generales, no siendo el agua el elemento central objeto de ordenación. Para graficar ello, se presenta una breve descripción del contenido de las ordenanzas municipales más comunes en esta región:

5.2.3 Algunas particularidades.

Si bien la tónica general es la repetición de ordenanzas entre un municipio y otro, hay algunas comunes que tienen disposiciones específicas y distintas para ciertos aspectos relativos a las aguas. Así, por ejemplo:

- A. Existen ordenanzas denominadas de uso y administración de aguas en Isla de Maipo (1991), Peñaflor (1988), Talagante (1991) y San Bernardo (2015), las cuales incluyen referencias a derechos de aprovechamiento, sus titulares, bocatomas y caudales, invocando las directrices del Código de Aguas. Cabe precisar que estas cuatro comunas son vecinas, y están ubicadas en la zona de confluencia de los ríos Mapocho y Maipo.
- B. Las Condes y lo Barnechea tienen una ordenanza sobre control y vigilancia de cauces naturales y canales (de 1986 y 1995, respectivamente), incluyendo disposiciones que se encuentran en ordenanzas generales en otras comunas, y añadiendo menciones a la DGA.
- C. Paine tiene una ordenanza especial de gestión ambiental para la cuenca de Aculeo (2011), orientada a evitar su contaminación y mejorar la gestión del riego¹⁷. Además, posee dos ordenanzas sobre áridos: una relativa a la extracción (para el río Angostura) y otra sobre la explotación de pozos lastreros, con un contenido mucho más técnico y específico, diferente a otras de la región.
- D. La comuna de María Pinto tiene ordenanzas

de gestión ambiental y sobre manejo de acequias y canales, ambas del año 2012, que prohíben contaminar suelos y cualquier fuente de agua; exigen que toda perforación de pozos debe ser informada al municipio, el que llevará un catastro; y establecen la obligación de las organizaciones de usuarios de cerrar las bocatomas entre el 30 de abril y el 15 de septiembre de cada año, salvo que la necesidad de riego lo impida. Particularmente sobre este último punto, debe advertirse que las municipalidades no tienen potestades para dar estas órdenes a las organizaciones de usuarios, que son autónomas en sus funciones de gestión y distribución; la supervigilancia de estos entes, en todo caso, corresponde a la DGA, no a los municipios.

- E. Vitacura tiene una ordenanza de uso de agua potable en bienes nacionales de uso público (1998), que consigna la obligación de riego de los antejardines que sean espacios públicos, por parte de los dueños de las propiedades que los enfrentan, en días y horarios específicos (entre las 20:00 y las 06:00 horas).

5.3. Región de Los Ríos.

En esta región, que comprende doce comunas, pueden identificarse once municipios que, de acuerdo a la información disponible en sus sitios web, tienen ordenanzas que abordan aristas de las aguas¹⁸. Cabe destacar los siguientes aspectos:

5.3.1 Reiteración de lineamientos en el tratamiento del agua.

Siguiendo la tónica general de los casos de estudio previos, se detectó una serie de ordenanzas, relativas a diferentes materias, que incluyen notas sobre aguas. En un total de quince ordenanzas revisadas (una de Corral, una de La Unión, dos de Lago Ranco, una de Lanco, una de

¹⁷ En este ámbito existen ordenanzas que vinculan a dos municipios, que comparten una fuente hídrica. Es el caso de la ordenanza de administración conjunta del río Maipo, entre Pirque y Puente Alto (2009), que, además de regular la extracción de áridos, contiene disposiciones medioambientales.

¹⁸ En esta Fig. se omite, en la columna *Tipo de ordenanzas*, el nombre, comuna y año de cada una de las ordenanzas, dado el elevado número de estos instrumentos que fueron revisados (174). Para mayor detalle, complementar con lo que se señala en el numeral 6, y en las Figs. 6 y 7.

¹⁹ Sobre ello, debe señalarse que mientras se cerraba este texto, en mayo de 2018, se conoció la noticia de que la laguna de Aculeo se secó completamente; sobre las causas,

se ha producido un enfrentamiento entre la Municipalidad de Paine, vecinos y grupos ambientalistas. Más detalles pueden verse en <http://www.24horas.cl/nacional/desolador-pa-norama-en-la-laguna-de-aculeo-se-seco-por-completo-2707321#> (fecha de consulta: 17 de mayo de 2018); <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/05/09/905496/La-laguna-de-Aculeo-se-seco-por-completo-y-vecinos-ruegan-por-lluvias-para-recuperarla.html> (fecha de consulta: 17 de mayo de 2018); <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=468317> (fecha de consulta: 17 de mayo de 2018).

²⁰ En el caso de Futrono no se encontró ninguna ordenanza relativa a esta materia.

Contenido o medida sobre aguas	Ordenanzas
Prohibición de contaminación de riberas o cauces de ríos, esteros, lagos, quebradas, humedales, redes de alcantarillado, sumideros, acequias, canales, lagunas y bebederos	Aseo de Lago Ranco (2016); manejo integral de residuos domiciliarios y el uso de bolsas plásticas de Paillaco (2014); medio ambiente de Corral (2011); medio ambiente, aseo y ornato de Mariquina (2015); general de medio ambiente de Río Bueno (2014); manejo integral de residuos domiciliarios y de bolsas plásticas de Mafil (2016); local sobre medio ambiente de La Unión (1994); manejo integral de residuos de Los Lagos (2014); ambiental de Lanco (2015); medio ambiente de Panguipulli (2007); local sobre medio ambiente de Valdivia (1995)
Obligación de cuidar y hacer buen uso, sin deteriorarlo ni destruirlo, de todo curso de agua	General de medio ambiente de Río Bueno (2014); del medio ambiente de Corral (2011)
Obligación de los propietarios de terrenos de mantener limpios los cursos de riego y de aguas lluvia que enfrentan o atravesen sus propiedades; sin perjuicio de la obligación municipal de concurrir a ello cuando estén obstruidos por basura, desperdicios u otros objetos, conforme al Código de Aguas	Ornato de Lago Ranco (2016); medio ambiente de Corral (2011); medio ambiente, aseo y ornato de Mariquina (2015); medio ambiente de Panguipulli (2007); local sobre medio ambiente de Valdivia (1995)
Obligación municipal de mantener la limpieza de canales y cursos de agua en lugares públicos	Medio ambiente de Corral (2011); ambiental de Lanco (2015)
Obligación de los vecinos de mantener, cuidar y regar "convenientemente" los árboles y áreas verdes que enfrenten sus propiedades; la Municipalidad tiene a su cargo el regadio de las áreas verdes de parques y plazas	Ornato de Lago Ranco (2016); ambiental de Lanco (2015); medio ambiente de Panguipulli (2007)
Establecimiento de criterios de sustentabilidad, autosuficiencia y bajo mantenimiento para la creación o remodelación de áreas verdes	Áreas verdes de Valdivia (2010)
Fijación del objetivo de máximo ahorro de agua en el sistema de riego de aguas verdes	Áreas verdes de Valdivia (2010)
Prohibición de lavar o asear vehículos; de extraer agua de fuentes, estanques o llaves para el lavado de ropas, vehículos o inmuebles; y de bañarse en fuentes o estanques, en función del buen mantenimiento de las especies vegetales	Áreas verdes de Valdivia (2010)
Obligación de los vecinos de mantener aseadas las veredas, bandejas o aceras en todo el frente de sus propiedades, lavándolas si fuese necesario	Medio ambiente Panguipulli (2007); local sobre medio ambiente de Valdivia (1995). En el caso de Valdivia, se establece un horario (entre las 22:00 y las 06:00 horas) para la ejecución de estas tareas
Obligación de reparar los cauces de aguas que se rompan o destruyen a causa de trabajos en la vía pública, no pudiendo suspenderse los cursos de agua por más de 24 horas en primavera y verano	Ornato de Lago Ranco (2016)
Prohibición de modificar, sin la correspondiente autorización, los cauces de aguas, particularmente cuando ello genera una pérdida de su capacidad hidráulica o el riesgo de inundaciones	Medio ambiente de Corral (2011); general de medio ambiente de Río Bueno (2014)
Reconocimiento del valor ecológico de los humedales y prohibición de su relleno. Promoción de un plan de gestión ambiental de ríos y humedales circundantes, establecimiento de una red y/o catastro de humedales a nivel comunal y definición de actividades permitidas y prohibidas en estos últimos	Medio ambiente de Corral (2011); medio ambiente, aseo y ornato de Mariquina (2015); red de humedales de Panguipulli (2010); de protección de humedales de Valdivia (2016)
Prohibición de uso de las aguas de esteros, ríos, lagos y cualquier otro cuerpo de agua sin contar con los derechos de aprovechamiento constituidos por la DGA	Medio ambiente de Río Bueno (2014)
Regulación de la autorización municipal para extraer áridos, en la cual debe incluirse un plan de manejo de aguas superficiales, y, en ciertos casos, un proyecto técnico aprobado por la Dirección de Obras Hidráulicas	Medio ambiente de Río Bueno (2014)
Prohibición de derramar aguas que produzcan anegamientos en vías públicas	Local sobre medio ambiente de Valdivia (1995)

FIG.4/ **Medidas sobre aguas dispuestas en las ordenanzas municipales de la Región de los Ríos.**

Fuente: elaboración propia.

Los Lagos, una de Máfil, una de Mariquina, una de Paillaco, dos de Panguipulli, una de Río Bueno y tres de Valdivia), las aguas son consideradas en ordenanzas de medio ambiente, aseo y ornato, manejo de residuos y uso de bolsas plásticas, áreas verdes y protección de humedales.

5.3.2 Lineamientos comunes en el tratamiento del agua, pero incluyendo más aspectos que las regiones de Antofagasta y Santiago.

Comparándola con Antofagasta y Santiago, en las ordenanzas municipales de la región de Los Ríos se detecta un mayor número de disposiciones sobre aguas. Así, las aguas son ordenadas del modo que seguidamente se sistematiza:

5.3.3 Especial preocupación por el cuidado del agua en la creación, mantenimiento y riego de áreas verdes, por los humedales y otros cuerpos de aguas superficiales.

Es destacable la orientación que muestra Valdivia en estos dos temas: el ahorro y cuidado del agua en el riego de áreas verdes, y, en la generación de herramientas de protección de los humedales y otros cuerpos de aguas superficiales en su comuna. También Panguipulli tiene una ordenanza en esta última línea (humedales), pero la de Valdivia posee un contenido más extenso y amplio (aunque, al menos expresamente, sólo alude a las aguas superficiales vinculadas a los humedales, dejando de lado las subterráneas, cuya conexión con estos ecosistemas es evidente)²¹. En el resto de las comunas de esta región también existen humedales, pero han sido sólo estos dos municipios los que han elaborado ordenanzas particulares a su respecto.

Igualmente, Valdivia es uno de los escasos ejemplos a nivel nacional en que se incluyen directrices de sustentabilidad y ahorro en el uso de aguas para la mantención y regadío de áreas verdes. Ello contrasta con la situación de otras comunas de la región de los Ríos, y, especialmente, con localidades de las otras regiones estudiadas (Antofagasta y Santiago, en que sólo la comuna de Antofagasta tiene disposiciones similares), las cuales presentan condiciones hídricas más desfavorables y que requerirían, quizás con mayor urgencia,

la incorporación de este tipo de medidas o estándares.

6. Análisis de la ordenación municipal sobre aguas en las regiones seleccionadas.

Para los tres casos de estudio se elaboraron cuatro cartas (FIGS. 5, 6, 7 y 8) que contienen el número y tipo de ordenanzas por comuna, para visualizar su distribución espacial, las condiciones geográficas regionales representativas de las macrozonas en las que se encuentran, y comparar la cantidad y tipo de ordenanzas que dicen relación con temas o aspectos de aguas. Cabe destacar que, por la naturaleza de este trabajo, no se incluye un análisis intra-regional de comparación entre comunas.

6.1. Región de Antofagasta.

En esta zona, como se sostiene supra, predomina un clima árido, con nulas o escasas precipitaciones, y con una red hidrográfica poco desarrollada, destacando sólo el río Loa en el centro norte de la región. Estas características, aunque podrían explicar la falta de ordenanzas focalizadas en el recurso hídrico, deberían ser, precisamente, la razón y justificación de la búsqueda de una mayor eficiencia y cuidado en su uso, a través de éste u otros instrumentos de ordenación. Por ello, y tal como se observa en la FIG. 5, llama la atención que en una región donde la escasez hídrica es una condición geográfica de base (ARENAS, 2017), no existe ninguna ordenanza específica sobre aguas, aunque el tema está incorporado escuetamente en ordenanzas más generales, sobre otras materias afines.

Las comunas de María Elena y Ollagüe, que son las de menor población en la región (6.457 y 321 habitantes, respectivamente, según datos del censo de 2017; INE, 2017), no poseen ordenanzas vinculadas al agua, mientras que en el resto de las comunas se detectan una o dos ordenanzas en cada una, destacando las de tipo ambiental y las referentes a aseo y ornato. En Antofagasta, que concentra el mayor volumen demográfico de la región, el panorama es similar, pero es la única comuna que tiene una ordenanza con elementos de eficiencia en el regadío de áreas verdes. Con esta única excepción, no se perciben, a nivel de ordenanzas, otras medidas encaminadas a mejorar la crítica situación del recurso hídrico en la zona. Ello constituye un desafío importante

mandatándole ajustar su contenido al ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de ello, a abril de 2019, la mencionada ordenanza sigue vigente en los términos originales.

²¹ Cabe hacer presente que a través del dictamen N° 276, de 2019, la Contraloría cuestionó la legalidad de esta ordenanza de Valdivia, principalmente por considerar que la Municipalidad actuó fuera del ámbito de sus competencias,

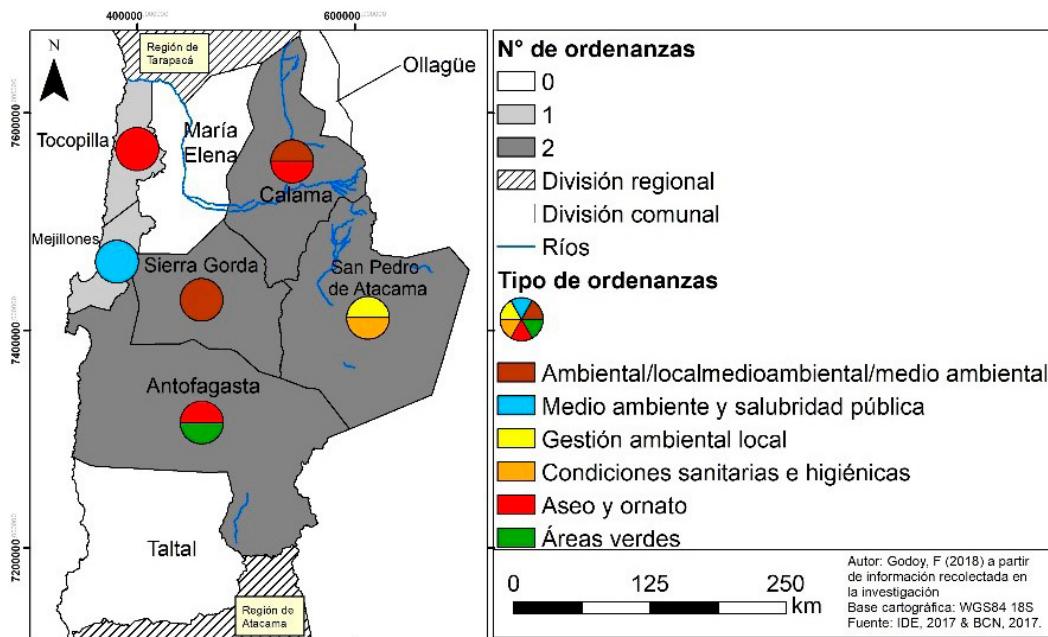


FIG.5/ Carta de situación de las ordenanzas de aguas de la Región de Antofagasta, de acuerdo a su realidad geográfica

Fuente: Elaboración propia a partir de IDE, 2017., BNC, 2017 e información de la investigación. Base cartográfica WGS84 18S

para la planificación y gestión a escala local, pues el tema del agua aparece con fuerza en las discusiones sobre ordenamiento del territorio (COMISIÓN INTERMINISTERIAL CIUDAD, VIVIENDA Y TERRITORIO, 2018). Lo anterior cobra aún más relevancia si se tiene presente que Antofagasta es una de las regiones con más actividad minera en el país, siendo el agua un insumo fundamental para esta industria.

6.2. Región Metropolitana.

Dado el gran número de comunas que la componen, especialmente en el área Metropolitana de Santiago, la cartografía y análisis se dividió entre espacio urbano y rural.

En el ámbito urbano, la FIG. 6 constata un mayor número y variedad temática de ordenanzas con referencias a las aguas, comparado con las otras regiones en estudio. Ahora bien, esta materia se aborda en ordenanzas de aseo y ornato y de medio ambiente, mayoritariamente. Se observa también que hay más ordenanzas en comunas periféricas, como Maipú, Puente Alto, La Florida, Lo Barnechea y Huechuraba, además de algunas pericentrales, como Cerro Navia y Quinta Normal (cinco a seis ordenanzas en cada una). Asimismo, se puede advertir que existe un número similar de ordenanzas en las comunas

del sector norte, sur, oriente y poniente. En este sentido, por ejemplo, Pudahuel, Las Condes y La Cisterna son comunas con distintas realidades territoriales, sociales y económicas, y tienen prácticamente la misma cantidad de ordenanzas en lo relativo a aguas (entre cinco a seis). La diferencia radica en el tipo de ordenanzas que incorpora cada comuna. Así, comunas del centro de la ciudad, como Santiago, Estación Central, Ñuñoa, San Miguel, Conchalí y Macul, concentran su accionar en aguas en ordenanzas sobre áreas verdes y vías públicas, mientras que Puente Alto y Padre Hurtado cuentan con ordenanzas sobre extracción de áridos, por su proximidad a los ríos Maipo y Mapocho, respectivamente.

En las comunas pertenecientes al espacio rural de la región (ver FIG. 7), hay más ordenanzas en Talagante y Paine, mientras que en Alhué no se identificó ninguna sobre este punto. En general, las medidas sobre aguas se concentran en las ordenanzas de aseo y ornato y de normas sanitarias y transporte de basura. Sin perjuicio de ello, en este espacio territorial se detectan más ordenanzas relacionadas a la extracción de áridos, como ocurre en San José de Maipo, Pirque, Peñaflor, Talagante, Isla de Maipo y Melipilla, lo cual se explica por el hecho de que todas ellas conviven con los cauces de los dos principales ríos de la región.

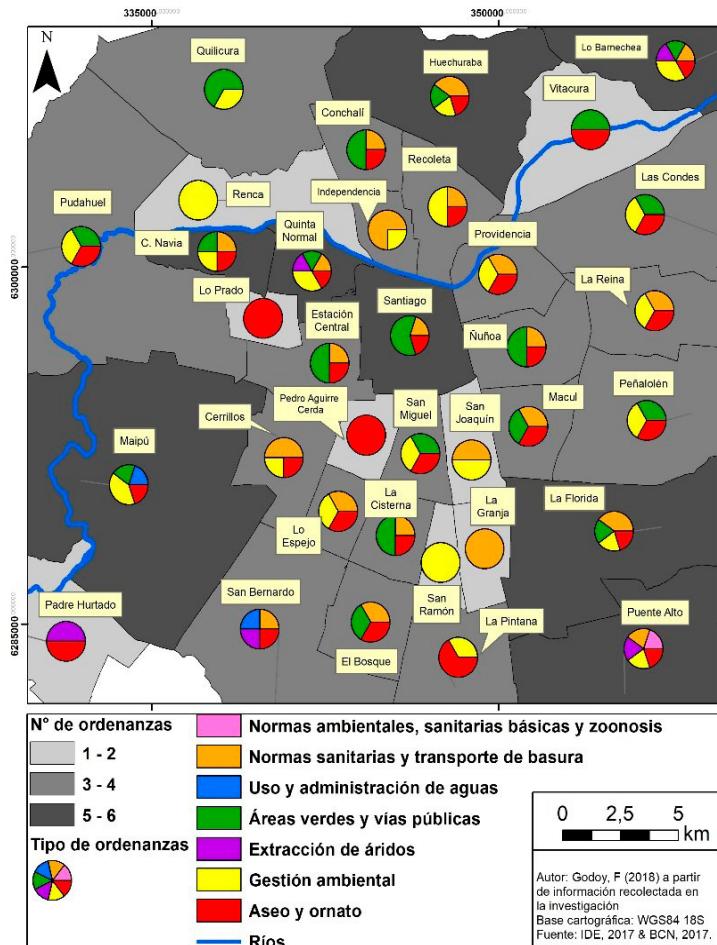


FIG.6/ Carta de situación de las ordenanzas de aguas del área urbana de la Región Metropolitana, de acuerdo a su realidad geográfica

Fuente: Elaboración propia a partir de IDE, 2017., BCN, 2017 e información de la investigación. Base cartográfica WGS84 19S

6.3. Región de los Ríos.

En medio de abundantes precipitaciones y una densa red hídrica, la FIG. 8 refleja un menor número de ordenanzas relativas a aguas por comuna, comparándolo con lo sucedido en la Región Metropolitana. La comuna de Valdivia, de la que es parte la capital regional, es la única con tres ordenanzas que incluyen el tema aguas, asociadas a medio ambiente, protección de humedales y áreas verdes. Sin embargo, el detalle y la cantidad de medidas sobre aguas consideradas en las ordenanzas, es mayor en esta región que en las de Antofagasta y Metropolitana de Santiago.

La condición físico natural actual de la Región de

los Ríos contribuye a una mejor disponibilidad y distribución del recurso hídrico. Sin embargo, ello no anula la necesidad de ordenanzas sobre aguas, sino que cambia sus prioridades o focos, como se manifiesta en la existencia de ordenanzas sobre humedales en Valdivia y Panguipulli.

6.4. Comentarios generales.

En un Estado unitario como es Chile, el agua es un tema estructural de carácter nacional, por lo que la regulación basal de su uso, administración, gestión y protección corresponde a la Constitución, leyes y reglamentos, no pudiendo ser alterada esa ordenación por disposiciones contenidas en instrumentos regulatorios o de ordenación

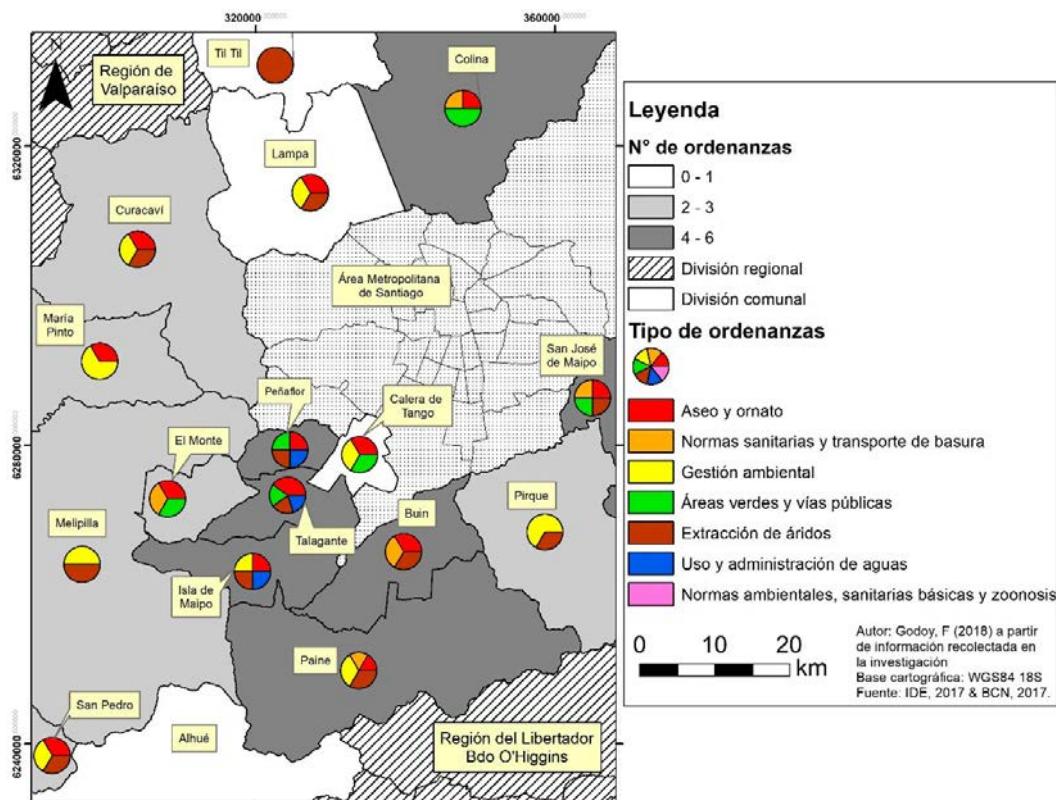


FIG.7/ Carta de situación de las ordenanzas de aguas del área rural de la Región Metropolitana, de acuerdo a su realidad geográfica

Fuente: Elaboración propia a partir de IDE, 2017., BCN, 2017 e información de la investigación. Base cartográfica WGS84 19S

inferiores, como son las ordenanzas municipales. Ahora bien, y aun cuando las competencias municipales son restringidas y puntuales en lo relativo a las aguas, tales ordenanzas podrían jugar un importante rol en la aplicación local de las directrices y lineamientos nacionales sobre esta materia. En efecto, una adecuada política de aguas debiera comprender decisiones nacionales, regionales y locales, con una visión de largo plazo, propiciando la articulación y coordinación de órganos, potestades y funciones.

En este contexto, como primer objetivo estratégico de la reciente Política nacional de ordenamiento territorial 2018-2048, se ha establecido que Chile debe impulsar un desarrollo sustentable del territorio y sus recursos naturales, reduciendo los efectos adversos en el medio ambiente, los asentamientos humanos y las personas (COMISIÓN INTERMINISTERIAL CIUDAD, VIVIENDA Y TERRITORIO, 2018, 18). Las ordenanzas municipales pueden cumplir un papel complementario clave en este propósito, sobre todo en lo concerniente a mejores

prácticas de uso, cuidado y protección del agua en espacios públicos, y entre los mismos vecinos de la comuna²². En ese sentido, el estudio de casos de este trabajo hace surgir las siguientes observaciones:

6.4.1. Como cuestión general, se constata una barrera importante en el conocimiento y difusión de las ordenanzas municipales, pues, para poder acceder a ellas hay que efectuar una labor de búsqueda en el sitio web de cada Municipalidad, la cual no es simple, pues no todos los municipios siguen los mismos parámetros para incorporar y localizar en tal sede estos instrumentos de ordenación; adicionalmente, no siempre existe certeza de la actualidad, completitud y vigencia de la información allí contenida. Por ello, la mejora de los estándares de transparencia y publicidad, tanto en la elaboración como en la difusión de estas ordenanzas, es un desafío fundamental, debiendo procurarse que cualquier persona pueda conocerlas de un modo sencillo y

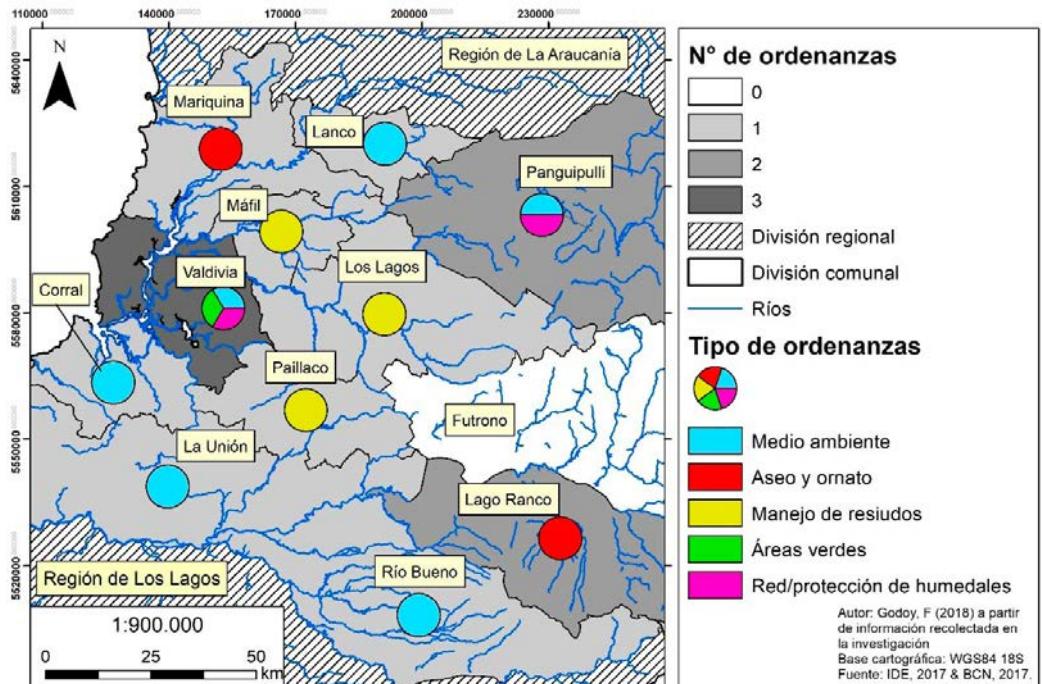


FIG.8/ **Carta de situación de las ordenanzas de aguas de la Región de los Ríos, de acuerdo a su realidad geográfica**

Fuente: Elaboración propia a partir de IDE, 2017., BCN, 2017 e información de la investigación. Base cartográfica WGS84 18S

expedito²³.

6.4.2. En general, se advierte una subvaloración de este tipo de instrumentos ordenadores, pues son muy pocas las comunas que innovan en el contenido de sus ordenanzas, siendo más bien usual la práctica de reproducir y reiterar los mismos textos y medidas en distintas comunas, sin importar las diversas condiciones y necesidades territoriales, geográficas y climáticas que ellas tienen.

6.4.3. Si bien prácticamente todos los municipios que tienen ordenanzas con referencias a las aguas se han preocupado de introducir el cuidado de su calidad (prohibición de contaminación), muy pocos han prestado atención a la promoción de prácticas y conductas de cuidado, ahorro y uso sustentable del recurso hídrico. Por el contrario, la mayoría establece, por ejemplo, la obligación, de la Municipalidad o de los

vecinos, de regadío de áreas verdes y la limpieza de veredas, sin ninguna directriz sobre cómo usar el agua en tales actividades.

6.4.4. Es necesaria y deseable la generación de instancias de articulación entre las comunas que conforman el espacio urbano metropolitano de cada región, entendiéndolo como un sistema integrado, cuyos recursos naturales no pueden gestionarse sustentablemente mediante decisiones y acciones aisladas y circunscritas a cada territorio comunal. En otros términos, para áreas metropolitanas, la gestión de un recurso como el agua requiere de una escala mayor a la comunal, de una articulación o coordinación de conjunto, más global. Aunque hay un desarrollo inicial en esa línea en ciertas comunas rurales ubicadas en Santiago, en la confluencia de los ríos Mapocho y Maipo, se trata hasta ahora de un esfuerzo aislado en la compleja caracterización de la región, siendo ausente en comunas urbanas.

²² En esta línea, y mientras se cerraba este trabajo, se conoció que la comuna de Providencia, ubicada en la Región Metropolitana, está trabajando en su primera Estrategia hídrica local. Más detalles en <http://www.providencia.cl/agua> (fecha

de consulta: 12 de junio de 2018).

²³ Sobre estos y otros aspectos, una serie de propuestas de mejoras en materia de ordenanzas municipales puede verse en VERGARA & al. 2017, pp. 230-236.

Tal articulación intercomunal puede entenderse, además, como una manera de superar las dificultades provenientes del reducido espacio geográfico en que operan los municipios. En efecto, el asociativismo y la coparticipación de dos o más de estos entes (que comparten una misma cuenca, por ejemplo) pueden ser una vía de gestión y protección del agua en aquellos temas en que los municipios dispongan de competencias (JOURAVLEV, 2003, pp. 37-38). Ello debiera darse, por cierto, en coordinación con otros organismos que detienen funciones en este campo, tanto a nivel centralizado como descentralizado, como la Dirección General de Aguas y las organizaciones de usuarios de aguas.

6.4.5. Dado su conocimiento de la realidad comunal, y por ser el nivel de gobernanza más cercano a la población, las Municipalidades pueden convertirse en excelentes promotoras de la adecuada gestión del agua y del medio ambiente en general, articulando a los diversos actores que se concentran en su territorio (JOURAVLEV, 2003, pp. 41-43). Y ello es especialmente acuciante hoy, en que los efectos del cambio climático exigen transformar comunidades vulnerables en comunidades resilientes y con capacidad de adaptación²⁴. En ese cometido, las ordenanzas municipales pueden ser un relevante aporte, debiendo procurar utilizar un lenguaje sencillo y abandonar cualquier pretensión de convertirse en textos pétreos o perpetuos, pues su principal virtud será su adaptabilidad a nuevas y cambiantes condiciones.

Conclusiones

Las aguas terrestres son objeto de múltiples regulaciones y competencias sectoriales en Chile. Dada su calidad de Estado Unitario, la base de dicha regulación es de carácter nacional, y se encuentra contenida en la Constitución, en las leyes y en reglamentos específicos. El Código de Aguas es el principal cuerpo normativo existente al efecto, y la Dirección General de Aguas el central órgano administrativo con competencias en la materia. En ese esquema, las Municipalidades disponen de acotadas y puntuales competencias sobre las aguas del territorio comunal, pudiendo ordenar algunos aspectos, siendo las ordenanzas municipales el instrumento

por excelencia para esos fines. A ese respecto, el estudio de casos efectuado en este estudio revela que son muy pocas las comunas que han dictado ordenanzas específicas sobre el recurso hídrico, pese a que, especialmente en ciertos casos, las características geográficas exigen una ordenación de este tipo. Ahora bien, la mayoría de las Municipalidades incluye disposiciones o medidas sobre este tema (dirigidas particularmente a prohibir la contaminación del agua y sus fuentes) en ordenanzas más genéricas, como son las relativas al medio ambiente, aseo y ornato y áreas verdes, cuyo amplio y variado contenido refleja la dispersión y poca claridad con que a veces se ejerce la potestad ordenadora municipal.

De este modo, y salvo contadas excepciones, no se observa a nivel comunal un accionar explícito, manifestado en ordenanzas municipales, que revele algún grado de planificación y gestión hídrica. Es verdad que estas tareas están fundamentalmente radicadas en órganos con potestades a nivel de todo el territorio nacional, pero también es cierto que las ordenanzas municipales constituyen una herramienta bastante subvalorada hasta el momento en este ámbito, la cual, respetando su carácter infrálegal, podría aportar significativamente, desde lo local, a una más adecuada y sostenible gobernanza del agua. Ello, dada la mayor conexión y cercanía de los municipios con la realidad de cada territorio, y la evidente necesidad de incorporar, también a este nivel, medidas y acciones concretas para generar una cultura sustentable de los recursos hídricos.

Bibliografía

- ADAPT CHILE (2017): *Agenda para municipios ante el cambio climático* (Adapt Chile, Santiago). 52 pp.
- ANRIQUEZ, G. & MÉLO, O. (2018). «The socioeconomic context of Chilean water consumption and water market growth: 1985-2015», en DONOSO, G. (editor), *Water Policy in Chile* (Springer, Cham), pp. 53-63.
- ATRIA, F. & SALGADO, C. (2015). *La propiedad, el dominio público y el régimen de aprovechamiento de aguas en Chile*. (Thomson Reuters, Santiago). 135 pp.
- ARENAS, F. (2017): «Ordenamiento territorial: racionalidad en el uso de los espacios subnacionales», en VON BAER, H. et al. (editores), *Descentralización 2.0. Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país* (Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco), pp. 447-463.

²⁴ A este respecto, y como un buen ejemplo, cabe mencionar la Red de Municipios ante el Cambio Climático, que nació en 2014, y es abierta a todas las Municipalidades de

Chile. Su agenda, publicada en 2017, define nueve áreas temáticas prioritarias, siendo la primera de ellas, precisamente, el agua (ADAPT CHILE, 2017).

- BANCO MUNDIAL (2013): *Estudio para el mejoramiento del marco institucional para la gestión del agua, Chile* (Banco Mundial, Santiago). 78 pp.
- BAUER, C. (2002). *Contra la corriente. Privatización, mercados de agua y el Estado en Chile*. 1º edición en español (Traducc. Juan ORREGO, LOM Ediciones, Santiago). 207 pp.
- BAUER, C. (2015). *Canto de sirenas. El Derecho de Aguas chileno como modelo para reformas internacionales*. 2º edición. (El Desconcierto, Santiago). 319 pp.
- BERMÚDEZ, J. (2014): *Derecho Administrativo General* (Legal Publishing-Thompson Reuters, Santiago). 700 pp.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (s.f.): *Mapas vectoriales*. Recuperado de https://www.bcn.cl/siit/mapas_vectoriales/index.html
- (s.f.a). *Hidrografía: Chile nuestro país*. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/hidrografia.htm>
 - (s.f.b). *Hidrografía Región de Valparaíso*. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/region5/hidrografia.htm>
 - (s.f.c). *Hidrografía Región de Magallanes*. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/region12/hidrografia.htm>
- BORREGAARD, N. & al. (2012): *¿Cuáles son los desafíos y oportunidades para una gestión más sostenible, justa y transparente del recurso hídrico?* (Santiago, ANDESS-CIPMA). 31 pp.
- CANTÚ, P. & PADRÓN, C. (2009). «El recurso agua en el entorno de las ciudades sustentables», en *CULCyT: Cultura Científica y Tecnológica*, 31, pp. 15-25.
- CELUME BYRNE, T. (2013). *Régimen público de las aguas*. (Thomson Reuters, Santiago). 390 pp.
- CENTRO DE CIENCIA DEL CLIMA Y LA RESILIENCIA (CR2) (2015): *Informe a la nación. La megasequía 2010-2015: una lección para el futuro* (Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2), Santiago). 26 pp.
- COMISIÓN INTERMINISTERIAL CIUDAD, VIVIENDA Y TERRITORIO (2018): *Política nacional de ordenamiento territorial* (PNUD-COMICIVYT, Santiago). Recuperado de: <http://comisioncvt.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/Pol%C3%A9tica-Nacional-de-Ordenamiento-Territorial-COMICIVYT.pdf>
- DONOSO, G. (2001): *Mercados de agua: estudio de caso del Código de Aguas de Chile de 1981*. (Ediciones Facultad de Agronomía e Ingeniería Foresta, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago). 80 pp.
- (2018): «Overall assessment of Chile's water policy and its challenges», en DONOSO, G. (editor), *Water Policy in Chile* (Springer, Cham), pp. 209-219.
- FIGUEROA, L. (1995): *Asignación y distribución de las aguas terrestres*. (Ediciones Universidad Gabriela Mistral, Santiago). 143 pp.
- HEARNE, R. (2018): «Water markets», en DONOSO, G. (editor), *Water Policy in Chile* (Springer, Cham), pp. 117-127.
- HUIDOBRO, R. (2009): «La potestad normativa municipal, estudio histórico-doctrinario para la reconstrucción del Derecho municipal chileno», en: PANTOJA BAUZÁ, R. (coord. académico), *Derecho Administrativo, 150 años de doctrina* (Editorial Jurídica de Chile, Santiago), pp. 193-224.
- INFRAESTRUCTURA DE DATOS GEOESPACIALES DE CHILE - IDE CHILE (2018): División política administrativa. Recuperado de <http://www.ide.cl/descarga/capas/item/division-politica-administrativa-poligonos.html>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS [INE]. (2017). Resultados población sexo y edad. Recuperado de <http://www.censo2017.cl/descargue-aqui-resultados-de-comunas/>
- JOURAVLEV, A. (2003). *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos* (CEPAL, Santiago). 72 pp.
- MCPHEE, J. (2018). «Hydrological setting», en DONOSO, G. (editor), *Water Policy in Chile* (Springer, Cham), pp. 13-23.
- MILOSEVIC, D. & WINKER, M. (2014). «The role of water for sustainable urban planning». *Dialogues of Sustainable Urbanisation*, pp. 248-251.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2017). Inventario humedales 2015. Recuperado de: <http://www.ide.cl/descarga/capas/advanced-search/312.html>
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS. (2015). *Atlas del Agua, Chile 2016*. (MOP-DGA, Santiago). 23 pp.
- ORREGO, K.; HARRIS, P. & CAVADA, J.P. (2016): *Regulación jurídica de la extracción de áridos*. Documento del Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional del Chile. Disponible en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=89554&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION> (fecha de consulta: 04 de mayo de 2018), 7 pp.
- PEÑA, H. (2018). «Integrated water resources management in Chile: advances and challenges», en DONOSO, G. (editor), *Water Policy in Chile* (Springer, Cham), pp. 197-207.
- RAMSAR. (s.f.). Chile Ramsar. Recuperado de: <https://www.ramsar.org/es/humedal/chile>
- RIOSECO, R. & TESSER, C. (s.f.). *Cartografía interactiva de los climas de Chile*. Recuperado de: http://www7.uc.cl/sw_educ/geografia/cartografiainteractiva/
- ROJAS CALDERÓN, C. (2016). *La distribución de las aguas. Ordenación y servicio público en la administración hídrica y en las juntas de vigilancia*. (Thomson Reuters, Santiago). 346 pp.
- ROMÁN, C. (2016). «Ordenanzas municipales y tenencia responsable de mascotas». *Revista Derecho y Humanidades*, N°27, pp. 13-36.
- SARRICOLEA, P.; HERRERA-OSSANDON, M.J.; & MÉSEGUE-RUIZ, O. (2017) «Climatic regionalisation of continental Chile». *Journal of Maps*, Vol.13:2, pp. 66-73.
- SILVA CIMMA, E. (1995). *Derecho Administrativo chileno y comparado: el servicio público*. (Editorial Jurídica de Chile, Santiago). 323 pp.
- VALDÉS-PINEDA, R.; PIZARRO, R.; GARCÍA-CHEVESICH, P.; VALDÉS, P.; OLIVARES, C.; VERA, M.; BALOCCHI, F.; PÉREZ, F.; VALLEJOS, C.; FUENTES, R.; ABARZA, A. & HELWIG, B. (2014). «Water governance in Chile: availability, management and climate change». *Journal of Hydrology*, 519, pp. 2538-2567.

- VERGARA BLANCO, A. (1998). *Derecho de Aguas*. Tomos I y II (Editorial Jurídica de Chile, Santiago). 548 pp.
- (2014). *Crisis institucional del agua. Descripción del modelo, crítica a la burocracia y necesidad de tribunales especiales*. (Thomson Reuters, Santiago). 498 pp.
- VERGARA, A.; ARENAS, F.; DEL RÍO, C.; RIVERA, D.; GÓMEZ, R. & BARTLETT, D. (2017). «Ordenanzas municipales: límites, legitimidad democrática, problemas y propuestas. Estudio de caso: aguas, bienes de uso público y sanciones», en IRARRÁZAVAL, I. et al. (editores), *Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2016* (Centro UC Políticas Públicas, Santiago), pp. 203-242.
- VERGARA, A. & RIVERA, D. (2018). «Legal and institutional framework of water resources», en DONOSO, G. (editor), *Water Policy in Chile* (Springer, Cham), pp. 67-85.

Leyes citadas

- Decreto con Fuerza de Ley N°725, Código Sanitario. *Diario Oficial*, 31 enero 1968.
- Decreto con Fuerza de Ley N°1.122 (del Ministerio de Justicia), fija texto del Código de Aguas (CA). *Diario Oficial*, 29 octubre 1981.
- Ley N°19.300, aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. *Diario Oficial*, 9 marzo 1994.
- Decreto N°2.385 (del Ministerio del Interior), fija texto refundido y sistematizado del Decreto Ley N°3.063, de 1979, sobre rentas municipales. *Diario Oficial*, 20 noviembre 1996.
- Ley N°19.880, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. *Diario Oficial*, 29 mayo 2003.

- Decreto N°100 (del Ministerio Secretaría General de la Presidencia), fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. *Diario Oficial*, 22 septiembre 2005.
- Decreto con Fuerza de Ley N°1 (del Ministerio del Interior), fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipales (LOCM). *Diario Oficial*, 9 mayo 2006.

Jurisprudencia citada

- Sentencia (STC) N°1669 (2012): Tribunal Constitucional de Chile. 15 marzo 2012.
- Dictamen N°26.378 (2008): Contraloría General de la República. 9 junio 2009.
- Dictamen N°54.713 (2009): Contraloría General de la República. 5 octubre 2009.
- Dictamen N°26.019 (2010): Contraloría General de la República. 14 mayo 2010.
- Dictamen N°60.748 (2011): Contraloría General de la República. 26 septiembre 2011.
- Dictamen N°64.338 (2011): Contraloría General de la República. 12 octubre 2011.
- DICTAMEN N°7.368 (2014): CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 30 ENERO 2014.
- DICTAMEN N°99.527 (2015): CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 16 DICIEMBRE 2015.
- DICTAMEN N°43.033 (2016): CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 10 JUNIO 2016.
- DICTAMEN N°276 (2019): CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 7 ENERO 2019.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 200, verano 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 361-374

Valoración histórica de tempranas medidas de sostenibilidad en el primer Plan Regulador Intercomunal de Concepción (Chile) 1963

Natalia ESCUDERO-PEÑA

Arquitecta, Doctora en Urbanismo.

Académica Depto. Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

RESUMEN: La relevancia de esta investigación se centra en dos componentes principales: el histórico, que ha permitido valorar la primera experiencia de planificación territorial y urbana, realizada por el Estado de Chile en su etapa madura (1950-1979), a nivel intercomunal en Concepción (1963), la segunda área metropolitana chilena después de la ciudad de Santiago y, el de sostenibilidad territorial y urbana, en el cual a partir de este estudio se ha podido relevar un conjunto de criterios de sostenibilidad para contribuir a las discusiones sobre una nueva planificación. La hipótesis de trabajo sostiene que las medidas tomadas por este proyecto metropolitano tuvieron gran visión de futuro dando cuenta de la aplicación temprana de varios criterios generales de lo que, desde los años 1980s se sistematiza como sostenibilidad. Así, la primera planificación de la metrópolis de Concepción fue adelantada a su tiempo, y en coherencia, por tanto, con su horizonte de tiempo de aplicación fijado en el año 1993. La metodología de investigación fue del tipo cualitativa, confrontando los criterios generales de sostenibilidad territorial y urbana, en diversos autores, con las medidas tomadas por el proyecto, capturadas desde las memorias, los planos y ordenanza del Plan Regulador Intercomunal de Concepción 1963.

DESCRIPTORES: Planificación regional y urbana. Sostenibilidad territorial y urbana. Plan Regulador Intercomunal Concepción 1963. Valoración histórica.

Recibido: 12.06.2018; Revisado: 14. 09.2018

Correo electrónico: nescuderop@uchilefau.cl Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8161-0895>

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Historical valuation of early sustainability measures in the first Intercommunal Plan of Concepción (Chile) 1963.

ABSTRACT: The relevance of this research focuses in two main components; the historical one, which has allowed valuing the experience of territorial and urban planning carried out by the State of Chile in its mature stage (1950-1979) at intercommunal scale in Concepcion (1963), the second Chilean metropolitan area after the capital city of Santiago. And at territorial and urban sustainability level, in which -based on this study- a set of sustainability criteria has been emphasized to contribute to the discussions on a new planning. The hypothesis of the work sustains that the measures taken by this metropolitan project had a great vision of the future, showing the early application of several general criteria of what - since the 1980s- is systematized as sustainability. Thus, the first planning of the metropolis of Concepción was ahead of its time, and in coherence, therefore, with its time horizon of application in 1993. The research methodology was of the qualitative type, comparing the general criteria of territorial and urban sustainability, in various authors, with the measures taken by the project, captured from the memories, plans and ordinance of the Intercommunal Regulatory Plan of Concepción 1963.

KEYWORDS: Regional and urban planning. Territorial and urban sustainability. Intercommunal Regulatory Plan Concepción 1963. Historical valuation.

Introducción

El objetivo general de esta investigación ha sido valorar históricamente la experiencia de planificación urbana intercomunal para Concepción desde 1963 (segunda área metropolitana chilena) realizada por el Estado de Chile en su etapa madura (1950-1979) (PAVEZ, 2006), y, el objetivo específico ha sido capturar tempranos criterios de sostenibilidad territorial y urbana en las medidas del plan, para contribuir a las discusiones actuales para una planificación plenamente sustentable. La hipótesis de trabajo sostiene que las medidas tomadas por este proyecto metropolitano tuvieron gran visión de futuro dando cuenta de la aplicación temprana de varios criterios generales de sostenibilidad territorial y urbana.

Los planos reguladores de nivel comunal de Concepción, Talcahuano y Penco de los años 1940s habían sido concebidos sin considerar el impacto de las relaciones que se daban entre sus territorios, ni con el resto del territorio regional. En el año 1949 se aprobó el "Plano Oficial de Zonificación del Gran Concepción" y su ordenanza (Corporación de Reconstrucción y Auxilio, 1949/1951; arquitectos Larraín G.-M y Duhart), cuando el Gran Concepción (comunas de Talcahuano, Concepción y Penco) estaba próximo a alcanzar la cifra de 220.391 habitantes (urbanos y rurales, Dirección de Estadísticas y Censos, 1952). Si bien este proyecto promovió una planificación integral del espacio, lo hizo con un sentido limitado pues individualizó excesivamente a Concepción, Penco y Talcahuano, (BUROTTO,

1962). Este criterio cambiará radicalmente con el Plan Regulador Intercomunal de Concepción de 1963 (en adelante PRIC 1963), el que reemplazó el plano oficial antes citado. Los trazados del nuevo plan intercomunal quedarían automáticamente incorporados a los planes reguladores comunales de Concepción, Penco, Talcahuano y Coronel (MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, 1963). En 1960 el Gran Concepción ya contaba con 295.295 habitantes urbanos (Dirección de Estadísticas y Censos, 1960)¹.

Se observará que desde 1979 en Chile, y como parte de los cambios generados por la dictadura militar (11 de septiembre de 1973 - 11 de marzo de 1990), venimos observando la sustitución del plan urbano como un proyecto donde tenía lugar la coordinación y consenso entre los diversos agentes del Estado participantes en la construcción y desarrollo de la ciudad, por una gestión del suelo que se asoció ahora a la desregulación, generando con ello facilidades a la operación inmobiliaria especulativa en el marco de un universo altamente competitivo.

La cultura urbanística asociada al PRIC 1963 –con un modelo de ciudad semi-compacta, considerando también la desconcentración concentrada- fue diferente a lo que hoy se observa en las urbes chilenas (modelo disperso), constatándose en aquél una temprana cercanía a varios criterios de sostenibilidad urbana y territorial según se verá más adelante.

Es necesario señalar que no fue objetivo de este escrito, analizar el cómo se aplicó este plan por los agentes de cada Gobierno habido a lo largo de su horizonte de tiempo (30 años), ni evaluar

¹ En 2002 la población urbana de la Región del Bío Bío alcanzó los 1.528.306 habitantes, siendo Concepción la

segunda metrópolis más poblada del país, con 879.854 habitantes, después de Santiago (INE, 2002).

su impacto en la realidad concreta. Sin embargo, se constata que ciertas medidas negativas que afectaron al proyecto PRIC 1963 —también al de Santiago (1960) y de Valparaíso (1965)—, comenzaron a tomarse tempranamente; sin olvidar las restricciones operando desde el “Gran Terremoto de Chile”², la primera de ellas fue la eliminación de la obligatoriedad de coordinar la planificación de las metrópolis con la de sus ciudades satélites y territorio circundante (PAVEZ, 2006). La des-planificación urbana, que comienza sistemáticamente a partir de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, consideró que el suelo urbano no era un recurso escaso, que el uso del suelo quedaba definido por su mayor rentabilidad, que la concentración espacial de la población en las metrópolis generaba ventajas competitivas para el desarrollo de las actividades económicas y sociales, que el uso del suelo urbano debía regirse por disposiciones flexibles definidas por los requerimientos del mercado, y que al Estado le correspondía un rol subsidiario, atendiendo sólo a los más pobres, (MINVU, 2014).

Así, por una parte, no fue posible el cumplimiento del horizonte de tiempo de la planificación metropolitana —1990 para Santiago, 1993 para Concepción, y 1995 para Valparaíso—, y por otra, los cambios en la legislación han permitido el paulatino despliegue del modelo de “ciudad dispersa”, no sostenible.

La investigación que se informa aplicó un método del tipo cualitativo. Primero se seleccionaron criterios generales de sostenibilidad territorial y urbana en diversos autores. Luego se recopilaron y analizaron los documentos del PRIC 1963 (memorias, planos, ordenanza, entrevistas publicadas en la época al arquitecto urbanista responsable). Posteriormente, se confrontaron los criterios de sustentabilidad con las medidas del plan de interés, evidenciando sus aportes y carencias.

1. Criterios generales de sostenibilidad territorial y urbana seleccionados, y su confrontación con el Plan Regulador Intercomunal Concepción 1963

Se han seleccionado 14 criterios generales de sostenibilidad territorial y urbana según diversos autores.

² Con una intensidad de 9,5 MW (Magnitud de momento), 8 minutos de duración, y con réplicas entre el 21 de mayo y el 6 de junio de 1960, afectando a las ciudades de Concepción, Talcahuano, Lebu, Chillán, Los Ángeles y Angol, y desencadenando maremotos en el centro sur de Chile, Hawái y Japón entre otros lugares del Pacífico.

³ Un conjunto de 11 planos y 12 fotografías aéreas acompañaron la memoria regional.

1.1.-Criterios de sostenibilidad territorial (CST)

- Criterio de sostenibilidad territorial, N.^º 1 Consideración del sistema urbano como parte integrante de un sistema territorial en el que está inserto.

La solución del territorio urbano debe considerar la articulación urbano-rural. Una política de planificación urbana sostenible debe ser parte de una política medioambiental sostenible. Se concibe todo el territorio como un espacio interior, sin lugar a externalizaciones (internalización progresiva de costos y residuos). Una gestión socio-ambiental sustentable solo puede ser en la escala intercomunal. (FOLCH -a-, 2003; PESCI, 2003; TORRES, 2003).

Grado de constatación en el PRIC 1963.

Una memoria con los antecedentes regionales fue elaborada para efectos del PRIC 1963 (MOP, 1962)³, aun cuando no existía el instrumento de planificación de nivel regional en la época. La visión regional permitió definir el área del polígono intercomunal a proyectar, determinó la necesidad de un reequilibrio territorial mediante una desconcentración industrial, lo que exigiría mejorar significativamente el sistema de vías y ferrovías, puertos y aeropuertos. La provincia de Concepción y los pueblos y ciudades del litoral tenían una economía basada en las industrias manufactureras y extractivas, siendo las provincias restantes esencialmente agrícolas. Se analizaron las áreas agrícolas, la distribución de la producción y su industrialización, la migración regional, la población del conjunto intercomunal de mayor interés, las industrias existentes y sus posibilidades futuras; también el potencial en energía, agua dulce, puertos, mano de obra y profesionales; la existencia de terrenos planos, y bosques naturales y artificiales. Especial atención tuvieron las reservas forestales, entre las más grandes del mundo, señalando las necesidades de restauración y protección ellas, y la situación del río Bío-Bío⁴ (ver FIG.1), un recurso mayor que exigiría estudios más profundos conducentes a solucionar sus problemas (navegabilidad), y a explotar más adecuadamente su potencial multifacético.

El área intercomunal definida abarcó todos los centros urbanos ubicados a lo largo de la

⁴ El río Bío-Bío, con 2 kilómetros de ancho, tiene una hoya hidrográfica de 24.000 kilómetros² y un largo de 380 kilómetros. Su gasto varía entre 500 a 2.500 m³/seg y un lecho arenoso superior a los 35 metros de profundidad. El arrastre de la erosión se ha calculado en 12 millones de m³ al año y su potencia generadora sería de 4.000 kilowatts por kilómetro de recorrido, o sea, 60.000 desde San Rosendo hasta Chiguayante. (MOP, 1962).

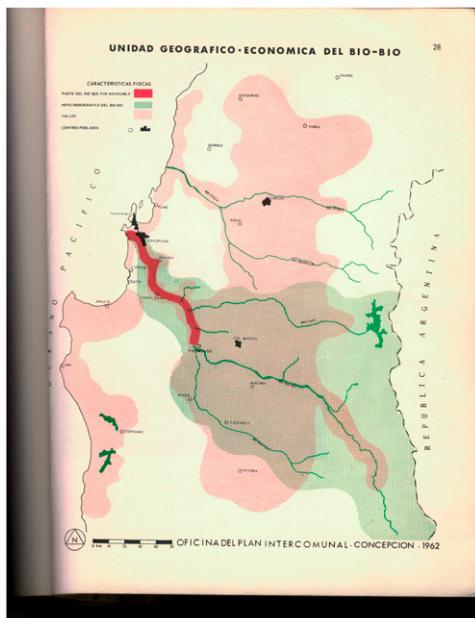


FIG.1/ PRIC 1963. Expediente regional. Unidad geográfico-económica del Bío-Bío: Tramo del río que fue navegable (color rojo); Hoya hidrográfica del Bío-Bío (color verde), y Valles (color rosado); Centros poblados (color negro y círculos).

Fuente: MOP, 1962.

costa de la provincia de Concepción⁵ (tramo Dichato – Laraquete), con sus áreas rurales de entorno. (MOP, 1963, Título I. Art.3: 3.01, 3.02, 3.03, 3.04, 3.05, 3.06, 3.07), (ver FIG. 2). Hacia el interior se incluyó a Hualqui. Se sacrificarían ciertos polígonos de uso agrícola hasta ese momento, para el emplazamiento del aeropuerto, las estaciones ferroviarias, y las nuevas áreas industriales y residenciales. Se dispondrían espacios para bodegas y almacenamiento de toda la producción del *hinterland* para su distribución en la intercomuna, y la exportación al resto de la región y el país. Los parques y centros turísticos debían tener alcance regional; las vías de comunicación intercomunal debían tener una fácil conexión hacia la región y el resto del país; se consideraron por primera vez autopistas; se dispuso nuevos caminos industriales, sistemas viales incluyendo una ferrovía en su eje, calles colectoras, y nuevos puentes carreteros sobre el río Bío-Bío, (MOP, 1963, Título II. Art.11: 11.01, 11.02, 11.03. Art. 12: 12.01, 12.02 Ptos. 1 al 8).

- Criterio de sostenibilidad territorial N.^o 2: Consideración de los servicios eco-sistémicos como una parte relevante del balance económico total del uso del territorio.

⁵ Centros urbanos de Dichato, Tomé y Bellavista (Comuna (C.) de Tomé); Penco y Lirquén (C. de Penco); Talcahuano y San Vicente (C. y Departamento de Talcahuano); Coronel

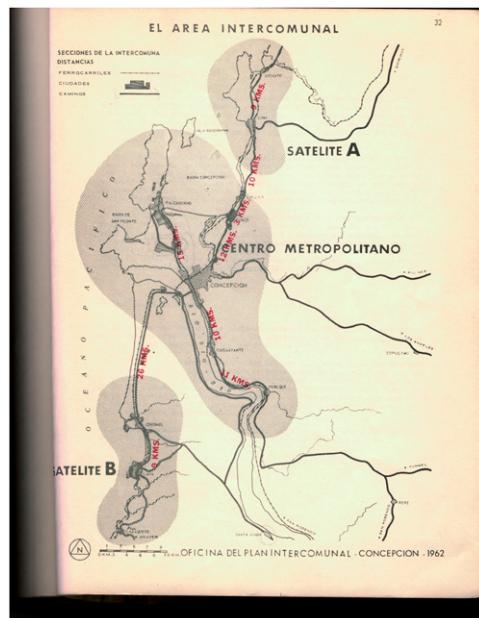


FIG.2/ PRIC 1963. El Área Intercomunal: Satélite "A" (al norte); Centro Metropolitano (al centro), y Satélite "B" (al sur). Distancias en Kms.

Fuente: MOP, 1962.

Consideración de la efectividad económica del uso de la vegetación como proveedor de servicios ambientales, entre los cuales destacan su contribución a la descontaminación atmosférica y con ello a la salud y al bienestar de los seres humanos. (FOLCH –b-, 2003; TORRES, 2003; ROMERO, 2004; MARRULL, 2003).

Grado de constatación en el PRIC 1963:

Sólo se encuentra mención general a los aportes ambientales de la masa vegetal regional y urbana. (MOP, 1963, Título 8: 8.01, 8.02, 8.03).

- Criterio de sostenibilidad territorial N.^o 3: Sistemas de asentamientos humanos jerarquizados y relacionados, respetando las áreas de valor natural y evitando las áreas de riesgo.

Formación de núcleos urbanos de diversos tamaños, con conjuntos diferenciados de dotaciones de equipamientos y fuentes de trabajo para el logro de su autonomía relativa en los aspectos básicos, relacionados entre ellos, distribuidos de acuerdo a los corredores de transporte público de la región, y con acceso al área rural en un corto tiempo. Se evita el

y San Pedro (C. de Coronel); Lota y Larquete (C. de Lota), y Hualqui (C. de Hualqui).

emplazamiento en áreas naturales de alto valor, o de riesgo, asegurando la permanencia en el tiempo. Las “parcelas de agrado” en el ámbito rural, se incorporan a sistemas regulatorios y tributarios que desincentiven su subdivisión con características de áreas residenciales exclusivas y de tipo urbano. Se evita la fragmentación excesiva de la matriz geográfica. (MARULL, 2003; FOLCH –b-, 2003; ROJAS & al., 2010).

Grado de constatación en el PRIC 1963:

Considerando la cercanía de los centros urbanos y su relación muy directa entre sí, y sus bases económicas, se dividió la intercomuna en tres grandes secciones:

- El Satélite “A”, al norte (Comuna de Tomé y sus centros poblados), siendo sede de las industrias textiles y de gran valor turístico. Este satélite contaba con 28.391 habitantes urbanos, y un total de 41.178 habitantes (Dirección de Estadísticas y Censos, 1960).
- El Centro Metropolitano (ver FIG. 2): (Comunas de Penco, Concepción, Talcahuano y Hualqui, y sus centros poblados, más la Villa de San Pedro en la comuna de Coronel), con 295.295 habitantes urbanos, y un total de 312.805 habitantes (Dirección de Estadísticas y Censos, 1960). Como capital regional, con la mayor concentración demográfica, era un centro cultural, administrativo, industrial y comercial.
- El Satélite “B”, al sur, (Comunas de Coronel y Lota y sus centros poblados de Lota y Coronel, exceptuando San Pedro), con 94.048 habitantes urbanos y un total de 102.724 habitantes (Dirección de Estadísticas y Censos, 1960). Era el centro de las minas de carbón, (MOP, 1963, Título I. Art.2: 2.01, 2.02, 2.03; Art.3: 3.01, 3.02, 3.03, 3.04, 3.05, 3.06, 3.07).

Los límites de los centros Satélite “A”, Centro Metropolitano y Satélite “B”, podrían coincidir con el límite del área intercomunal, pero, en lo posible, no sobrepasarlo. Se consideró también la desconcentración de las zonas industriales mayores, lo que conduciría a la estabilidad ocupacional en la intercomuna, y con ella, a la estabilidad de los mismos centros urbanos, disminuyendo el movimiento cotidiano de la población obrera a través de la intercomuna. En Lota y Coronel debían crearse nuevas industrias para contrarrestar la pérdida de mercado de la producción carbonífera; el PRIC 1963 establecería qué nuevas industrias podrían

corregir esta situación. En cuanto a las distancias que separaban a los centros urbanos que formaban el Centro Metropolitano, ellas hacían posible la integración de todos ellos en una metrópoli. El recorrido máximo entre Concepción y Talcahuano era de 45 minutos, tiempo que podría acortarse a partir de nuevas vías más directas y menos congestionadas⁶, (MOP, 1963, Título I. Art. 2: 2.01, 2.02, 2.03).

- Criterio de sostenibilidad territorial N.º 4: Protección de los recursos naturales y reconocimiento de la heterogeneidad espacial como uno de los aspectos más relevantes de la estructura del paisaje, y con influencia sobre su funcionamiento y los tipos y cantidades de bienes y servicios ecológicos que un territorio genera.

Se protegen los recursos naturales, y/o recuperan los ámbitos ecológicos de la vida silvestre en los cerros, montañas, ríos y mares de la región comprendiendo la naturaleza como un sistema dinámico, conociendo los procesos que mantienen a los sistemas ecológicos en funcionamiento y los equilibrios transitorios a los que tienden, y sus aspectos históricos y contingentes. Se preservan los suelos con productividad agrícola, se recuperan aquellos con mal drenaje y sin regadio, y se reforestan los terrenos de baja calidad agrícola; se recuperan los bordes de ríos para actividades económicas sustentables. (TERRADAS, 2003).

Grado de constatación en el PRIC 1963:

El proyecto PRIC 1963 destacó la función multifacética de las masas verdes mayores (parques forestales y bosques naturales y artificiales) (ver FIG. 3). Los Parques forestales debían formar y preservar parajes para el fomento del turismo y el esparcimiento, para evitar la erosión, y para preservar áreas de infiltración a la napa. Se podría explotar la madera, exigiéndose la reforestación posterior; se atendería la protección contra incendios, la necesaria diversificación de las especies, y demás medidas para la conservación. 5.468 hectáreas fueron señaladas como “Parques Forestales” (Tumbes, Ramuncho, Coronel, Cerros Oriente). (MOP, 1963, Título II. Art.9/ 9.01, 9.02, 9.03). De igual forma, los espacios verdes del Centro Metropolitano estarían destinados al esparcimiento, el saneamiento ambiental y la separación entre zonas residenciales e industriales, y aeropuerto, (MOP, 1963, Título II. Art. 8: 8.01). En cuanto a los terrenos aledaños al río Bío-Bío, se indicó la necesidad de su recuperación y ulterior canalización con

⁶ Cabe destacar la consideración en la época de un estándar norteamericano en recorridos radiales de 24 kilómetros

para un millón de habitantes. Este estándar sería en la intercomuna de Concepción de 15 kilómetros.

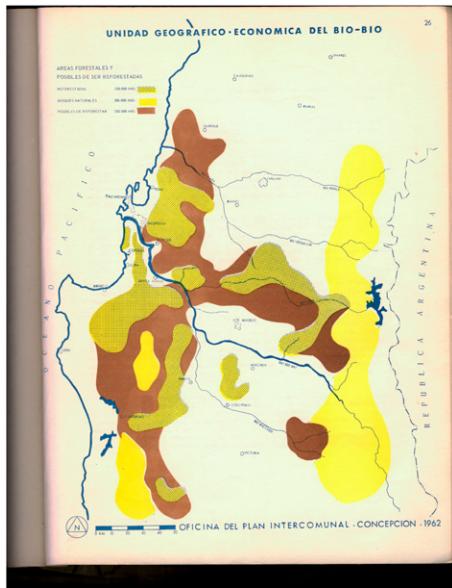


FIG.3/ PRIC 1963. Expediente regional. Unidad geográfico-económica del Bío-Bío: Áreas reforestadas (color mostaza); Bosques naturales (color amarillo), y posibles de reforestar (color café).

Fuente: MOP, 1962.

instalaciones portuarias adyacentes. (MOP, 1963. Art.13: 13.01, 13.02). Por otra parte, la existencia de bosques artificiales con especies de rápido crecimiento, podrían dar lugar a la mayor producción industrial (industrias forestales y otras, desconcentradas en la intercomuna) (ver Fig. 4) (maderas aserradas y prensadas, papel, celulosa y, en una etapa más evolucionada, productos químicos). Las condiciones permitían afirmar que esta industria regional podía desarrollarse hasta adquirir la importancia económica del salitre natural chileno en el pasado, o del cobre en la época. Había entonces unas 150.000 hectáreas plantadas de pino *insignis*, y se estimaba unas 450.000 en el futuro, (MOP, 1962).

- Criterio de Sostenibilidad Territorial N.º 5: Consideración de los conectores ecológicos con valores naturales, territoriales y sociales de primera magnitud, y debiendo ser una pieza en diálogo con los sistemas urbanos y de infraestructuras.

Se conservan y restauran los conectores ecológicos como una estrategia territorial imprescindible para conservar el capital natural de la región. Se mantienen las conexiones ecológicas en el caso de las áreas periurbanas, aun cuando hayan desaparecido las especies circulantes tradicionalmente. Al aportar grandes extensiones de hábitats, un conector ecológico hace las funciones de la matriz del paisaje;

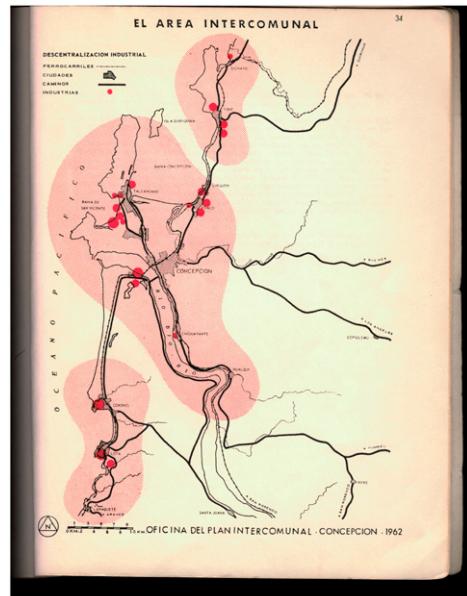


FIG.4/ PRIC 1963. Expediente regional. Unidad geográfico-económica del Bío-Bío. Descentralización industrial en la intercomuna (puntos color rojo).

Fuente: MOP, 1962.

estrechamente vinculados con la función conectora, se encuentran los ámbitos fluviales y costeros. La matriz del paisaje, alojando una biodiversidad de gran interés, realiza otras funciones ecológicas esenciales (destoxicificación de contaminantes, control de la erosión, regulación hidrológica, etc.). La matriz verde rural estará interconectada con los parches o teselas verdes urbanos. (RODÁ, 2003; TERRADAS, 2003; ROJAS & al., 2010).

Grado de constatación en el PRIC 1963:

Los “Parques Forestales”, en su mayoría lineales (Ancho medio de 1,5 km), vinieron a constituir los límites del Centro Metropolitano especialmente por el poniente. (MOP, 1963, Título II. Art: 9: 9.01, 9.02, 9.03, 9.04). La recuperación del río Bío-Bío estaría encaminada a detener el proceso de erosión y embancado mediante las forestaciones y técnicas de cultivo; a recuperar el ciclo biológico; a convertir el Bío-Bío en una fuente para el riego; a obtener de él energía hidroeléctrica; recuperar tierras para la agricultura y, en los sectores urbanos, recuperar terrenos para industrias, parques y viviendas si fuera necesario; economizar en puentes; producir drenajes y ser una vía de atractivo turístico por su belleza (MOP, 1962).

- Criterio de sostenibilidad territorial N.º 6: Valoración del espacio no construido como un bien escaso, generación de un “proyecto

ecológico, social y económico" apropiado para el ámbito rural, para garantizar su conservación a largo plazo.

El proyecto de ciudad sostenible no excede la capacidad de carga de la región de soporte o *hinterland*. Se transmiten a las generaciones futuras disponibilidades de recursos naturales y urbanos similares, o mejores, u otros recursos alternativos para funciones semejantes. Se planifica "con la naturaleza" y no contra ella; se comprende el carácter dinámico del paisaje. Se intensifica el uso de los recursos turísticos y recreacionales dentro de la región, multiplicando los lugares y centros de esparcimiento en valles, lagos, lagunas, y alta montaña para el bienestar de la población regional. Se conectan e integran los espacios naturales rurales con los espacios verdes públicos/privados del medio urbano. (FOLCH -B-, 2003; TERRADAS, 2003; RODÁ, 2003; CASTELL, 2003; DOMENECH, 2003; ROJAS & al., 2010).

Grado de constatación en el PRIC 1963:

Además de las disposiciones sobre "Parques Forestales" para mantenerlos y protegerlos como tales, las áreas de "Extensión urbana" y de "Reserva intercomunal", mantendrían sus usos, agrícolas, forestales, o de esparcimiento, en tanto no se requirieran para ampliar las áreas urbanas. De igual forma, se tratarían los territorios ubicados entre el satélite "A", el Centro Metropolitano y el Satélite "B", siendo su subdivisión predial mínima de 15 hectáreas. La ordenanza del PRIC 1963, dispuso sanciones a quienes no respetaran los espacios reservados para caminos, vías férreas y espacios verdes de todas las jerarquías, (MOP, 1963, Título I. Art. 3: 3.02, 3.03, 3.04, 3.05, 3.07. Art. 4: 4.01, 4.02). En cuanto al área rural, esta quedaba fuera de las disposiciones del PRIC 1963, y su conservación se regulaba por la Ley 7.747, y por el Reglamento de parcelaciones agrícolas (Decreto 319 del 25 de mayo de 1954). No obstante, la memoria regional valoró su potencial en tanto espacio rural.

1.2. Criterios de sostenibilidad urbana

- Criterio de sostenibilidad urbana N.º 7: Creación de un sistema de núcleos urbanos jerarquizados y de calidad, evitando áreas de riesgo, con accesibilidad a equipamientos centrales, mediante transporte público en prioridad, y a los equipamientos de acompañamiento a las áreas residenciales, mediante caminata o medios no motorizados en prioridad.

El sistema tiene núcleos urbanos compactos o semi-compactos, con densidades medias

a altas (evitando la especulación urbana), permitiendo una accesibilidad a los recursos urbanos más equitativa, con una dependencia prioritaria del transporte colectivo, disminuyendo la hipermovilidad horizontal y con ello los niveles de CO₂ en la atmósfera, además de la congestión. Se aumenta la oferta de terrenos sin riesgo para la vivienda, y dirigida principalmente a los estratos socioeconómicos bajos y medios, evitando la suburbanización dispersa. Se genera una distribución espacial más igualitaria de los grupos sociales, con la mayor mezcla de usos compatibles con la residencia para minimizar movimientos en vehículo motorizado (comercio, servicios públicos y privados, oficinas, talleres no molestos, etc.). Se promueve la permeabilidad de las manzanas para facilitar la caminata a pie en los barrios. Se genera una base económica diversificada, valorando el trabajo y evitando migraciones de población innecesarias. Se asume el ciclo urbano del agua como un sistema en que todos los flujos de aguas urbanas son un recurso potencial y con interconexiones. El suelo urbano y suburbano considera áreas de infiltración para capturar y traspasar a la napa parte de las aguas lluvias sin contaminación urbana (esencial medida en caso de las sequías producto de los cambios climáticos). (FOLCH -b-, 2003; POZUETA, 2009; TORRES, 2003; RUEDA, 2012, ROJAS & al., 2010, ESCUDERO-PEÑA, 2017; COMMUNAUTÉ URBAINE DE NANTES Y AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMÉRATION NANTAISE, 2002; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA, 2002).

Grado de constatación en el PRIC 1963:

Para el Centro Metropolitano (ver FIG. 5), se dispuso 25 áreas habitacionales con su equipamiento y servicios de acompañamiento para evitar desplazamientos innecesarios en vehículo motorizado (centros comerciales, escuelas, templos, espacios verdes y deportivos). Con un total de 7.763 hectáreas, estas áreas con mixtura de usos compatibles con la residencia toda vez que fuera posible, podrían incluir, además de lo señalado, microzonas de industria menor y talleres artesanales no molestos. La "Villa San Pedro", proyectada para Coronel y cuya construcción comenzó en 1964, fue señalada como emblemática para las nuevas áreas residenciales a diseñar. Con 1.918 alojamientos repartidos entre viviendas unifamiliares y departamentos, más sus equipamientos y servicios, alcanzaba el grado de autonomía relativa deseable para evitar movimientos innecesarios por la intercomuna, (ver FIG. 6). Destaca que ningún área residencial se localizó en la primera banda frente de tsunami (2,5 a 3,5 km de separación), dicho primer frente en parte ya tenía industria pesada, y en el resto se previó,

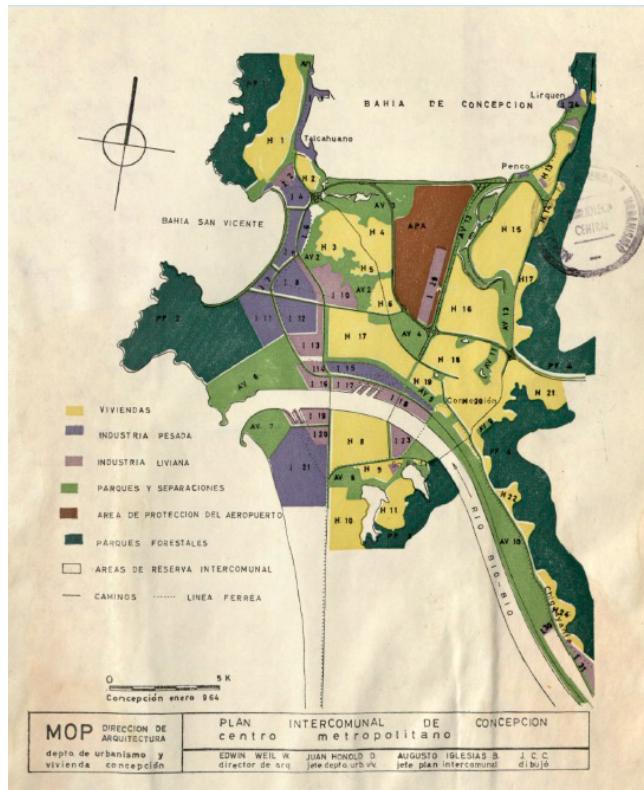


FIG.5/ Proyecto Plan Intercomunal de Concepción 1963, área “Centro Metropolitano”. Vivienda (color amarillo); Parques forestales (color verde oscuro); Parques y separaciones (color verde claro); Industria pesada (color morado oscuro); Industria liviana (color lila claro); Área de protección de aeropuerto (color café).

Fuente: MOP, 1963. (Documento publicado en el Diario Oficial de Chile)

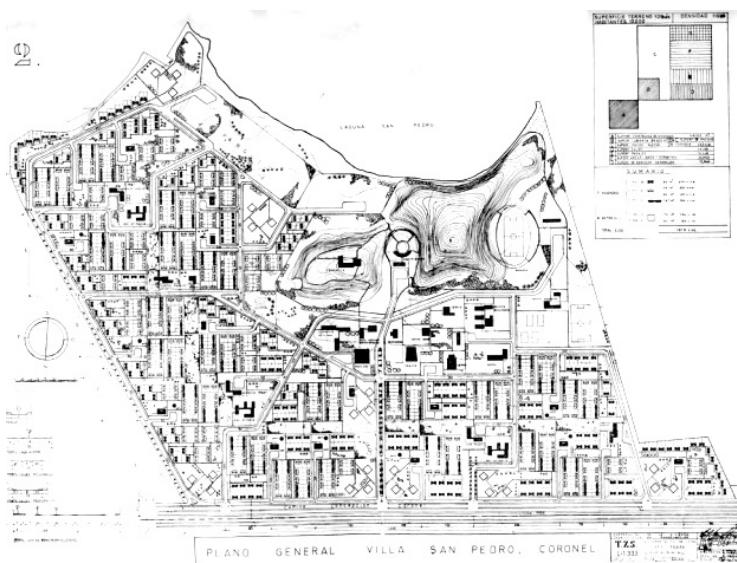


FIG.6/ Unidad Vecinal “Villa San Pedro”, Coronel-Chile.

Fuente: Corporación de la Vivienda (1953-1973).

o confirmó, parques forestales y parques de separación, con efectos de mitigación. En cuanto a los terrenos junto a la desembocadura del río Bío-Bío, y en un tramo de 5 km hacia el interior, tampoco se dispuso áreas residenciales, sino parques y algunas industrias livianas al interior, evitando riesgos mayores. En cuanto a las áreas industriales –peligrosas, molestas, o inofensivas– se dispuso un total de 3.511 hectáreas; espacios verdes –incluyendo lagunas, algunos cerros y bordes de ríos–, con un total de 3.538 hectáreas; cuatro “parques forestales”, con un total de 5.468 hectáreas; de protección del aeropuerto (uso agrícola y edificación complementaria restringida, y subdivisiones no inferiores a 10 hectáreas); vialidad jerarquizada y ferrocarriles para carga y pasajeros, y el equipamiento intercomunal. Los espacios verdes públicos podrían cumplir también la función de separación de zonas industriales mayores. Se tenía conciencia en la época de que los parques forestales cumplirían, entre otras funciones, la de resguardo de la erosión, toda vez que se lograra una diversificación de las especies forestales. (MOP, 1963, Título II. Art.5: 5.01. Art.6: 6.01, 6.02, 6.03. Art.7: 7.03, 7.07, 7.08, 7.09. Art.8: 8.01, 8.02, 8.03. Art. 9: 9.01. Art. 10: 10.01. Art.14: 14.01). Respecto del equipamiento intercomunal se dispusieron terminales de buses interurbanos, vegas, ferias, cárcenes, mataderos, mercados, estadios, hospitales regionales, vale decir, todos aquellos servicios atendiendo a un amplio sector de la población, los que serían definidos en su ubicación, y demás características, por medio de los Planes Reguladores Seccionales Intercomunales o Comunales. (MOP, 1963, Título II. Art.14/ 14.01).

- Criterio de sostenibilidad urbana N.º 8: Desarrollar un modelo de planificación transparente, comunicativo y participativo.

Se refuerzan la transparencia de la planificación y la toma de decisiones; la información se hace pública y fácilmente accesible; se fortalece la cooperación entre las partes interesadas compartiendo soluciones sustentables. La sostenibilidad urbana se logra a través de la presencia y acción directa, comprometida y efectiva de la comunidad local, no solo para el análisis, la denuncia y la protesta, sino también para lograr el “proyecto sostenible” y su efectiva realización, sin los cuales no habrá realidad sostenible. Se refuerza el enfoque de la gobernanza en varios niveles, y el de las ciudades colaborativas. (FOLCH -a-, 2003; ESCUDERO-PEÑA, 2017).

Grado de constatación en el PRIC 1963:

En la época en Chile, la participación ciudadana era mencionada solo como una aspiración. La ciudadanía podía observar el Plan en una

exposición pública obligatoria, pero como un producto terminado y de difícil comprensión. Sólo las autoridades municipales opinaban, frecuentemente sobre la superficie de las áreas industriales en la perspectiva de autorizar instalación de nuevas industrias aportando fuentes de trabajo.

- Criterio de sostenibilidad urbana N.º 9: Orientar el crecimiento urbano controlando la extensión horizontal y vertical, reduciendo el consumo de suelo y energía.

Se promueve el crecimiento urbano mediante: a) Renovación, rehabilitación y remodelación de los cascos antiguos de las ciudades de la región. b) Relleno de las áreas eriazas existentes dentro de los límites urbanos, creando sistemas de comunicación eficientes para conectar los barrios. Se limita el número de viviendas por hectárea, y se controla la altura de edificación (bienestar psicológico de los habitantes), menores riesgos ante desastres (terremotos, tsunamis, remoción de masas, etc.); disminuyendo los costos económicos de energía que derivan del mantenimiento de grandes infraestructuras y las dificultades para aplicar las estrategias pasivas de diseño, y otros. c) Satelización, basada especialmente en las ciudades y pueblos existentes, y también en algunas nuevas ciudades donde el suelo sea de baja calidad, cada uno de ellos con el grado de autonomía relativa necesario en su equipamiento y fuentes de trabajo (modelo de “desconcentración concentrada” apoyado por la sostenibilidad), el cual desconcentra las grandes ciudades recobrándose la escala humana, y bajando los consumos de energía, de movimientos y de transporte. Los límites a las densidades residenciales deben ser planteados como máximo, y como mínimo (ciudad más compacta). Se facilitan programas residenciales diversos (viviendas de varios tamaños) para acoger diferentes tipos de hogares y formas de habitar. La política habitacional se entiende, en este modelo, subordinada a la política de desarrollo urbano, y esta a su vez a la política medioambiental. (FOLCH -a-, 2003; HENRÍQUEZ-RUIZ, 2014; PESCI, 2003; ROJAS & al., 2010; EWING, 1997; ROGERS & GUMUCHDJIAN, 2000).

Grado de constatación en el PRIC 1963:

Se definieron áreas urbanas, de extensión urbana y de reserva intercomunal, (MOP, 1963, Título I.-Art. 3/ 3.01, 3.02, 3.03):

- Áreas Urbanas, con los sectores poblados en 1963, dentro del área intercomunal, que ya tenían un uso específico bien definido sea residencial, industrial, comercial, recreativo o mixto.

- Áreas de Extensión Urbana, como aquellas ubicadas dentro del área intercomunal para efectos del crecimiento urbano, asignándoseles un destino específico. Mantendrían usos agrícolas, forestales o de esparcimiento, en tanto no fuera necesario el cambio, y su subdivisión se atendría al Reglamento de Parcelaciones Agrícolas.
- Áreas de reserva Intercomunal, constituidas por los terrenos comprendidos entre el Satélite "A", el Centro Metropolitano y el Satélite "B". Mantendrían sus usos agrícolas, forestales o de esparcimiento, y, en el futuro, podrían llegar a formar parte de los centros urbanos antes citados. La subdivisión predial mínima en esta área sería de 15 hectáreas.

Las densidades habitacionales brutas establecidas elevaron las cifras a un nivel medio para la época, con un límite máximo superior de 250 hab/ha (46,2 viv/ha. —5,4 hab./hogar en 1960— (Dirección de Estadísticas y Censos, 1960). De un total de 7.763 hectáreas residenciales brutas (RB), 1.250 hectáreas (16,1%) se disponían con densidades entre 10 y 99 hab/ha RB; 5.011 hectáreas (64,5%) entre 100 y 199 hab/ha RB, y 1.352 hectáreas (17,4%) entre 200 y 250 hab/ha RB. (MOP, 1963, Título II. Art. 6: 6.01, 6.02, 6.03).

- Criterio de sostenibilidad urbana N.º 10: Establecer un borde/zona, o línea de frontera estructurado/a en el contacto entre las áreas urbanas y rurales; entre las zonas industriales y de aeropuertos y las áreas residenciales, entre la línea de costa (Océano Pacífico) y áreas residenciales.

Se genera una gradiente de actividades desde las más propias del medio urbano hasta las más propias del medio rural. Se crean núcleos industriales especializados, desconcentrados adecuadamente dentro de la región urbana, e independizando los tránsitos industriales de las zonas urbanas y turísticas. De igual forma, se crea núcleos especializados fuera de la ciudad para la actividad de aeródromos, aeropuertos y canchas de aterrizaje, asegurando su funcionamiento sin perturbaciones o peligros para la población, en especial, la agrupada en condición urbana. (MARULL, 2003; FOLCH b, 2003; TORRES, 2003).

Grado de constatación en el PRIC 1963:

Se dispuso áreas de protección de aeropuertos, y para separación de estos de las zonas habitacionales; sin impedir el uso agrícola se previó, en este caso, una superficie mínima de 10 hectáreas, y sin obstáculos para la operatividad de los aeropuertos; las eventuales construcciones tendrían controlado su volumen,

altura y características de funcionamiento, en un radio de 6 km —especificaciones en planos adjuntos a la Ordenanza—; estas áreas servirían de protección del ruido, la contaminación, y eventuales accidentes (MOP, 1963, Título II.- Art.10/ 10.01, 10.02, 10.03, 10.04).

Este criterio también aparece en términos de gradiente de densidades a medida que los polígonos residenciales se aproximan a Parques forestales; también se registra algunos espacios verdes de separación de las áreas residenciales respecto de las áreas industriales. Como antes se destacó, las áreas residenciales mayores quedaron entre 2,5 y 3,5 km de la línea de costa, estando en su mayoría rodeadas de parques forestales o parques lineales de barrio, sirviendo eventualmente de mitigación ante maremotos.

- Criterio de sostenibilidad urbana N.º 11: Promover planes integrales de desplazamiento con los diversos modos coordinados entre ellos y con los usos de suelo del entorno, dando origen a lugares con sentido en términos de identificación, accesibilidad y apropiación social y cultural.

Se busca el equilibrio modal en el ámbito del transporte interurbano de mercancías y pasajeros, reduciendo la congestión urbana, la tasa de accidentalidad en carretera, y los niveles de ruido. La localización e intensidad de actividades es relevante en la planificación urbana para crear redes de transporte fluidas, seguras y duraderas, y con verdadero impacto en los volúmenes y en la distribución del tráfico, minimizando la movilidad obligada; se considera la seguridad general de los peatones, y de las personas con capacidades reducidas (infraestructuras sin barreras). Se gestiona la velocidad considerando las condiciones locales. Se igualan los tiempos de viaje del transporte particular y del transporte público. Se diversifican los modos de transporte según las necesidades de la población, considerando edad, recursos, las condiciones geográficas y los obstáculos físicos a salvar, generando nudos intermodales. Se priorizan los modos de transporte que producen menos emisiones (también el caminar y la bicicleta) (concentraciones de contaminantes por debajo de lo establecido por la OMS). (POZUETA; 2000; POZUETA, 2009; FOLCH —a,—2003; FOLCH b, 2003; ESCUDERO-PEÑA, 2017; TORRES, 2003; ROJAS & al., 2010).

Grado de constatación en el PRIC 1963:

En lo referido a vialidad, la circulación urbana debía ser jerarquizada, y los enlaces intercomunales diferenciados. En materia de ferrocarriles, debía disponerse de estaciones de carga y de pasajeros. El PRIC 1963 estableció

detalladamente para la metrópoli: autopistas, caminos industriales (sin interferencia a las áreas de interés turístico, ni residencial), sistemas viales comprendiendo una ferrovía al centro y zonas laterales verdes de protección; caminos intercomunales de primera importancia, vías de servicio y protecciones verdes a ambos lados; calles colectoras, (intercomunales); dos nuevos puentes carreteros sobre el río Bío-Bío. Unos Planos Seccionales precisarían su trazado y características definitivas (MOP, 1963, Título II. Art.11/ 11.01, 11.02A, B, C, D, 11.03). En cuanto a los ferrocarriles, estos fueron dispuestos uniendo la ciudad principal a las áreas industriales, y enlazando el puerto pesquero de San Vicente, puerto comercial, Aduana de Talcahuano, y Aeropuerto Carriel Sur. Se reservó un área paralela al río Bío-Bío para el emplazamiento de una estación industrial intercomunal (MOP, 1963, Título II.-Art.12/ 12.01, 12.02).

- Criterio de sostenibilidad urbana N.^o 12: Protección, mejoramiento, incremento, y diversificación del espacio público de estancia (parques de diversas jerarquías, plazas de vecindad, paseos peatonales, aceras), con enfoque sistémico, intentando generar corredores verdes, y proporcionando los estándares de superficie y características consensuados por los especialistas.

Se incentiva la interacción social en el espacio público en un marco ambiental de calidad para la recreación y el desarrollo de la civilidad. Se coordinan los espacios públicos (viales y de estancia) con elementos del medio natural, enriqueciendo con ello el paisaje urbano. Se promueve el uso de las especies autóctonas en los espacios públicos y privados, economizando agua y aportando a la identidad regional. Se establece legalmente la patrimonialidad pública a las áreas proyectadas o confirmadas de interés colectivo, para su resguardo a través del tiempo. Se considera el proceso de cambio de la estructura de la composición de la población para evitar en el mediano y largo plazo sub dotaciones, o sobre dotaciones. Se incluye usos comerciales y de terciario en planta baja del entorno, facilitando la animación urbana, la seguridad y la caminata. Se considera que los espacios deben ser accesibles, ergonómicos, confortables y atractivos. (PAVEZ, 2016; POZUETA & al., 2009; MINVU, 2016).

Grado de constatación en el PRIC 1963:

Se dispuso un total de 3.538 hectáreas para espacios verdes (todas las jerarquías urbanas) en el Centro Metropolitano (MOP, 1963, Título II. Art. 8: 8.01, 8.02, 8.03). Se diferenciaron 14 unidades, comprendiendo parques existentes, cerros, lagunas, ríos, humedales, club hípico

y zonas de separación. Estas áreas tenían superficies entre 33 y 84 has, las menores; entre 184 y 198 has las medias; entre 219 y 272 has las medias altas, y entre 341 y 680 has las mayores. Su disposición lineal tiende a rodear las áreas residenciales dispuestas casi sin excepción.

- Criterio de sostenibilidad urbana N.^o 13: Utilización de escalas de observación, y arcos temporales adecuados al objetivo de ordenamiento territorial y urbano.

Se fija un horizonte de tiempo de largo plazo (25-30 años), incorporando con ello la reflexión sobre las necesidades futuras y la conciencia de una solidaridad intergeneracional. Se trabaja con las escalas: urbanística/ecosistémica (1:1000-10.000); microterritorial/ecológica (1:10.000-25.000); mesoterritorial / paisajística (1:25.000-100.000), y macroterritorial (>1:100.000)], según sea el fenómeno observado. (FOLCH -a-, 2003).

Grado de constatación en el PRIC 1963:

Escalas 1:100.000 para la Intercomuna y 1:20.000 para la Unidad urbana mayor, conforme a Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones de la época. Planificación urbana-regional con horizonte de tiempo de largo plazo (30 años).

- Criterio de Sostenibilidad Urbana (N^o 14): Generación de mecanismos de autoevaluación permanente, y de flexibilización según la evolución observada, o ante situaciones inesperadas.

Siendo la ciudad y la región sistemas complejos, la planificación urbana y regional se dota de una capacidad de control, de reacción y de respuesta, ante el paso del tiempo y el avance de las tecnologías y metodologías, y ante eventuales cambios cualitativos respecto de la situación de partida. (TERRADAS, 2003).

Grado de constatación en el PRIC 1963:

Se creó una oficina permanente para la generación de mecanismos de autoevaluación periódica del PRIC 1963, con mecanismos según la evolución observada, o ante situaciones inesperadas especialmente derivadas de catástrofes conforme a la dinámica de los territorios continental y marítimo, (MOP, 1963. Título I. Art. 1: 1.06, 1.07 “Oficina Comisión del Plan Intercomunal de Concepción”; Art. 4: 4.01, 4.02. Título II. Art.7: 7.03; Art.9: 9.02; Art.13: 13.01, 13.02; Art.14:14.01).

Para una mejor comprensión del cumplimiento de estos criterios en el PRIC 1963 se ha elaborado un cuadro síntesis que se encuentra ubicado al final de este artículo.

Conclusiones

Dentro del conjunto de criterios revisados han parecido prioritarios en su constatación en el PRIC 1963 la consideración del sistema urbano como parte integrante del sistema territorial global; la voluntad de hacer una utilización racional —no especulativa— del recurso suelo (un recurso considerado escaso), intentando reducir al máximo el crecimiento por extensión, activando la desconcentración concentrada (satélites), las acciones de remodelación, rehabilitación y ocupación de eriazos en el continuo urbanizado existente aumentando la densidad urbana bruta; la voluntad de lograr un equilibrio entre las necesidades del desarrollo urbano y la preservación de los recursos naturales; y la ordenación de las actividades con mixtura de uso de suelo compatible con la residencia toda vez que fuera posible, acercando a los habitantes entre ellos, sin distinción, y a los espacios verdes, equipamientos y servicios que necesita cerca (con equidad), reduciendo la movilidad horizontal en vehículos motorizados. De esta forma, y bajo las directrices de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, la planificación urbana chilena comenzaba a alejarse de los principios doctrinarios de la Carta de Atenas.

Respecto de los 14 criterios generales de sostenibilidad territorial y urbana considerados en esta investigación se observó que 11 criterios se hacen presentes en el primer Plan Regulador Intercomunal de Concepción de 1963. La consideración de los servicios eco-sistémicos como una parte relevante del balance económico total del uso del territorio (CST, N° 2) no se registra en dicho Plan, haciéndose mención general solo a los aportes ambientales pues no había indicadores en la época para tal medición.

Otros tres criterios aparecen también como enunciado general: -la consideración de los conectores ecológicos con valores naturales, territoriales y sociales de primera magnitud, y debiendo ser una pieza en diálogo con los sistemas urbanos y de infraestructuras; - la generación de un proyecto ecológico, social y económico apropiado para el ámbito rural, para garantizar su conservación a largo plazo, y —el desarrollo de un modelo de planificación transparente, comunicativo y participativo, (CST, N.º 5 y N.º 6, y CSU, N.º 8). Al respecto, la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas solo intentó inducir al proyecto del territorio rural asociado a las metrópolis de Chile —lo cual puede verse claramente, por ejemplo, en las viñetas del Plan Micro-Regional coordinado con el plan de la metrópoli de Santiago 1960—, pues en la época

no era posible legalmente elaborar tal proyecto desde la planificación urbana.

Pero, también deben mencionarse las urgencias y enormes carencias derivadas del Gran Terremoto de 1960 y la inexistencia en Chile del proyecto aerofotogramétrico en la época, lo que hacía más difícil el registro de los antecedentes rurales del entorno de los centros para destacar su potencial. En cualquier caso, el modelo contempló la “desconcentración concentrada”, admitida hoy como sostenible, mediante núcleos urbanos de diferentes jerarquías, tamaños y luminosidades.

En cuanto a planes de desplazamiento integral de la población, puede señalarse que, si bien esta materia aparecía como muy relevante, intentando mejorar las conexiones en todo el territorio, e intentando disminuir la movilidad motorizada obligada, no había experiencia en modelos matemáticos de tráfico y encuestas de origen y destino en Chile. Será desde el año 1965, que se realizarán estos estudios primero para Santiago (Plan de Transporte Metropolitano integral desde 1969).

La creación de la Oficina Regional del Ministerio de Obras Públicas para el Plan Intercomunal de Concepción 1963 fue una medida relevante para el seguimiento del proyecto aprobado y su evaluación permanente, manteniendo los objetivos esenciales y ajustándolos conforme a necesidades imperativas. Sin embargo, los sucesos nacionales desde 1973, y la política de desarrollo urbano adoptada desde 1979, harán muy difícil el cumplimiento de ellos.

Se considera muy positivo el interés constatado tanto sobre la restauración del río Bío-Bío y las áreas forestales, como también las medidas en las fronteras y bordes del Centro Metropolitano; también se trabajó correctamente sobre las escalas geográficas y horizontes temporales. En cuanto al posible despliegue de un modelo de planificación comunicativo y participativo, si bien el plan era expuesto al público obligatoriamente, la participación de la ciudadanía solo era un deseo en la época, manifestándose esencialmente la opinión de las autoridades comunales, aunque no para la generación del proyecto.

Dado que la sostenibilidad territorial y urbana comienza a sistematizarse en los años 1980, esto es, casi veinte años después de la aprobación del PRIC 1963, se considera notable —no obstante, las carencias y/o debilidades de la época—, la temprana aplicación de algunos criterios generales de lo que hoy se va entendiendo por sostenibilidad territorial y urbana.

Cuadro síntesis de cumplimiento de los criterios de sostenibilidad territorial y urbana en el plan intercomunal de Concepción 1963

Criterios generales de sostenibilidad territorial y urbana	En Memoria Regional del PRIC-1963 y en entrevista al autor del PRIC-1963, (publicada).	En el Planos del PRIC-1963	En Ordenanza del PRIC-MOP, 1963
CST, N.º 1	Exigencia del Departamento de Planeamiento, MOP, mención en memoria regional (MOP, 1962)	Expresión en los planos	Título I. Art.3: 3.01, 3.02, 3.03, 3.04, 3.05, 3.06, 3.07 / Título II. Art.11: 11.01, 11.02, 11.03. / Art. 12: 12.01, 12.02 - Ptos. 1 al 8
CST, N.º 2	Mención muy general	(No corresponde su expresión en planos)	Título II Art.8: 8.01
CST, N.º 3	Mención	Expresión en los planos	Título I Art. 2: 2.01, 2.02, 2.03
CST, N.º 4	Mención	Expresión en los planos	Título II.- Art.8: 8.01 / Art.9: 9.01.-9.02.-9.03, 9.04 /Art.13: 13.01.-13.02
CST, N.º 5	Mención general	Expresión en los planos	Título II Art.9: 9.01, 9.02, 9.03, 9.04
CST, N.º 6	Exigencia del Departamento de Planeamiento, MOP, mención en Memoria regional (MOP, 1962)	Expresión de algunos aspectos en los planos.	Título I Art. 3: 3.02, 3.03, 3.04, 3.05, 3.07 / Art. 4: 4.01, 4.02
CSU, N.º 7	Mención	Expresión de algunos aspectos en los planos	Título I Art. 2: 2.01, 2.02, 2.03 / Título II Art.5: 5.01 / Art.6: 6.01, 6.02, 6.03 / Art.7: 7.03, 7.07,7.08, 7.09 / Art.8: 8.01, 8.02, 8.03 /Art. 9: 9.01 / Art. 10: 10.01 / Art. 12: 12.01, 12.02 Ptos. 1 al 8 / Art.14: 14.01
CSU, N.º 8	Mención general en términos de aspiración.	(No corresponde su expresión en planos) (Exigencia de exposición al público del Proyecto PIC 1963, en Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, con consulta a Alcaldes.)	Sin mención.
CSU, N.º 9	Mención	Expresión en los planos	Título I Art.3: 3.01, 3.02, 3.03, 3.04, 3.05, 3.06, 3.07 / Art. 4: 4.01, 4.02 / Título II. Art. 6: 6.01, 6.02, 6.03
CSU, N.º 10	Mención	Expresión en los planos	Título II Art.7: 7.03, 7.04, 7.09 / Art.8: 8.01 / Art.10:10.01,10.02,10.03,10.04.
CSU, N.º 11	Mención	Expresión en los planos	Título II Art.11: 11.01,11.02 A, B, C, D, 11.03 / Art.12: 12.01,12.02 (Ptos. 1 al 8) / Art. 14:14.01
CSU, N.º 12	Mención	Expresión en los planos	Título II Art.8: 8.01, 8.02, 8.03
CSU, N.º 13	Mención	Expresión en los planos Escalas 1:100.000 y 1: 20.000	(Conforme a Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones)
CSU, N.º 14	Mención	(No corresponde su expresión en planos)	Título I Art. 1: 1.06,1.07 "Oficina Comisión del Plan Intercomunal de Concepción" / Art. 4: 4.01, 4.02 Título II.- Art.7: 7.03 / Art.9: 9.02 / Art.13: 13.01, 13.02 / Art.14:14.01

Bibliografía

BUROTT MANETTI, C. (1962): *Antecedentes regionales y el área intercomunal, Chile*, Ministerio de Obras Públicas. Oficina del Plan Intercomunal, Plan Intercomunal de Concepción, Concepción, Chile, Serie Monografía N°1, 36 págs. Ilustradas, mapas, USAID/ Chile Housing & Planning Division collaboratin.

CASTELL, C. (2003): «El sistema d'Informació

territorial de la Xarxa d'Espais Lliures de la provincia de Barcelona», en FOLCH (Coordinador, 2003 op cit.: 159-177).

COMMUNAUTE URBAINE DE NANTES Y AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION NANTAISE, 2002; *Le développement durable dans l'agglomeration nantaise*, Nantes, AURAN.

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS Y CENSO, REPÚBLICA DE CHILE (1952, 1960). Censos de población y vivienda, Santiago de Chile.

- DOMENECH, M. (2003): «La planificación y gestión de los espacios libres en la provincia de Barcelona», Folch (Coord., 2003 op cit.:179-190).
- ESCUADERO-PEÑA, N. (2017): *Movilidad urbana y ciudad sustentable*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- EWING, R. (1997): Is Los Angeles-style sprawl desirable? *Journal of the American planning association*, 63 (1), 107-126. doi: 10.1080/01944369708975728.
- FOLCH, R. (Coord., 2003): *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*. Ed. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- (2003a): «Los conceptos socio-ecológicos de partida. Principios ecológicos versus criterios territoriales», en: FOLCH (Coord., 2003 op cit.:19-42).
- R. (2003b): «La aproximación sostenibilista. Evolución de la mirada y del proyecto sobre el territorio», en: FOLCH (Coordinador, 2003 op cit.: 91-99).
- HENRÍQUEZ-RUIZ, C. (2014): *Modelando el crecimiento de las ciudades medias. Hacia un desarrollo urbano sustentable*. Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA, 2002), Curitiba. *Planejamento um processo permanente*, Curitiba, IPPUC.
- MARULL, J. (2003): «La vulnerabilidad del territorio en la región metropolitana de Barcelona», en: FOLCH (Coord., 2003 op cit.:141-158).
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS DE CHILE, (2016): *Política de sustentabilidad ambiental del Ministerio de Obras Públicas.*, DGOP, Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente y Territorio, Santiago, Chile.
- (Departamento de Urbanismo y Vivienda), (1963): *Plan Intercomunal de Concepción. Centro Metropolitano. Ordenanza. Decreto N° 1666, 24-07-1963*, Diario Oficial, 05-11-1963, Santiago, Chile.
- Oficina del Plan Intercomunal, (1962): *Antecedentes regionales y el área intercomunal*, Chile, Plan Intercomunal de Concepción, Concepción, Chile, Serie Monografía N.º 1, 36 págs. Ilustradas, mapas, USAID/ Chile Housing & Planning Division.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO DE CHILE (MINVU), (2016): *Manual de Elementos Urbanos Sustentables. Tomo I: Sustentabilidad en el espacio público y recomendaciones para Chile*, Santiago, Chile.
- (2014): *Hacia una nueva Política urbana para Chile. Antecedentes históricos*, Santiago, Chile.
- PAVEZ-REYES, M. (2016): «Territorio, sustentabilidad, y paisaje: aportes conceptuales y proyectuales tempranos en los Planes para Santiago de Chile desde 1960», en: PARROCHIA B., J. Y M.I. PAVEZ R. *Los primeros planes intercomunales metropolitanos de Chile*, Vol. I: Los planes para Santiago de Chile 1960-1994: 103-146, FAU, Universidad de Chile.
- (2006): *Vialidad y transporte en la metrópoli de Santiago 1950-1979: concepto y estrategia de ordenación del territorio en el marco de la Planificación Urbana y Regional por el Estado de Chile* (Tesis Doctoral director Dr. Julio POZUETA E.), Universidad Politécnica de Madrid, Madrid. <http://oa.upm.es/452/>
- PESCI, R. (2003): «El urbanismo y la cultura ambiental. Sostenibilidad y levedad: territorio, urbanismo y ambiente», en: FOLCH (Coord., 2003, op cit.:101-119)
- POZUETA, J. (2000): *Movilidad y planeamiento sostenible: hacia una consideración inteligente del transporte y la movilidad en el planeamiento y en el diseño urbano*, Investigación urbanística, Sección de Urbanismo, Instituto Juan de Herrera, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, U.P.M., Madrid.
- & LAMÍQUIZ, F. & PORTO, M. (2009): *La ciudad paseable*, CEDEX, Madrid.
- RODÀ, F. (2003): «La matriz del paisaje. Funciones ecológicas y territoriales», en: FOLCH (Coord., 2003, op cit.: 43-55).
- ROJAS, C. & al. (2010): «Área Metropolitana de Concepción: algunas dinámicas espaciales relacionadas a la sostenibilidad urbana», en: Pérez e Hidalgo (Ed.), *Concepción Metropolitano. Evolución y Desafíos*, 235-251, Universidad de Concepción, Chile.
- RUEDA S. & al. (2012): *El Urbanismo Ecológico*, Agencia de Ecología Urbana, Barcelona.
- ROGERS, R. & GUMUCHDJIAN, P. (2000). *Ciudades para un pequeño planeta*. Barcelona: Gustavo Gili.
- ROMERO, H. (2004): «Crecimiento espacial de Santiago entre 1989 y 2003 y la pérdida de servicios ambientales», en: Tupper, Patricio (Ed.), *Hacer ciudad* (Centro Chileno de Urbanismo – Agrupación Defendamos la Ciudad), 179-201, Santiago, Chile.
- TERRADAS, J. (2003): «El paisaje y la ecología del paisaje. La historia y los conceptos en torno a la idea del paisaje», en: FOLCH (Coord., 2003, op cit.:52-72).
- TORRES, P. (2003): «Las metrópolis: equilibrio interno y proyección global. Los sistemas complejos adaptativos y los procesos de planificación territorial», en: FOLCH (Coord., 2003, op cit.:121-137).

Abreviaturas y acrónimos

- DGOP: Dirección General de Obras Públicas – Chile
- FAU.: Facultad de Arquitectura y Urbanismo
- INE: Instituto Nacional de Estadísticas – Chile
- MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Chile
- MOP: Ministerio de Obras Públicas - Chile
- OMS: Organización Mundial de la Salud – UN

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 200, verano 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 375-392

Incidencia de los informes sectoriales estatales en el planeamiento

Nuño MARDONES-FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA (1)
& José LUQUE-VALDIVIA (2) & Izaskun ASEGUINOLAZA-BRAGA (3)

(1) Prof. Ayudante del Departamento de Teoría, Proyectos y Urbanismo de la ETS de Arquitectura de la Universidad de Navarra & (2) Prof. Agregado del Área de Urbanismo de la ETS de Arquitectura de la Universidad de Navarra & (3) Prof. Adjunta del Área de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Departamento de Arquitectura de la ETS de Arquitectura de la UPV/EHU

RESUMEN: De acuerdo con la legislación española los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico quedan sometidos al informe de determinados órganos de la Administración sectorial del Estado, a fin de coordinar las competencias estatales con la de la administración urbanística. Estos informes, preceptivos y vinculantes, tienen una considerable incidencia en el planeamiento, no solo en su largo proceso de elaboración y tramitación sino también en la propia ordenación que acaban estableciendo. El presente artículo examina el procedimiento que se sigue en la tramitación de los planes generales: cuándo se solicitan y deben emitirse esos informes, cuál es su objeto y alcance. Este estudio permite formular unas posibles respuestas al núcleo del problema, que se encuentra en la necesidad de coordinar el planeamiento urbanístico, que, por su propia naturaleza, tiene un carácter global, con unas políticas sectoriales imprescindibles para garantizar unos servicios públicos necesarios para estructurar funcionalmente el territorio. Estas propuestas supondrían la plena incorporación a estos informes del principio de administración abierta.

Este artículo se apoya en los trabajos realizados por el Grupo de Estudios sobre Afecciones al Planeamiento (GREAP) del que forman parte los autores. Una información más detallada sobre los informes sectoriales que se examinan pueden consultarse en el blog que mantiene GREAP: <https://afeccionesalplaneamientourbanistico.wordpress.com/>

Recibido: 14.03.2019; Revisado: 28.03.2019

Correo electrónico: nmardones@unav.es; jluque@unav.es; izaskun.aseguinolaza@ehu.eus

Nº ORCID: Nuño Mardones <https://orcid.org/0000-0001-6510-7309>, José Luque <https://orcid.org/0000-0001-8175-8881> e Izaskun Aseguinolaza <https://orcid.org/0000-0002-4512-861X>.

Impact of National Sectorial Reports in planning

ABSTRACT: According to Spanish legislation, certain bodies of the State Sectorial Administration have to report on the instruments of Territorial and Urban Planning in order to coordinate national competencies with those of the regional and local administrations. These reports, mandatory and binding, have a considerable impact on planning, not only in its long process of elaboration and procedure, but also in the planning proposal that they end up establishing. The present article examines the proceeding followed in the Urban Masterplan procedure: when the reports are requested, when they should be issued and what their object and scope is. This study allows to formulate possible answers to the core of the problem, which is based in the need to coordinate Urban Planning, with its a global nature, with sectorial policies which are essential to guarantee the necessary public services to structure the territory in functional terms. These answers would involve the full incorporation of the principle of open administration into these reports.

1. Afecciones al planeamiento e informes sectoriales

En el planeamiento se entiende comúnmente por afecciones las condiciones que la legislación o el planeamiento de orden superior imponen a la redacción de un nuevo plan, a su revisión o modificación. Estas afecciones adquieren mayor complejidad cuando encuentran su origen en leyes sectoriales que regulan actividades que tienen una localización determinada, y que no sólo necesitan implantarse en ese suelo, sino también evitar, en ámbitos más o menos extensos, los usos que puedan perjudicar esas actividades. Basada en esa complejidad o en la importancia que el legislador otorga a esas actividades sectoriales, en la tramitación del planeamiento se ha ido introduciendo la exigencia de determinados informes de la administración sectorial.

Es indudable la necesidad de respetar esas afecciones en el planeamiento y la garantía jurídica que pueden otorgar los informes sectoriales previstos; especialmente cuando estos informes tienen un carácter no solo preceptivo, sino vinculante. Pero, al mismo tiempo, es preciso reconocer la complejidad que introduce la implementación de esos informes sectoriales en la elaboración del planeamiento. La relativa frecuencia con la que los tribunales se ven llamados a dictar sentencias que declaran la nulidad de instrumentos de planeamiento es señal de esta complejidad, que se refleja también en las consecuencias legales y administrativas de estas declaraciones de nulidad.

El presente artículo se centra en el examen de los informes vinculantes que afectan al planeamiento urbanístico que ha de emitir la Administración General del Estado, en cumplimiento de determinadas leyes sectoriales, atendiendo en

concreto al caso de los planes generales, por ser éstos los que habitualmente quedan sometidos a un mayor número de informes. Se excluyen de este estudio los informes o controles de carácter medioambiental, en la medida en que, cuando afectan al citado planeamiento urbanístico constituyen un verdadero proceso (la evaluación ambiental estratégica) y no un mero informe sectorial, tal y como son entendidos el resto. El presente análisis se centra, por tanto, en los siguientes:

- Informe de aguas: art. 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas
- Informe de costas: art. 112 de la Ley 22/1988, de Costas
- Informe aeronáutico: art. 29.2 del Decreto 584/1972, de Servidumbres Aeronáuticas y la disposición adicional segunda del Real Decreto 2591/1998, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio
- Informe de ferrocarriles: art. 7.2 de la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario
- Informe de carreteras: art. 16.6 de la Ley 37/2015, de Carreteras
- Informe de telecomunicaciones: art. 35.2 de la Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones
- Informe de Defensa Nacional: disposición adicional segunda del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Decreto Legislativo 7/2015)

En cuanto al carácter vinculante de estos informes los textos legales citados son explícitos, excepto en lo que respecta al informe de la administración hidrológica, ya que el Texto Refundido de la Ley

de Aguas se limita a indicar el carácter preceptivo de su solicitud. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo¹ ha afirmado también el carácter vinculante de este informe.

2. Incidencia de estos informes en la tramitación del planeamiento

De acuerdo con la normativa de procedimiento administrativo general puede distinguirse entre informes preceptivos o facultativos, e informes vinculantes o no vinculantes². Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el informe preceptivo es aquél que necesariamente debe solicitarse de acuerdo con su normativa reguladora (STC 149/1991, de 4 de julio) y el informe vinculante aquél informe que convierte el acto administrativo en el que se integra en un acto complejo en el que concurren tantas voluntades administrativas como competencias exclusivas se hallen implicadas.

Esta doctrina constitucional ha quedado positivizada en la disposición adicional segunda, apartado 4 de la Ley 13/2003, de Concesión de la obra pública, que establece:

"La Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Estos informes tendrán carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado [...]. A falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales."

Pero aún fuera de este caso, en que se occasionaría, a priori, un vicio de nulidad de todo el procedimiento del plan, estos informes repercuten directamente en el planeamiento, en la medida en que pueden exigir modificaciones de ciertas determinaciones del proyecto del plan, alterando así la ordenación prevista. No es ésta, además, su única repercusión en el planeamiento, ya

¹ Así sucede en la Sentencia del Tribunal Supremo 3275/2012, de 24 de abril de 2012, basándose en el carácter vinculante que establece el apartado 4º de la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. Doctrina que ha sido confirmada por numerosas sentencias posteriores.

que influyen decisivamente en todo el proceso de elaboración y tramitación, hasta llegar a su aprobación definitiva. De ahí que se identifiquen y analicen, a continuación:

1. Cómo influye el momento en que deben solicitarse los informes.
2. Cuáles son los plazos en los que la administración competente en la materia habrá de emitir el informe y cuáles también las consecuencias de la no emisión en plazo.
3. Hasta qué punto los contenidos de los informes tienen un carácter vinculante –su alcance desde el punto de vista de la legalidad- y, por tanto, en qué medida exigirán la modificación del proyecto del plan en los términos que prevea el propio informe, evitando así su posible nulidad.

La respuesta a estas tres cuestiones depende de lo que, al respecto, establece la correspondiente ley sectorial. Como se podrá comprobar, el modo en que estas leyes resuelven las dos primeras cuestiones es similar, cuando no idéntica en la mayor parte de los casos; aunque no faltan soluciones particulares que sólo se aplican a alguno de estos informes. Sin embargo, la última cuestión planteada necesariamente es distinta para cada informe, como distinta es la materia sobre la que versan.

No obstante, con independencia de la regulación específica de cada afección sectorial, el mismo objeto de este estudio –comprobar la incidencia de estos informes en la tramitación del planeamiento– nos ha aconsejado analizar por separado cada una de estas tres cuestiones, tratándolas sucesivamente en cada una de las leyes sectoriales que rigen los distintos informes.

2.1.-Solicitud del informe

En la mayoría de las afecciones que se examinan la ley aplicable establece que el informe debe solicitarse antes de la aprobación inicial del instrumento de planeamiento; aunque nada impide que la aprobación inicial se realice antes de recibir el informe solicitado.

Por otra parte, la Ley de Telecomunicaciones y el Texto Refundido de la Ley de Aguas se limitan a indicar que la solicitud debe ser previa

² La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece en su art. 79.1 que "A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales". El Art. 80.1, indica que "salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos, y no vinculantes".

a la aprobación del plan; esa misma condición se establece para el informe de los planes

"que incidan sobre terrenos edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional"³.

Por último, la Ley de Costas prevé un doble informe, uno previo a la aprobación inicial, y otro antes de la aprobación definitiva.

La solicitud del informe simultáneamente a la aprobación inicial del planeamiento permite, en la mayor parte de los casos, que las posibles condiciones que deriven de los informes sectoriales puedan incorporarse a la documentación del plan, al mismo tiempo que se incluyen las modificaciones que provengan de la estimación de las alegaciones presentadas

durante el periodo de exposición e información al público.

Sin embargo, la solicitud de estos informes sectoriales tras la aprobación provisional del plan podría provocar la necesidad de modificar la documentación que se ha aprobado, tanto inicial, como provisionalmente y, en el caso extremo –si suponen una modificación substancial–, un nuevo periodo de exposición e información pública (Fig. 1).

No obstante, tal como se analiza más adelante –en el apdo. 2.3–, el modo en que la Ley General de Telecomunicaciones afecta al planeamiento aconseja que ese informe sectorial se elabore sobre el proyecto del plan que va a someterse a la aprobación definitiva.

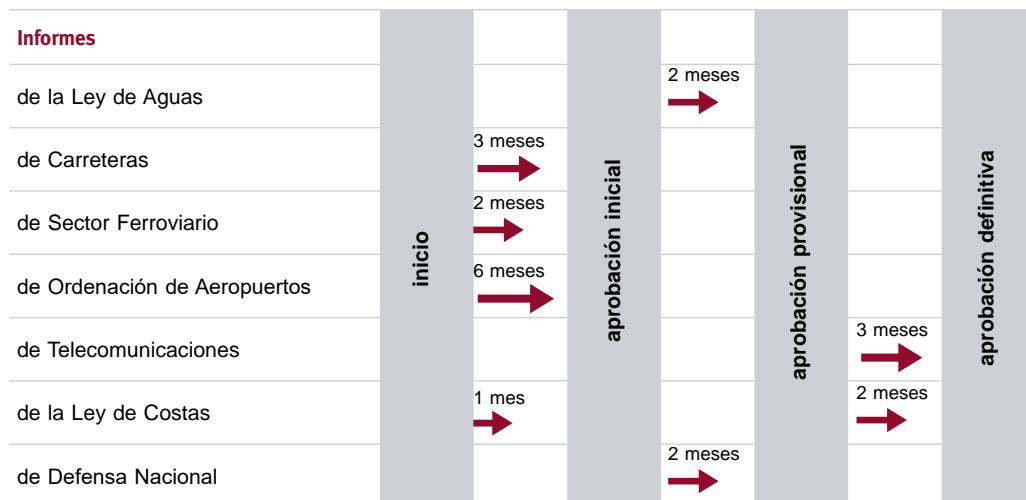


Fig.1/ **Momento en que se solicita cada uno de los informes y plazo para su emisión.**

Fuente: elaboración propia.

2.2. Plazo para la emisión del informe y consecuencias del incumplimiento de ese plazo

El plazo en el que deben emitirse los distintos informes sectoriales queda fijado en las normas legales que establecen su carácter preceptivo y/o vinculante. Estos plazos se contabilizan desde la entrada del escrito de solicitud del informe en el órgano de la administración que debe emitirlo hasta su recepción en el registro de la administración urbanística que los ha pedido.

Este plazo queda fijado en dos meses para los informes previstos en la Ley del Sector Ferroviario y en la Ley de Costas⁴; y tres meses en la Ley de Carreteras y en la Ley General de Telecomunicaciones. En todos estos casos, transcurrido el plazo fijado sin que el informe haya sido remitido a la administración urbanística, ésta puede continuar con el procedimiento de aprobación del plan.

Para los informes aeronáuticos la legislación fija un plazo de seis meses y, si en este tiempo no se ha remitido el informe, se considera que el mismo

³ Disposición adicional segunda del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Las zonas cuya afección exige este informe quedan identificadas en la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de las zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional

⁴ El artº 117 de la Ley de Costas, fija el plazo de dos meses para el informe que precede a la aprobación definitiva del planeamiento; pero como ya se ha indicado, existe otro informe que se solicita antes de la aprobación inicial, este debe emitirse en el plazo de un mes.

es desfavorable y, en consecuencia, el plan no puede ser aprobado.

Finalmente el plazo para la emisión de los informes de la administración hidráulica y los de Defensa Nacional no quedan fijados en las leyes que establecen esos informes, pero en todo caso les será de aplicación el plazo de dos meses que señala la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. Si bien hay que tener en cuenta que ese plazo no se inicia en el momento en que se solicita el informe sino, “tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada” (disposición legal citada).

No obstante, una revisión de las abundantes sentencias del Tribunal Supremo que anulan planes urbanísticos por incumplimiento de las condiciones impuestas en el informe de la administración hidráulica, o por su ausencia, permite comprobar que raramente, por no decir en ningún caso, se ha respetado ese plazo de dos meses. Aún más no son infrecuentes los casos en que ese informe no llega a emitirse; circunstancia que, tal como prevé la Ley⁶, equivale al informe desfavorable y, por tanto, impide la aprobación del plan (Ver FIG. 2).

La no emisión del informe equivale a un informe...

Texto refundido de la Ley de Aguas	disconforme
Ley de Carreteras	conforme
Ley del Sector Ferroviario	conforme
Ley de Ordenación de Aeropuertos	disconforme
Ley de Telecomunicaciones	conforme
Ley de Costas	conforme
Informe de Defensa Nacional	conforme

FIG.2/ **Consecuencias de la no emisión de informe en el plazo establecido.**

Fuente: elaboración propia.

Ante estos hechos merece la pena recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las limitaciones que las competencias estatales

⁵ Así lo declara una continua jurisprudencia, iniciada por la ya citada STS 3275/2012, donde se recuerda el tenor del apartado 4º de la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003.

⁶ Artº 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

⁷ Así se recoge en la Sentencia del Tribunal Constitucional

suponen para la administración competente para la ordenación territorial y urbanística, pues ésta “al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajena que tienen repercusión sobre el territorio coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial”⁷. Para esto es necesario “articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio”⁸.

Indudablemente los informes sectoriales previstos por la legislación estatal suponen un medio para coordinar competencias, aunque el sentido de la cooperación quede ya fijado legalmente. No obstante, cuando la administración estatal no ha llegado a emitir el informe que le corresponde, no puede decirse que se hayan utilizado los mecanismos de coordinación y cooperación a los que se refiere la doctrina del Tribunal Constitucional.

Cabe entonces plantearse que para conseguir esa coordinación la administración urbanística elaborase su propio informe, remitiéndolo al órgano de la administración estatal que debía haber informado; entendiendo que de este modo se inicia el proceso de negociación al que se refiere la disposición adicional segunda de la citada Ley 13/2003:

“Estos informes [...] serán evacuados, tras en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio público o al servicio público de titularidad estatal”.

En todo caso, tal como recoge la citada disposición, el informe que remitiese la administración urbanística debería mostrar que el plan que se está tramitando no afecta al dominio o al servicio público de titularidad estatal. Por poner un ejemplo, en el caso del informe de la administración hidráulica, que el régimen urbanístico de las zonas de protección respeta la legislación aplicable y se dispone de recursos hídricos para atender las demandas que puede originar la ejecución del planeamiento. Análogamente, en el caso del informe

149/1998, de 2 de julio, Fundamento Jurídico 3, donde se expone y sistematiza la doctrina constitucional sobre el modo de respetar las competencias del Estado y las Autonomías cuando concurren en un mismo territorio.

⁸ En el mismo Fundamento Jurídico de la Sentencia citada en la nota anterior.

aeronáutico, que el plan recoge y da respuesta a las servidumbres aeronáuticas.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo –tal y como se expone en el apdo. 2.3– es clara en cuanto a la nulidad de los instrumentos de planeamiento aprobados con ausencia del informe de la administración hidrológica sobre la disponibilidad de recursos hídricos; por tanto es dudoso que los tribunales acepten que el presunto informe desfavorable que supone su no emisión por el organismo de cuenca pierda su fuerza vinculante por un informe de la administración urbanística. En todo caso, se recoge aquí esta posibilidad, en cuanto puede aconsejar una revisión de la legislación que actualmente regula estos informes sectoriales del planeamiento.

2.3. Alcance de los informes sectoriales

El carácter vinculante de los informes sectoriales garantiza que los instrumentos de planeamiento aprobados definitivamente respetan las afecciones que supone cada una de esas legislaciones sectoriales.

Aun así, desde la perspectiva de la ordenación territorial y urbanística, el hecho de que esos informes se emitan cuando los instrumentos de planeamiento ya han sido elaborados supone un inconveniente pues, salvo que sean totalmente favorables, exigirán introducir alguna modificación, lo que supondrá extender la tramitación del plan en el tiempo necesario para reelaborar la documentación del plan y,

habitualmente, volver a someterlo al informe preceptivo y vinculante del órgano de la administración estatal que corresponda.

De ahí, el interés que tiene poder conocer, desde el inicio de la elaboración de un plan, las afecciones que suponen las legislaciones sectoriales que establecen estos informes. La distinta naturaleza de las materias tratadas en cada legislación sectorial influye en la menor o mayor dificultad –incluso imposibilidad– de conocer esas afecciones antes de que se disponga de la ordenación prevista por el plan, aunque ésta se encuentre en una fase muy temprana. En este sentido, algunas afecciones tienen un contenido “absoluto”, independiente de la ordenación que establezca el plan, mientras que otras afecciones se puede decir que son “relativas” y responden, en mayor grado, a la ordenación que el plan vaya a establecer. A continuación se analizan unas y otras.

2.3.1. Afecciones absolutas

Para que el plan respete estas afecciones basta que incorpore entre sus determinaciones las condiciones que establece la legislación correspondiente para los suelos sujetos a esa afección sectorial. Algunas de estas afecciones quedan determinadas directamente por la legislación que las regula; así sucede si no con todas, con las principales **afecciones de las carreteras y del ferrocarril**. Las leyes correspondientes establecen las zonas de protección como franjas de terreno delimitadas por la infraestructura y una paralela a cada lado de ella a cierta distancia de la explanación o de la plataforma (Fig. 3).

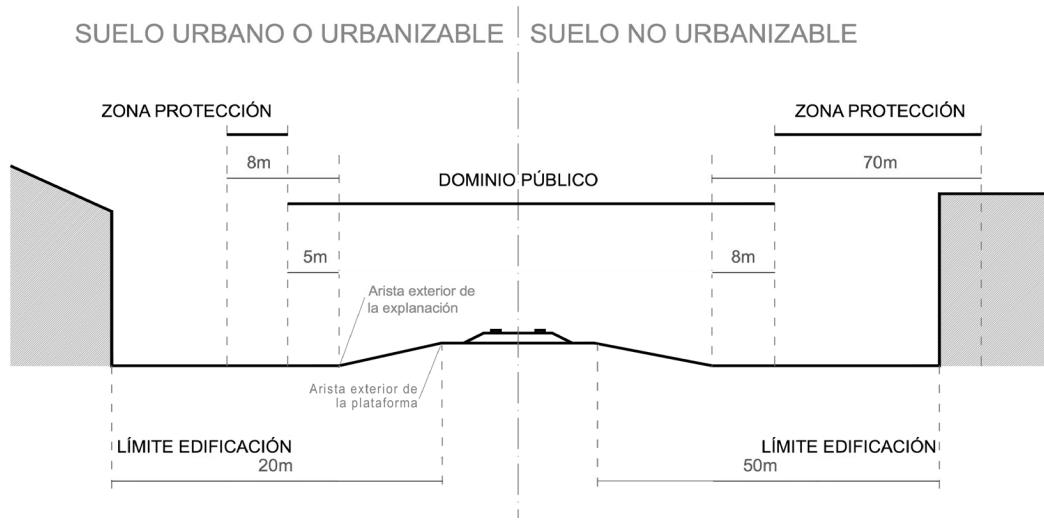


FIG.3/ Zonas de protección de las líneas ferroviarias, según la clase de suelo.

Fuente: elaboración propia.

No obstante, debe precisarse que la mayoría de las afecciones sectoriales que gozan de carácter absoluto requieren de una delimitación previa, realizada por la administración sectorial competente en relación con los suelos afectados por las servidumbres u otro tipo de protección. Así sucede con las servidumbres aeronáuticas, con las de protección del dominio público marítimo terrestre, y también hidráulico, por poner sólo algunos ejemplos.

Las **servidumbres aeronáuticas** de cada aeropuerto y las de las instalaciones radioeléctricas de apoyo al tráfico aéreo se establecen mediante real decreto y las zonas de servicio aeroportuario mediante el Plan Director del Aeropuerto, que incluye también su huella acústica, siendo aprobado por Orden Ministerial. En cualquier caso, la existencia o no de servidumbre en el ámbito de un plan puede comprobarse en la información disponible en internet en las páginas mantenidas por la Dirección General de Aviación Civil, para las instalaciones civiles y por el Ministerio de Defensa, para las militares⁹.

La **Ley de Costas** establece la profundidad de las zonas de servidumbre medida a partir del "límite interior de la ribera del mar". No obstante, la identificación de los suelos sometidos a estas afecciones exige conocer la posición de ese límite de la ribera, que queda definida con el deslinde del dominio público marítimo-terrestre (art. 17.1 del Reglamento General de Costas). En la página web del Ministerio competente en la materia (actualmente el de Transición Ecológica) se puede consultar la información cartográfica sobre los deslindes, pero es sólo orientativa y remite a la información que debe solicitarse a los Servicios Periféricos de Costas¹⁰.

Por último, la **protección del dominio público hidráulico** establece las zonas de servidumbre y de policía mediante unas franjas de terreno a cada lado del cauce fluvial con una profundidad de 5 y 100 m, respectivamente; pero esos anchos deben medirse a partir del límite cauce, lo que exige que se haya delimitado el dominio público hidráulico. Además para la protección del régimen de las aguas quedan limitados los usos que pueden implantarse en la zona de flujo preferente, que se delimita a través de los estudios de inundabilidad. La delimitación del dominio público hidráulico y de la zona de flujo preferente corresponde a la

administración hidráulica.

El Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI) debe incorporar, de acuerdo con el art. 14.3 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, el conjunto de estudios de inundabilidad realizados por la administración, incluyendo además la delimitación de los cauces del dominio público hidráulico, zona de servidumbre, de policía y de flujo preferente. Sin embargo, como por otra parte resulta lógico, solo una pequeña parte de los cauces fluviales disponen de esas delimitaciones¹¹.

2.3.2. Afecciones relativas

Como ya se ha avanzado, bajo este título se examinan aquellas afecciones cuyo alcance requiere el informe de la administración sectorial sobre el instrumento de planeamiento que se desea aprobar, bien sea porque este alcance depende de las determinaciones que establezca el planeamiento, bien sea por la finalidad del informe.

Este último es el caso del informe previsto en la Ley General de Telecomunicaciones, que goza de carácter vinculante:

"En lo que se refiere a su adecuación a la normativa sectorial de telecomunicaciones, en particular, al régimen jurídico de las telecomunicaciones establecido por la presente Ley y su normativa de desarrollo, y a las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas" (art. 35.2).

La adecuación al régimen jurídico de las telecomunicaciones exige comprobar si las determinaciones del planeamiento están alineadas o no con ese régimen. Se trata de un juicio que, en primera instancia, corresponde al órgano de la administración competente en la materia. El Ministerio correspondiente (actualmente el de Economía y Empresa) ha publicado en su página web una sección, *Urbanismo y despliegue de redes*¹², que proporciona orientaciones detalladas de las cuestiones que el planeamiento debe tener en cuenta para adecuarse al régimen jurídico de las telecomunicaciones.

También destacan entre las afecciones relativas: la de la administración hidrológica, sobre la **existencia de recursos hídricos**; el informe de Defensa Nacional, sobre los planes que incidan en las **zonas de interés militar**; y algunas

⁹ https://www.seguridadaerea.gob.es/lang_castellano/particulares/servidumbres/rd_ssaa/default.aspx (14.02.2019) y <http://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/sedef/digen/sdgpatriomonio/> (14.02.2019)

¹⁰ <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/procedimientos-gestion-dominio-publico-maritimo-terrestre/linea-deslin/default.aspx> (14.02.2019)

¹¹ Las consecuencias de la ausencia de esas delimitaciones es tratada en el apdo. 3.1 de este artículo.

¹² <https://advancedigital.gob.es/urbanismo-despliegue-redes/informes/Paginas/informes-urbanisticos.aspx> (14.02.2019).

afecciones derivadas de la legislación de carreteras.

En relación con el primero de ellos es preciso conocer las previsiones del planeamiento con las que quedan relacionadas las nuevas demandas de abastecimiento que han de satisfacerse. Además, tal como ha dictaminado la jurisprudencia, no basta con que el informe declare la existencia de recursos, sino que es necesaria su disponibilidad, lo que requiere la correspondiente concesión administrativa¹³.

Similar es el caso del **informe de Defensa Nacional**, pues solo conociendo la ordenación prevista se puede comprobar que la disposición de las construcciones y usos que pueden establecerse no evitan

"la actuación eficaz de los medios de que disponga [la instalación militar], así como el aislamiento conveniente para garantizar su seguridad y, en su caso, la de las propiedades próximas, cuando aquéllas entrañen peligrosidad"¹⁴.

Informe	Tipo de afecciones
Aguas	Absoluta
	Relativa
Costas	Absoluta
Aeronáutico	Absoluta
Ferrocarriles	Absoluta
Carreteras	Absoluta
	Relativa
Telecomunicaciones	Relativa
Defensa Nacional	Relativa

Fig.4/ **Tipo de afecciones que se comprueban en los informes sectoriales; la caracterización como afecciones absolutas o relativas se expone en el apartado 2.3 del artículo.**

Fuente: elaboración propia.

¹³ Esta interpretación se avanza ya en las sentencias del Tribunal Supremo 3275/2012 y 6091/2012, y queda claramente establecida en la Sentencia 1058/2014, cuyo Fundamento 8 argumenta: "el informe de la Confederación Hidrográfica ha de versar sobre el aprovechamiento y disponibilidad de los recursos hídricos, y esa disponibilidad no puede verse circunscrita a la mera existencia física del recurso, sino también a su disponibilidad jurídica, pues cuando se trata de verificar si existe o no agua para el desarrollo urbanístico pretendido, de nada sirve constatar que la hay si luego resulta que no es jurídicamente viable su

Por lo que respecta a las **afecciones de la Ley de Carreteras**, algunas de ellas están relacionadas con la ordenación prevista por el plan; en concreto, si la ordenación urbanística prevé nuevas conexiones con la carretera, o si los desarrollos urbanísticos previstos en el plan, aun cuando no tengan acceso directo a la carretera, pueden afectarla por el tráfico inducido que produzcan¹⁵ (FIG. 4).

3. Incidencia de los informes sectoriales en la elaboración del planeamiento

El examen realizado en los anteriores apartados pone ya de manifiesto los efectos que la exigencia legal de estos informes estatales supone en la tramitación de los instrumentos de planeamiento. No solo por la prolongación en el tiempo del procedimiento de aprobación definitiva de los planes, sino también porque los informes se reciben cuando la ordenación que prevé el plan está ya definida. Adicionalmente, estos informes no se conectan entre sí, con lo que no resulta infrecuente que sean incompatibles entre ellos o que, al menos, no guarden coherencia.

La prolongación del procedimiento para la aprobación del planeamiento urbanístico guarda relación directa con los plazos previstos y con los reales y efectivos que resultan precisos para la emisión de los informes. Por otra parte, la no emisión de los mismos en plazo no siempre permite continuar la tramitación del plan, con lo que no es infrecuente que la ausencia del informe suponga dejar en suspenso su aprobación pues -como se ha indicado más arriba (apdo. 2.2)- así sucede en el caso de los informes que deben emitir la administración hidráulica y la aeronáutica

No parece necesario destacar que, al prolongarse la tramitación del plan, este reduce su efectividad pues inicia su vigencia en un contexto distinto de aquél para el que fue formulado. Pero ésta no es la única disfunción que se produce, pues el hecho de que esos informes se emitan cuando los instrumentos de planeamiento ya han sido elaborados (aunque se trate del documento de aprobación inicial) obligan a introducir en el planeamiento unas modificaciones que, con

obtención y aprovechamiento para el fin propuesto". Tal como exponemos en el párrafo 2 del apdo. 5 la identificación de la existencia de recursos hídricos con existencia de una concesión administrativa plantea unos problemas que la jurisprudencia no parece detectar.

¹⁴ Art. 3 de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de las zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional.

¹⁵ Cfr. Nota de Servicio 3/2016, de la Subdirección General de Explotación y Gestión de la Red, en especial apartados 7 y 8.

frecuencia, suponen cambios en la ordenación urbanística que no solo reducen la coherencia del plan, sino que terminan resolviéndose de un modo meramente formal y parcial.

Ante esta situación cabe preguntarse, aunque solo sea de modo retórico si los informes preceptivos y vinculantes son necesarios para asegurar que el planeamiento respete las afecciones sectoriales. Acaso, ¿no bastaría con que la legislación sectorial estableciera, como de hecho ya hace, que esas afecciones deben ser recogidas por el planeamiento y que, en cualquier caso, la licencia municipal, como acto reglado, no podría concederse a una actuación que incumpla las condiciones que exigen las distintas leyes sectoriales?

Por una parte, como ya se ha expuesto anteriormente, no siempre las afecciones sectoriales son independientes de la ordenación prevista, por lo que no es posible trasladar directamente al Ayuntamiento el cometido de comprobar el cumplimiento de las afecciones sectoriales por parte del proyecto de ejecución que se somete a licencia.

Pero, aún en el caso de aquellas que establecen directamente un régimen del uso del suelo en determinados terrenos, el informe preceptivo y vinculante proporciona una seguridad jurídica que garantiza a la administración municipal la efectividad del planeamiento y ofrece una mayor seguridad al mercado del suelo.

De ahí que, ponderando ventajas e inconvenientes, sea posible proponer un procedimiento que, sin disminuir las garantías que proporcionan los informes sectoriales, permita minimizar los inconvenientes que suponen para la efectividad de los instrumentos de planeamiento. Tres vías complementarias se presentan para alcanzar ese objetivo, sin entrar en aspectos puramente organizativos de las propias Administraciones Públicas, como podrían ser la coordinación de todos los informes a través de un único órgano administrativo o el reforzamiento de los efectivos con los que cuentan los órganos informantes, por ejemplo:

1. Disponer en la elaboración de los instrumentos de planeamiento desde su inicio, o tan pronto como sea posible, de un informe de la administración sectorial que identifique las afecciones que debe respetar el planeamiento en cada caso concreto.

¹⁶ Así, por ejemplo la Ley 2/2006, del Suelo y Urbanismo del País Vasco, en su art. 90.1

2. Reducir los plazos en los que deben emitirse los informes al tiempo estrictamente necesario para cada uno de ellos.
3. Ceñir el contenido de los informes sectoriales a las cuestiones que afectan a las competencias estatales.

En los próximos apartados se examinan estas tres cuestiones.

3.1. Primera identificación de las afecciones sectoriales

3.1.1. Afecciones que pueden conocerse desde el inicio de la elaboración del planeamiento.

Tal como ha recogido en el apdo. 2.3, la mayor parte de las afecciones que deben ser comprobadas en los informes sectoriales tienen un carácter absoluto –independientes de la ordenación que establezca el plan– y, por tanto, pueden ser conocidas desde el inicio de la elaboración del plan. En este grupo entran todas las que establecen zonas de protección respecto a una infraestructura –carretera o ferrocarril–, al dominio público marítimo-terrestre o hidráulico y todas las servidumbres aeronáuticas.

En todos los casos es necesario partir de una información cuya elaboración y mantenimiento incumbe a la correspondiente administración sectorial y que, en muchos casos, está disponible en la red. No obstante, resulta necesario confirmar que esa información está actualizada y vigente, y en caso de que esté en proceso de revisión se sepa la fecha en que está prevista su actualización.

La legislación urbanística de alguna Comunidad Autónoma prevé que al inicio de los planes generales, en la fase potestativa del Avance, el Ayuntamiento solicite determinados informes sobre las afecciones sectoriales de origen autonómico¹⁶. Si este procedimiento se aplicase a las afecciones procedentes de la legislación estatal se evitaría gran parte de los problemas que suponen los informes vinculantes emitidos sobre planes cuando ya están listos para su aprobación definitiva.

No obstante hay que tener en cuenta, por ejemplo, que no se puede esperar que la administración hidrológica haya delimitado los cauces y la zona de flujo preferente de todos

los cursos fluviales de su ámbito; pues en los arroyos y en los ríos con una cuenca reducida, esta delimitación supondría una carga de trabajo desproporcionada. Sin embargo, también en estos casos corresponde al órgano de cuenca informar el planeamiento. Y, por tanto, deben indicar qué suelos exigen –para su construcción– la realización previa por parte del promotor, de un estudio de inundabilidad. Informar de ello al inicio de la redacción de un plan tiene evidentes ventajas para la sostenibilidad del planeamiento.

En las infraestructuras de transporte la cartografía disponible en la red es insuficiente para determinar las zonas de protección, ya que la profundidad de esas zonas se mide a partir de la arista exterior de explanación o de la plataforma, un dato que no se incluye en la cartografía convencional¹⁷. Posiblemente, tampoco la administración sectorial dispone de planos con ese detalle; en estos casos podría bastar con que la normativa escrita del plan, al establecer el régimen urbanístico de las zonas de protección, remitiera su delimitación precisa al levantamiento de los planos necesarios para los suelos en los que se vaya a actuar¹⁸.

El art. 33 de la Ley de Carreteras, al establecer la zona de limitación a la edificabilidad, indica que, además de esa limitación, la edificación residencial está sometida a la que resulte del establecimiento de la servidumbre acústica de la carretera. Para prever la afección acústica de la carretera se dispone de la información recogida en el Sistema de Información sobre Contaminación Acústica (SICA), aunque en él solo constan los mapas estratégicos de ruido; por tanto para las carreteras que no incluye el SICA sería preciso que la administración sectorial informase –al inicio de la elaboración del plan– del alcance de la servidumbre acústica, o en caso de que no disponga de esa información, que lo comunicase así al promotor del planeamiento.

3.1.2. Afecciones que pueden determinarse con un avance¹⁹ del plan.

Los informes de carreteras, además de comprobar que se respetan las condiciones que la ley establece para sus zonas de protección,

deben examinar el modo en que la ordenación prevista por el plan afecta al servicio que prestan las carreteras; como recoge la Nota de Servicio 3/2016, ya citada, se trata del efecto que producirían la previsión de nuevos accesos, la modificación de los enlaces y el tráfico que pueden generar los desarrollos urbanos que incluya el plan.

No obstante, para realizar ese análisis no resulta necesario disponer de todas las determinaciones que establezca el plan, bastaría con conocer las conexiones con la carretera que este propone y una cuantificación de los desarrollos residenciales o de actividades económicas, con su localización respecto a las carreteras.

De modo análogo, el informe sobre la existencia o inexistencia de los recursos hídricos necesarios para atender la demanda de los desarrollos propuestos por un plan puede emitirse si se conoce la cuantificación y calificación de esos desarrollos y, por tanto, el aumento de la demanda hídrica previsible, sin que sea necesario conocer todas las determinaciones del plan.

3.1.3. Peculiaridades del Informe de telecomunicaciones.

Este informe debe comprobar que el plan no impone restricciones desproporcionadas al despliegue de las infraestructuras de telecomunicaciones. Basta revisar la relación de los problemas más habituales, de los que esta administración sectorial informa en su portal informático, para constatar que aquéllos pueden producirse por determinaciones de muy diverso tipo. Esta variedad de las afecciones de la Ley de Telecomunicaciones solo puede comprobarse sobre la documentación completa del plan. No obstante, rara vez las condiciones que imponga este informe exigirán modificaciones de entidad en el planeamiento.

3.2. Incidencia de los plazos fijados para la emisión de los informes

Seis de los siete informes sectoriales en los que se centra este estudio disponen para su remisión

¹⁷ Tampoco están disponible en la red los estudios informativos de carreteras o ferrocarril; y aunque los Ayuntamientos afectados recibieron en su día esos estudios, no siempre los conservan localizables.

¹⁸ Con frecuencia, pero no siempre, esta es la solución que se indica en los informes sectoriales, pero no faltan ejemplos de informes en los que se pide que se gráfie en los planos las aristas de explanación o de la plataforma.

¹⁹ La mayor parte de la legislación urbanística autonómica prevé, en la tramitación del planeamiento, la preparación de

un Avance, que sin incluir las determinaciones que tendrá el Plan que será aprobado inicialmente por la Administración, incluye suficiente información para que la población, e incluso las propias Administraciones Públicas, pueda formular sugerencias, observaciones y alternativas. Una documentación de este tipo podría servir para solicitar los informes sectoriales a que nos referimos (cfr. Entre otras: Art. 29 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía y art. 56 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid).

a la administración urbanística de un plazo no superior a tres meses y, además, en caso de que no se hayan emitido en ese plazo, se considera que son favorables a los solos efectos de poder continuar con la tramitación del plan. Así sucede con los informes de costas, ferrocarril, carreteras, telecomunicaciones y defensa.

Por tanto, si esos informes se solicitan—como está previsto—antes de la aprobación inicial del planeamiento y en éste se recogen correctamente las correspondientes afecciones, el carácter preceptivo y vinculante no tiene por qué afectar negativamente al tiempo requerido para la tramitación y aprobación definitiva del plan.

Distinto es el caso de los informes establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, y en la legislación aeronáutica; en sendos casos la ausencia del informe equivale a un informe desfavorable y no es posible la aprobación definitiva del plan sin obtener previamente la conformidad del órgano sectorial correspondiente. En este sentido hay que tener en cuenta que, tal como se ha expuesto en el apdo. 2.2, la administración hidrológica debe emitir el informe en un plazo máximo de dos meses, y la administración aeronáutica, en seis meses.

3.3. Contenido de los informes sectoriales

Interesa ahora examinar el contenido de los informes del planeamiento elaborados por las distintas administraciones estatales. Su alcance legal ha sido ya analizado anteriormente (apdo. 2.3), pero el modo en que quedan redactados los informes que se emiten inciden en el tiempo que media entre la solicitud del informe y la reelaboración del plan para cumplir las condiciones que, con frecuencia, exige.

Esta exposición se limitará a los informes aeronáuticos e hidrológicos, ya que son estos los que se emiten en unos plazos más largos. Por otra parte, las cuestiones que se identifican en estos casos pueden también encontrarse—con mayor o menor frecuencia—en el resto de los informes sectoriales emitidos por la administración, tanto estatal, como autonómica.

3.3.1. En los informes aeronáuticos.

La Dirección General de Aviación Civil (DGAC) dispone en el portal del Ministerio de Fomento

²⁰ El núcleo de esta información se encuentra en la página “Orientaciones para la redacción de documentos de planeamiento”: https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/

una amplia información sobre el procedimiento que se sigue en la solicitud y elaboración de estos informes. En su conjunto ponen de manifiesto el protocolo que se sigue por la DGAC para la elaboración de su informe y supone una indudable ayuda para reducir los tiempos que puede suponer la obtención del informe favorable²⁰.

Se incluye en esa página web un modelo de “Informe-tipo” con los apartados (del A al G) con el contenido que habitualmente tienen cada uno de ellos. El examen de un buen número de informes aeronáuticos permite comprobar que en su apdo. “C. Normativa Sectorial”, se indica que el plan urbanístico debe incluir mención a la normativa sectorial aplicable, y sigue una relación exhaustiva de las leyes y decretos que integran esa normativa. Resulta llamativo que se considere necesario mencionar una normativa, cuando lo esencial es cumplir las condiciones que se establecen legalmente, mientras que el hecho de recoger explícitamente las leyes y decretos que las imponen lejos de facilitar la correcta interpretación del plan la hace más compleja.

En el apdo. “F. Servidumbres aeronáuticas”, se incluye habitualmente la indicación de que en las zonas situadas fuera de las servidumbres aeronáuticas la ejecución de cualquier construcción que supere los 100 m requiere pronunciamiento previo de Agencia Estatal de Seguridad Aérea. Efectivamente, así lo dispone el art. 8 del Decreto 584/1972, pero se trata de una exigencia aplicable a todo el territorio nacional, por tanto, por lo que se refiere al informe de planeamiento bastaría que la DGAC comprobase que el plan no prevé construcciones de esa altura.

La página web referida proporciona unas “Indicaciones que deberían incluirse en la normativa de planeamiento”, entre las cuales se encuentran las siguientes:

A. “Conforme a lo indicado el artículo 166 de la ley 13/1996, desarrollada por el Real Decreto 2591/98, el planeamiento urbanístico deberá clasificar a la Zona de Servicio Aeroportuario como Sistema General Aeroportuario o denominación similar, estableciendo como su perímetro, al menos, el que figura en el Plan Director en coordenadas U.T.M., sin que existan determinaciones que puedan suponer una perturbación o interferencia a la explotación y desarrollo aeroportuario, así como que se contemplen dentro de la Zona de Servicio los usos que figuran en el Plan Director y en general aquellos que no sean incompatibles

DIRECCIONES GENERALES/AVIACION CIVIL/INFORMACION/PROCEDIMIENTOS/INFOR_PLANT_URBANISTICO/proc_aerop_envio.htm (14.02.2019)

con la explotación y desarrollo del aeropuerto, prevaleciendo en caso de contradicción las disposiciones que figura en el Plan Director sobre las que pudiera establecer el planeamiento urbanístico o cualquier normativa no estatal aplicable”.

Es dudoso que tenga sentido incluir ese texto en la normativa de un plan, ya que lo decisivo es que la administración aeronáutica, al elaborar el informe, compruebe que el plan cumple lo establecido en el precepto legal que cita y, en su caso, indique qué determinaciones del plan deben ser modificadas para cumplirlo.

Algo similar sucede con algunas de las indicaciones que se contienen en el apartado:

B.“En los ámbitos clasificados como Suelo Urbano No Consolidado afectados por la huella sonora, no se consideran compatibles las modificaciones urbanísticas que supongan un incremento del número de personas afectadas para los usos residenciales ni los dotacionales educativos o sanitarios [...]”.

De nuevo se trata de unas condiciones que la administración aeronáutica debe comprobar en el plan que se somete a su informe, sin que sea razonable contentarse con que el plan recoja de modo genérico esas condiciones. Del mismo carácter son la mayoría de las indicaciones que se contienen en el apartado “C) Servidumbres aeronáuticas”, por lo que no resulta necesario examinar con detalle cada una de ellas.

Sí merece la pena referirse a una de las indicaciones recogidas en ese apartado

C.“Según el artículo 10 del Decreto 584/72, de Servidumbres Aeronáuticas, el planeamiento deberá indicar que las instalaciones previstas en el _____ no emiten humo, polvo, niebla o cualquier otro fenómeno en niveles que constituyan un riesgo para las aeronaves que operan en el Aeropuerto de _____, incluidas las instalaciones que puedan suponer un refugio de aves en régimen de libertad. Por otro lado, se deben tener en cuenta las posibles reflexiones de la luz solar en los tejados y cubiertas, así como fuentes de luz artificial que pudieran molestar a las tripulaciones de las aeronaves y poner en peligro la seguridad de las operaciones aeronáuticas”.

Siguiendo ese texto, en los informes se incluye con frecuencia: “Según el artículo 10 del Decreto 584/72, de Servidumbres Aeronáuticas, el planeamiento deberá indicar que las instalaciones previstas no emiten humo, polvo, niebla o cualquier otro fenómeno” (continúa con el texto del apartado C) que se acaba de citar).

Sin embargo, el tenor del citado art. 10, es el

siguiente:

“La superficie comprendida dentro de la proyección ortogonal sobre el terreno del área de servidumbres aeronáuticas queda sujeta a una servidumbre de limitación de actividades, en cuya virtud la Autoridad Nacional de Supervisión Civil o el órgano competente del Ministerio de Defensa, en el ámbito de sus propias competencias, podrán prohibir, limitar o condicionar actividades que se ubiquen dentro de la misma y puedan suponer un peligro para las operaciones aéreas o para el correcto funcionamiento de las instalaciones radioeléctricas. Dicha posibilidad se extenderá a los usos del suelo que faculten para la implantación o ejercicio de dichas actividades, y abarcará, entre otras: [sigue una amplia relación de actividades entre las que se encuentran las que recoge el modelo de informe en el apartado C) que se acaba de citar]”.

Como se puede comprobar, lo que establece el citado art. 10 es la posibilidad de que la Autoridad Nacional de Supervisión Civil, en el ámbito de sus propias competencias, prohíba, limite o condicione un conjunto de actividades. Sin embargo, no indica que el planeamiento urbanístico deba recoger esas condiciones, entre otros motivos porque es dudoso que el planeamiento urbanístico esté facultado para establecer determinaciones tan genéricas y difíciles de comprobar en la concesión de las licencias de obras, que sería el instrumento destinado a garantizar el cumplimiento de esas condiciones.

3.3.2. Informes de la administración hidrológica.

Como ya se ha señalado, en la preparación de los informes del planeamiento que debe elaborar la administración hidrológica intervienen varios órganos y oficinas: Comisaría de Aguas, Área de Control de Vertidos, Oficina de Planificación Hidrológica. Posiblemente esta circunstancia explica, por una parte, la extensión de los informes, que se presentan como un conjunto de informes parciales que se incluyen frecuentemente como anexos, o, en otras ocasiones, se trasciben unos a continuación de otros. De este modo las conclusiones del informe al indicar las condiciones que debe cumplir el plan se limitan a remitir al contenido de esos informes parciales, sin determinar con precisión qué condiciones son vinculantes y cuáles simplemente aconsejables.

Con frecuencia en los informes se incluyen consideraciones que se limitan a recordar preceptos legales que, o bien no tienen encaje en las deter-

minaciones normativas que corresponden a un plan urbanístico, o no tienen aplicación en el plan que se informa, pues no se prevén actuaciones del tipo a las que se refieren esos preceptos. A modo de ejemplos se pueden señalar algunas de las consideraciones que pueden encontrarse en la gran mayoría de los informes²¹: se recuerda que es preceptivo el informe previo de las Confederaciones “a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias”; la necesidad de “cumplir las medidas que prevea la legislación civil ante el riesgo de inundaciones, no responsabilizándose este Organismo de cuenca de futuras afecciones a causa de esta circunstancia”; “las actuaciones que se realicen sobre el Dominio Público Hidráulico deberán solicitar la preceptiva autorización del Organismo de cuenca”.

Una cuestión de especial relevancia es el modo en el que los organismos de cuenca informan sobre la suficiencia de recursos hídricos; pues con frecuencia se utilizan expresiones que, a tenor de las sentencias de los tribunales sobre esta materia, difícilmente superarían el criterio que establece la jurisprudencia. Se recoge aquí, a modo de ejemplo, la forma en la que se expresa un informe favorable en cuanto a las demandas hídricas: “atendiendo a la información actualmente disponible en esta Oficina y a falta de que el peticionario concrete las previsiones de aumento de demanda derivadas del plan al que hace referencia el presente informe, disponen de recursos renovables superiores a la explotación actual. En tal circunstancia se podría afirmar que existe disponibilidad de recursos hídricos en origen”²².

Cabe poca duda de que, examinado este informe por los tribunales, se concluiría que en el plan así informado no queda garantizada la disponibilidad de recursos hídricos. Indudablemente se trata de una cuestión que requiere un examen pormenorizado que excede el objetivo de este artículo, pero de suficiente importancia como para dejar constancia, aquí, del problema.

4. Unas respuestas al núcleo del problema

El examen del proceso que se sigue para la solicitud y elaboración de los informes sectoriales y para la incorporación de sus conclusiones al

planeamiento (FIG. 5) ha permitido identificar los inconvenientes que pueden suponer para una tramitación ágil de los instrumentos de planeamiento, pero también ha proporcionado algunas cautelas que podrían paliar estas dificultades.

Pero, sobre todo, nos enfrenta con el núcleo de este proceso que se encuentra en la necesidad de coordinar el planeamiento territorial y urbanístico, que, por su propia naturaleza, tiene un carácter global, con unas políticas sectoriales imprescindibles para garantizar unos servicios públicos necesarios para estructurar funcionalmente el territorio, pero que, por su propia naturaleza, tienen un carácter puntual o vertical.

El Tribunal Constitucional se ha referido de un modo claro a esta necesidad de coordinación:

“Por lo que a la coexistencia de las competencias autonómicas sobre ordenación del suelo y de las competencias estatales de carácter sectorial se refiere, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal²³”.

Como ya se ha expuesto, el modo en el que la legislación establece y regula los informes estatales del planeamiento dificulta especialmente la coordinación entre la administración estatal y las administraciones autonómicas y locales, ya que éstas –como administración urbanística– tienen que coordinarse con, al menos, siete administraciones sectoriales del Estado y con sus correspondientes normas sectoriales.

Desde la promulgación de la Constitución Española, la ley del suelo estatal ha proporcionado, mediante la regulación del derecho de propiedad y otros aspectos ciertamente relevantes, un marco legal básico para la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas. No ha sido un proceso sencillo y ha costado mucho tiempo y más de una sentencia del Tribunal Constitucional, hasta llegar al Texto Refundido de la Ley del Suelo y de la Rehabilitación Urbana, que, tras el último filtro realizado por la STC 143/2017, de 14 de diciembre de 2017, es respetuoso con el reparto constitucional de competencias.

²¹ Esta frecuencia, que nos dispensa de incluir referencias concretas, permite deducir que los informes utilizan un modelo que, en esta cuestión, se limitan a reproducir.

²² Informe de la Confederación Hidrográfica del Ebro, n/ref. 2011-OU-23 (2011-O-1515) emitido en enero 2017; la cita corresponde a la página 8.

Informe	Disposición legal	Tipo de afecciones	Momento en que se solicita	Plazo para la emisión de informe	Consecuencia de la no emisión de informe
Aguas	Texto Refundido de la Ley de Aguas	Absolutas y relativas	Después de la aprobación inicial	2 meses	Equivale a informe desfavorable
Costas	Ley 22/1988, de Costas	Absolutas	Antes de la aprobación inicial y de la aprobación definitiva	1 mes, el primer informe 2 meses el informe final	Puede continuar la tramitación del plan
Aeronáutico	Decreto 584/1972, de Servidumbres aeronáuticas — Real Decreto 2591/1998, sobre ordenación de los aeropuertos de interés general	Absolutas	Antes de la aprobación inicial	6 meses	Equivale a informe desfavorable
Ferrocarriles	Ley 3872015, del Sector Ferroviario	Absolutas	Antes de la aprobación inicial	2 meses	Puede continuar la tramitación del plan
Carreteras	Ley 37/2015, de carreteras	Absolutas y relativas	Antes de la aprobación inicial	3 meses	Puede continuar la tramitación del plan
Telecomunicaciones	Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones	Relativas	Después de la aprobación provisional	3 meses	Puede continuar la tramitación del plan
Defensa Nacional	Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana	Relativas	Después de la aprobación inicial	2 meses	Puede continuar la tramitación del plan

FIG.5/ Tabla resumen con los datos que deben tenerse en cuenta en relación con cada uno de los informes sectoriales.

Fuente: elaboración propia.

Esta experiencia permite aconsejar una regulación de los informes preceptivos y vinculantes del planeamiento, de competencia estatal, mediante un único texto normativo que permita tomar en consideración, al mismo tiempo, las garantías que exigen las legislaciones sectoriales, con las competencias autonómicas de la ordenación territorial y urbanística.

Queda fuera del objeto de este estudio formular una propuesta sobre la naturaleza legal y el contenido de la regulación normativa que se considere aconsejable, pero sí está en condiciones de identificar los problemas y los desajustes que esta regulación podría resolver. Basta para ello repasar los inconvenientes que han sido detectados a lo largo de este estudio y extraer algunas conclusiones.

4.1. Alcance de los informes

Como se ha mostrado en distintos apartados de este estudio, el modo en el que la legislación sectorial correspondiente establece el alcance de los informes vinculantes da lugar a distintas interpretaciones, tal y como pone de manifiesto la abundancia de contenciosos-administrativos que se producen en este campo. Es verdad que en un buen número de ellos el litigio se centra en la pretensión de que el informe no sea vinculante, o viene motivado por la aprobación del plan sin contar con algún informe exigido por la legislación sectorial. Pero no faltan aquellos que también tienen su origen en la distinta interpretación sobre el alcance del informe, las condiciones exigibles por la legislación y demás aspectos reglados que el informe debe comprobar.

4.2. Protocolo para la solicitud y elaboración de los informes

Ya se ha hecho referencia a las orientaciones que, a través de los correspondientes portales informáticos, proporcionan algunos de los órganos de la administración estatal que tienen encomendados la elaboración de estos informes. Así sucede en la administración aeronáutica y en la de telecomunicaciones. Estas orientaciones ponen de manifiesto el interés que tendría la existencia de un protocolo público para la elaboración de cada uno de estos informes.

Dicho protocolo debería recoger, al menos, las siguientes cuestiones:

- El modo de obtener, al comenzar la elaboración del plan, la información necesaria para poder considerar desde el inicio las afecciones sectoriales que cada informe debe comprobar
- La posibilidad de solicitar un informe—aunque en algunos casos no sea el definitivo—antes de concluir el proyecto del plan que se va a someter a la aprobación inicial y, en este caso, la documentación que debe incluir ese anteproyecto de plan
- El contenido del informe y, especialmente, del apartado conclusivo, en el que deberían quedar identificadas con claridad y de modo expreso las observaciones vinculantes u orientativas que se formulan. Estas observaciones deberían referirse a las determinaciones urbanísticas del plan que deben

ser modificadas o añadidas; sin recoger exposiciones generales sobre cuestiones que el plan debe tener en cuenta, muchas de las cuales forman parte de una normativa que, por su propia naturaleza, resulta directamente aplicable

- Las acciones que la administración receptora del informe podría llevar a cabo en caso de desacuerdo con el informe

4.3. Ajustar los plazos fijados para la emisión de los informes

En el apdo. 2.2 se han examinado los plazos que la ley prevé para la emisión de cada uno de los informes previstos. Allí se han identificado los principales problemas que esos plazos y la consecuencia de la no emisión del informe, dentro de aquéllos, pueden producir.

Si el objetivo estriba en conseguir una tramitación ágil del planeamiento, sin pérdida de seguridad jurídica, los plazos deberían ajustarse al tiempo necesario para la elaboración de cada uno de esos informes, considerando además los medios que deben ponerse a disposición de los órganos encargados de su emisión, para asegurar el funcionamiento eficaz de la administración estatal en este cometido.

Por otra parte, una adopción adecuada de los protocolos que han de seguirse en la solicitud y elaboración de estos informes podrían reducir sensiblemente el tiempo que ha de dedicarse a esta tarea.

En cualquier caso, no basta ajustar los plazos previstos en la legislación a los tiempos necesarios, sino que es preciso que los distintos órganos de la administración cumplan esos plazos, evitando así retrasos en la aprobación del plan, o que éste se apruebe con unas determinaciones que deberían haber sido evitadas.

Especialmente perjudicial es ese incumplimiento de los plazos en los casos en los que la no emisión del informe en plazo equivale a un informe desfavorable, tal y como actualmente sucede con los informes de la administración aeronáutica e hidrológica. Este último caso es especialmente grave pues la experiencia muestra que es frecuente que los informes de los organismos de cuenca no se emitan en plazo. En este sentido es reveladora la situación que, al respecto, expone el informe “Agua y Ordenación del Territorio”,

correspondiente al año 2009, elaborado por el Defensor del Pueblo; en él, refiriéndose a los informes de los organismos de cuenca previstos en el Art. 25.4 de la Ley de Aguas, se puede leer:

“No dejan de llamar la atención algunos retrasos: una cosa son los escasos 10 días del artículo 83 LPC y otra el año de demora que en ocasiones encontramos, a todas luces excesivo sobre todo si queda sin justificación convincente²⁴”.

El tiempo transcurrido desde 2009 no ha modificado sustancialmente esa demora en la emisión de estos informes, incluso la equiparación legal entre la no emisión de informe y el informe desfavorable puede haber afectado negativamente. Lógicamente la situación es diversa en los distintos organismo de cuenca, pero el hecho de que no se haya resuelto el problema queda constatado por los planes de gestión del riesgo de inundación de, prácticamente, todas las demarcaciones hidrográficas, pues, entre las medidas que se establecen para reducir ese riesgo de inundación, se encuentra la “mejora de la eficiencia en la emisión de los informes del art. 24.5 TRLA²⁵”.

4.4. Plena incorporación del principio de administración abierta

Los principios de la administración abierta, recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no solo reconocen el derecho de acceso a la información pública, sino también el deber de la administración de publicar “de forma periódica y actualizada la información que sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”²⁶.

La incorporación del principio de la administración abierta a los informes estatales exige la plena publicidad de la documentación que recoge las afecciones al planeamiento que estos informes deben comprobar, documentación que ha de mantenerse actualizada “en las sedes electrónicas o páginas web de una manera clara,

²⁴ Informe “Agua y Ordenación del Territorio”, presentado en la comparecencia Defensor del Pueblo ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, el 9 de marzo de 2010. El texto se refiere a los 10 días que marca el art. 83 de la Ley 30/1992, actualmente derogada, para evacuar los informes cuando no hay una disposición que exija otro plazo; el informe considera que ese es el plazo que corresponde a los informes de la administración

estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables”, tal como indica el art. 5.4 de la citada ley.

La documentación gráfica georreferenciada, accesible a través un visor, dota a esa información de un carácter estructurado y, además, deberá incluir referencias a los actos administrativos mediante los cuales se han aprobado las delimitaciones y afecciones que recoge esa documentación.

Por otra parte esta transparencia quedaría reforzada si los órganos de la administración a los que corresponda emitir estos informes preceptivos y vinculantes, hiciesen pública, periódicamente, una relación de los informes solicitados y resueltos. Esta información, en la medida en que incluye los motivos que dan lugar a informes desfavorables, facilitaría que el planeamiento que se remite para su informe recoja adecuadamente las afecciones sectoriales, evitando así retrasos en la tramitación de los planes y reduciendo el número de aprobaciones de planes que los tribunales pueden declarar nulos.

5. Conclusión a modo de desiderata

En el anterior apartado se han ido recogiendo los principales problemas prácticos que, para la correcta y ágil elaboración y tramitación del planeamiento urbanístico, supone el modo en que actualmente inciden en este proceso los informes preceptivos y vinculantes que establece la legislación sectorial del Estado. En algunos casos esos inconvenientes proceden del tenor de los correspondientes preceptos legales; en otros, de su interpretación jurisdiccional y, por último, en otros casos, simplemente del modo en que son implementados por los órganos de la administración estatal.

De este estudio se extraen las siguientes conclusiones:

1. Para facilitar el carácter integral al que debe aspirar la ordenación territorial y urbanística y la regulación de los informes sectoriales debería

hidrológica, al no existir en esa fecha 2010, ninguna disposición que indicase otro plazo.

²⁵ Cfr. por ejemplo: PGRI del Ebro (Anejo 2, p. 8), del Duero (Anejo 2, p. 10), del Miño-Sil (anejo 2, p. 8), y del Guadalquivir (anejo 2, p.7), aprobados por el Real Decreto 18/2016.

²⁶ Art. 5.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

realizarse de un modo unitario, atendiendo simultáneamente a las diversas necesidades sectoriales, de carácter estatal y a los cometidos que corresponden al planeamiento.

2. La legislación sectorial, al determinar las afecciones que ha de respetar el planeamiento ha de tener en cuenta el alcance y limitaciones de la técnica urbanística, así como los procedimientos administrativos que deben seguirse en la implementación de las previsiones de aquel planeamiento.

En este sentido, por ejemplo, debería establecerse con precisión qué disponibilidad de recursos hídricos deben requerirse en relación con las propuestas de ordenación que plantee el planeamiento. Si se considerase necesario que se exija la disponibilidad jurídica –tal y como la jurisprudencia del Tribunal Supremo entiende el requisito de la existencia de recursos hídricos– sería necesario adaptar a esta exigencia el procedimiento que se sigue actualmente en las concesiones de agua para abastecimiento de las poblaciones. No obstante hay que tener en cuenta que el planeamiento general regula desarrollos futuros que no siempre se llegan a realizar, por lo que parece que el momento más adecuado para exigir esa concesión sería aquél en el que fuesen a concretarse tales previsiones, mediante el correspondiente planeamiento de desarrollo.

3. La regulación de los informes sectoriales debe establecer, en sus líneas básicas, el procedimiento que se seguirá en su elaboración y remisión a la administración urbanística, incluyendo las consultas que se pueden hacer al órgano de la administración sectorial antes de remitir para su informe el proyecto del plan urbanístico; la apertura de un proceso de negociación cuando la administración urbanística no considere adecuado el informe elaborado por la administración sectorial y el plazo en el que debe remitirse cada uno de los informes sectoriales, de modo que cuando el órgano de la administración sectorial considere necesario ampliar el mismo deba justificarlo y comunicarlo a la administración urbanística.

4. Asimismo se regulará la accesibilidad universal de la documentación necesaria para conocer las afecciones sectoriales que debe respetar el planeamiento: documentación que debe mantenerse actualizada, georeferenciada y en formatos reutilizables por los interesados. En esa información constará el acto administrativo

que aprueba la documentación elaborada por la administración sectorial.

6. Referencias

6.1. Legislación

—Estatal

- Ley 8/1975, de 12 de marzo, de las zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional.
- Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.
- Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de concesión de obras públicas.
- Ley 21/2003, de 7 de julio, Seguridad Aérea.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.
- Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras.
- Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.
- Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y de la Rehabilitación Urbana.
- Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de Servidumbres Aeronáuticas.
- Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, modificado parcialmente por el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero.
- Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- Real Decreto 18/2016, de 15 de enero, por el que se aprueban los Planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas del Guadalquivir, Segura, Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta y Melilla.

—Autonómica

- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo (de la

Comunidad de Madrid).
Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación
Urbanística de Andalucía
Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo
(del País Vasco).

STS 3926/2015, Sección 5 de la Sala de lo
Contencioso del Tribunal Supremo, de 29 de
septiembre de 2015, en respuesta al recurso
645/2014.

6.2. Jurisprudencia

—Sentencias del Tribunal Constitucional

STC 40/1998, de 19 de febrero, en respuesta a los recursos de inconstitucionalidad 522/1993, 525/1993, 548/1993 y 551/1993. En relación con determinados preceptos de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

STC 149/1998, de 2 de julio, en respuesta a los recursos de inconstitucionalidad 1689/1988, 1708/1988, 1711/1988, 1715/1988, 1717/1988, 1723/1988, 1728/1988, 1729/1988 y 1740/1988, contra la Ley 21/1988, de 28 de julio, de Costas.

—Sentencias del Tribunal Supremo

STS 3275/2012, Sección 5 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de 24 de abril de 2012, en respuesta al recurso 2263/2009.

STS 6091/2012, Sección 5 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de 25 de septiembre de 2012, en respuesta al recurso 3135/2009.

STS 3416/2013, Sección 5 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de 21 de junio de 2013, en respuesta al recurso 3838/2010.

STS 1058/2014, Sección 5 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de 18 de marzo de 2014, en respuesta al recurso 3310/2011.

6.3. Documentos administrativos y portales de la administración

DEFENSOR DEL PUEBLO, Informe "Agua y Ordenación del Territorio", presentado en la comparecencia Defensor del Pueblo ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, el 9 de marzo de 2010.

MINISTERIO DE DEFENSA, Dirección General de Infraestructuras, Subdirección General de Patrimonio, <http://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/sedef/digenin/sdgpatrimonio/> (14.02.2019).

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA, Secretaría de Estado para el Avance Digital, Urbanismo y despliegue de redes, <https://avancedigital.gob.es/urbanismo-despliegue-redes/informes/Paginas/informes-urbanisticos.aspx>

MINISTERIO DE FOMENTO, Dirección General de Carreteras, Subdirección General de Explotación y Gestión de la Red. Nota de Servicio 3/2016.

— Agencia Estatal de Seguridad Aérea, https://www.seguridadaerea.gob.es/lang_castellano/particulares/servidumbres/rd_ssaa/default.aspx (14.02.2019)

— Aéreo, Actividades y servicios, Normativa y procedimientos, https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/AVIACION_CIVIL/INFORMACION/PROCEDIMIENTOS/INFOR_PLANT_URBANISTICO/proc_aerop_envio.htm (14.02.2019)

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, Costas y Medio Marino, Procedimientos y gestión del dominio público marítimo-terrestre <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/procedimientos-gestion-dominio-publico-maritimo-terrestre/linea-deslinde/default.aspx> (14.02.2019).

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 200, verano 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 393-402

Flujos migratorios y territorios europeos: entre permanencia y cambio. Una mirada desde Italia

Francesco LO PICCOLO & Vincenzo TODARO

Dipartimento di Architettura. Università degli Studi di Palermo
francesco.lopiccolo@unipa.it; vincenzo.todaro.architetto@gmail.com

1. Flujos migratorios: de países de origen a lugares de acogida

La Comisión Europea recientemente ha publicado estadísticas actualizadas sobre el número de refugiados y migrantes que trataron de llegar a Europa en 2018, a través del Mediterráneo¹.

Las llegadas de inmigrantes a Europa en 2018 fueron de alrededor de 134.000, lo que representa una disminución significativa en comparación con 2017, año en el que se registraron casi 180.000 llegadas. España fue el principal destino de migrantes y refugiados en 2018, recibiendo alrededor de 60.000 migrantes y refugiados, en comparación con casi 46.000 en Grecia y 23.000 en Italia (Fig. 1).

El número de refugiados y migrantes que murieron en el mar tratando de llegar a Europa disminuyó en 2018 en comparación con 2017.

Según datos de la Comisión Europea, de hecho, 2.160 personas murieron tratando de llegar a Europa en 2018, frente a 3.129 en 2017.

De estos primeros datos se desprende claramente que, con respecto a la variación de las corrientes migratorias internacionales, en los últimos decenios los países considerados durante el siglo XX como lugares de origen de las corrientes migratorias se han convertido en lugares de acogida.

En relación con el escenario anterior, los fenómenos de globalización, las recientes transformaciones socioeconómicas y laborales, así como la ampliación de la Unión Europea a los países del Este, son la base de la convergencia de un complejo sistema de factores interdependientes que determinan el continuo cambio en las relaciones entre los países de origen y destino de los flujos migratorios (TODARO, 2016).

¹ European Commission, Emergency Response Coordination Centre (ERCC),

European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations.

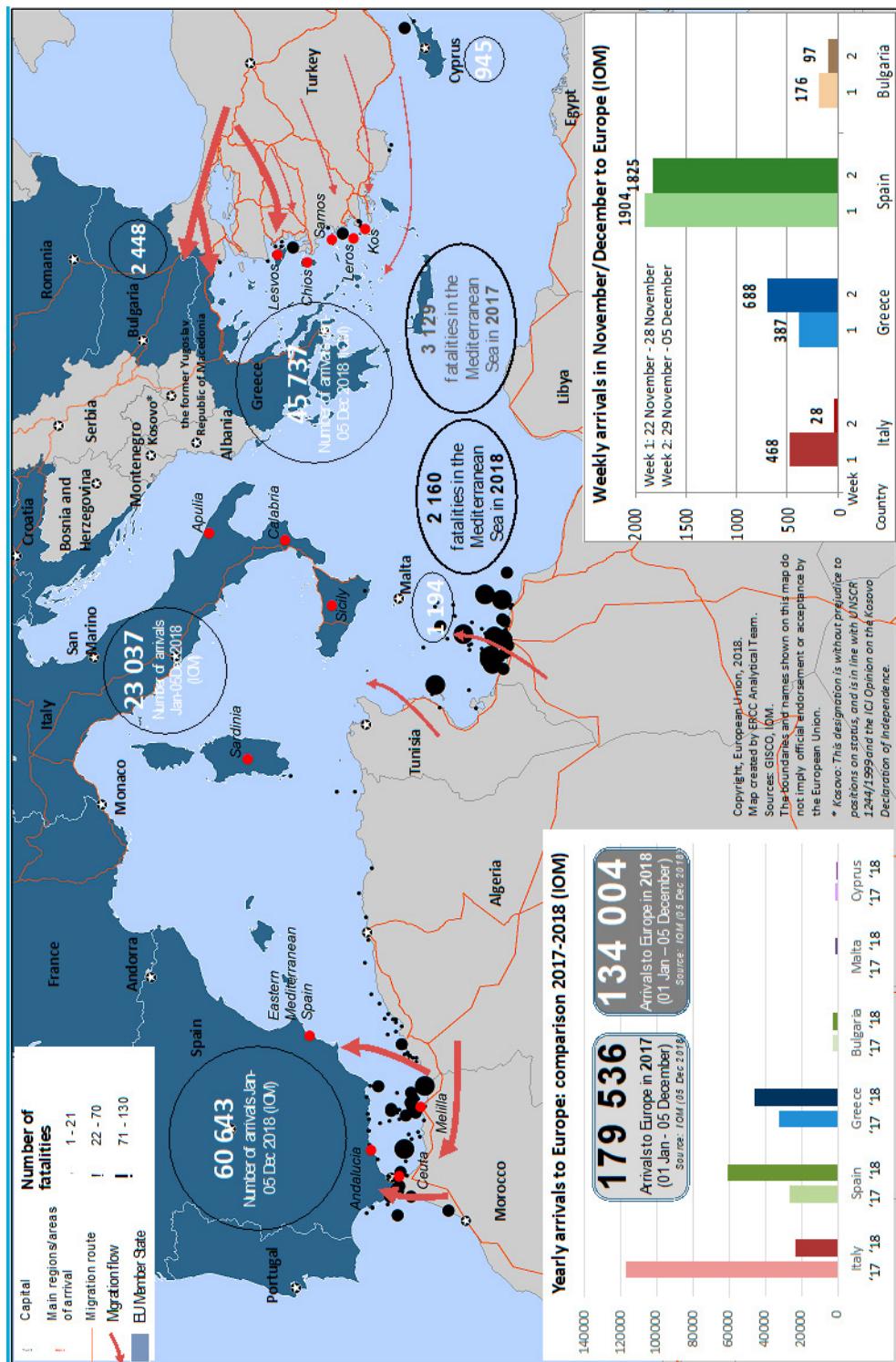


Fig.1/ Flujos de refugiados y migrantes a Europa a partir del 11/12/2018.

Fuente: COMISIÓN EUROPEA

Estos flujos suelen ser generados por condiciones políticas, sociales y económicas que afectan tanto al país de origen de los migrantes (factores de empuje), como al país de destino (factores de atracción). La estabilidad política, asociada a la riqueza económica y a la seguridad social de la UE, ha determinado su gran atractivo en los principales flujos migratorios procedentes primero del Norte de África y después de Europa del Este.

En la última década, los cambios porcentuales más significativos en la intensificación de los flujos migratorios se han registrado, en particular, en los países del Sur de Europa. Como hemos visto, Italia², junto con España y Grecia, es uno de los países más afectados por estos fenómenos, asumiendo de hecho el papel de "puerta" que de África introduce en Europa y actuando como puente entre mundos vecinos, pero a menudo muy diferentes.

Aunque, de hecho, ya en correspondencia con los primeros flujos migratorios de los años setenta que interesaron a Italia, el fenómeno se ha caracterizado esencialmente por formas de migración "fronteriza", típicas de los movimientos fronterizos entre zonas vecinas³, estos flujos siempre han actuado a una escala al menos nacional (si es que no internacional); por lo tanto, estas áreas (y sus respectivos contextos territoriales) se configuran como zonas de entrada más que como áreas de destino final (BONIFAZI, 1994).

En efecto, durante los años ochenta se consolidaron los primeros asentamientos en el Sur de Italia, pero al mismo tiempo se convirtieron en zonas de paso hacia los mercados de trabajo más amplios de las regiones septentrionales (Lombardía, Piamonte, Véneto) (BALDUZZI,

² Tradicionalmente, Italia ha sido un país de emigración. Algunos estudios (ROSOLI, 1978) estiman que entre 1876 y 1976 más de 24 millones de personas abandonaron el país. La fase histórica de mayor emigración, entre la unificación del país en 1861 y el comienzo del Fascismo en 1920 (con un pico en 1913, con más de 870.000 salidas), se define de hecho como "gran emigración" o "diáspora italiana" (ROSOLI, 1978). Desde los años sesenta, período en el que se concentró el crecimiento económico más importante del país durante el siglo XX, el fenómeno de la emigración comenzó a debilitarse significativamente, mientras que los primeros flujos significativos de inmigrantes se registraron hacia mediados de los años setenta, período en el que el país vivió un período de profundos cambios sociales y económicos (BONIFAZI, 1994).

³ A partir de los años setenta, las dos regiones italianas que más claramente mostraron tales condiciones fueron Friuli Venezia Giulia (Noreste), para los flujos procedentes de la antigua Yugoslavia, y Sicilia, para los flujos procedentes del Norte de África. En particular, en Sicilia, la costa de Trapani (Mazara del Vallo en particular), desde principios de los años sesenta acoge a los primeros inmigrantes norteafricanos.

2016).

En la transición a los años noventa, otras dos zonas atrajeron los principales flujos de trabajadores extranjeros que entraron en los pliegues del trabajo menos cualificado: el Nordeste (especialmente Véneto y Trentino), donde los trabajadores extranjeros entraron en el sector de la pequeña empresa, y al mismo tiempo el Centro (especialmente Toscana y Las Marcas), donde encontraron empleo en la agricultura y la industria (BALDUZZI, 2016). Este mismo período marca tanto el crecimiento cuantitativo de los extranjeros en Italia como la evolución del perfil de las presencias en términos de componente femenino y de jóvenes (de 0 a 4 años y de 10 a 14 años), signo del primer fenómeno de estabilización y de la consiguiente reunificación familiar (BLANGIARDO, 2014).

Desde finales de los años noventa, y con los efectos de la ampliación de la UE hacia el Este, el componente de inmigración en Italia ha sido una realidad estructural que ha contribuido a cambiar el País, tanto desde el punto de vista cultural como socio-económico.

Según los datos del último censo 2001-2011⁴, el número de residentes extranjeros se ha triplicado, pasando de 1,3 millones de personas en 2001 a 4,5 millones en 2011⁵.

Por otro lado, según la Fundación ISMU (2014), la presencia de extranjeros irregulares en los últimos veinte años ha disminuido significativamente, pasando de 47% (1991) a 9% (2011), y alcanzando en 2013 el 6% del total, equivalente a unas 300 mil unidades⁶. Los datos estadísticos muestran cómo el aumento de la población total del país (2001-2011) se debe al aumento de la población extranjera (de 2.694.256 unidades).

nos (hombres tunecinos) (Zanfrini, 1993; Pugliese, 2006).

⁴ Cfr. ISTAT (2012), Il censimento della popolazione straniera. Testo disponible al sitio: http://www.istat.it/it/files/2012/12/scheda_stranieri.pdf

⁵ En lo que respecta al componente extranjero, el ámbito de observación del censo oficial incluye a las personas que tienen su residencia habitual en Italia y que no tienen la ciudadanía italiana, incluidos los apátridas. Para los extranjeros no comunitarios, el requisito para ser considerados residentes, además de su residencia habitual, es la posesión de un permiso de residencia regular en Italia (un permiso de residencia o la solicitud de renovación o la primera expedición del permiso o la autorización de entrada en Italia para la reagrupación familiar o por razones de trabajo).

⁶ La reducción significativa de la presencia irregular es el resultado de las políticas de los últimos años: los decretos de flujo que se han configurado como "amnistía", la "amnistía para los trabajadores domésticos y los cuidadores" (2009), los "días de clic" (2011), la medida de "salida del trabajo no declarado" (2012). Los datos de Ismu sobre presencia irregular están disponibles en: <http://www.ismu.org/irregolari-e-sbarchi-presenze/>

Estos valores subrayan, paralelamente, la tendencia negativa de la población italiana (disminución de 250.000 unidades).

Según los datos más recientes, al 1º de enero de 2018 residían en Italia 5.144.440 extranjeros, el 8,5% de la población (ISTAT, 2018).

En comparación con la distribución territorial de las presencias, como puede verse en la Fig. 2,

Zonas geográficas	2018	distribución %
Noroeste	1.727.178	33,5
Noreste	1.225.466	23,8
Centro	1.319.692	25,6
Sur	624.866	12,1
Islas	247.238	4,8
Italia	5.144.440	100,0

Fig.2/ Población residente extranjera por zona geográfica a 1 de enero de 2018.

Fuente: ISTAT, 2018.

se registran valores significativamente diferentes: 33,5 de los extranjeros viven en el Noroeste, 23,8% en el Noreste, 25,6% en el Centro y 16,9% en el Sur y las Islas.

Los porcentajes más significativos de la población extranjera en relación con el total de la población regional, como puede verse en la Fig. 3, se concentran en el Centro-Norte con los valores más altos en Lombardía (22,4%), Lazio (13,2%) y Emilia Romagna (10,4%).

En el Sur y en las Islas, y en particular en Apulia (3,3%) y Cerdeña (3,3%), se registran valores porcentuales significativamente inferiores. Entre las regiones italianas, la que tiene la mayor comunidad extranjera es Emilia Romagna (535.974, el 12,04% de la población total), seguida de Lombardía (1.153.835, el 11,5% de la población residente) y Lazio (679.474, el 11,5% de la población residente) (Figs. 3-4). Sin embargo, la mayor variación porcentual se registra en el Sur, incluso en los últimos años (Fig. 5).

En relación con las primeras nacionalidades, como puede verse en la Fig. 7, la comunidad rumana registra 1.190.091 presencias, lo que equivale al 23,13% del número total de extranjeros

Regiones	M	F	Total	%	% Extranjeros sobre pobl. total	Variación % año anterior
1. Lombardía	561.415	592.420	1.153.835	22,4%	11,50%	+1,3%
2. Lazio	328.918	350.556	679.474	13,2%	11,52%	+2,5%
3. Emilia-Romagna	251.079	284.895	535.974	10,4%	12,04%	+1,3%
4. Veneto	230.077	257.787	487.864	9,5%	9,95%	+0,5%
5. Piemonte	201.222	222.284	423.506	8,2%	9,68%	+1,1%
6. Toscana	191.659	216.804	408.463	7,9%	10,93%	+2,0%
7. Campania	128.768	129.756	258.524	5,0%	4,44%	+6,1%
8. Sicilia	101.099	91.915	193.014	3,8%	3,84%	+2,0%
9. Liguria	67.600	74.120	141.720	2,8%	9,10%	+2,5%
10. Marche	61.848	74.197	136.045	2,6%	8,88%	-0,1%
11. Apulia	66.440	67.911	134.351	2,6%	3,32%	+5,0%
12. Calabria	55.332	53.162	108.494	2,1%	5,54%	+5,5%
13. Friuli Venecia Giulia	50.836	55.845	106.681	2,1%	8,77%	+2,3%
14. Umbría	42.209	53.501	95.710	1,9%	10,82%	-0,2%
15. Trentino-Alto Adige	44.553	50.394	94.947	1,8%	8,89%	+1,8%
16. Abruzzo	39.929	47.125	87.054	1,7%	6,62%	+0,6%
17. Cerdeña	26.430	27.794	54.224	1,1%	3,29%	+7,7%
18. Basilicata	11.239	11.261	22.500	0,4%	3,97%	+8,3%
19. Molise	7.513	6.430	13.943	0,3%	4,52%	+7,4%
20. Valle de Aosta	3.556	4.561	8.117	0,2%	6,43%	-1,7%
Total ITALIA	2.471.722	2.672.718	5.144.440	100,0%	+1,9%	

Fig.3/ Población residente extranjera por región al 1 de enero de 2018.

Fuente: ISTAT, 2018.

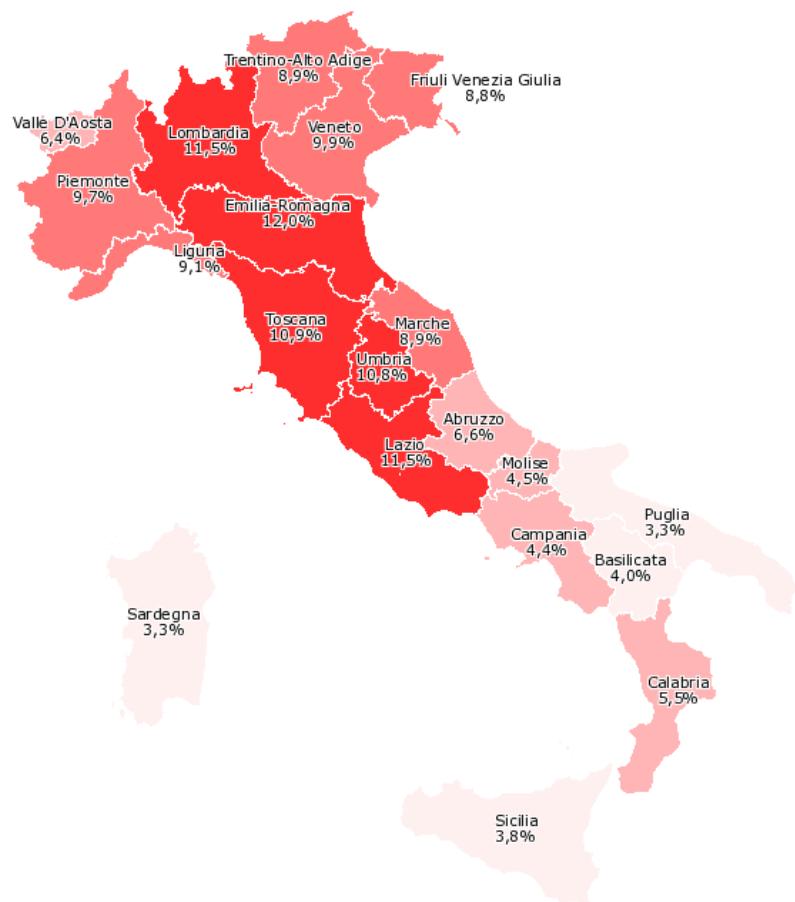


FIG.4/ Porcentaje de extranjeros que residen en regiones por cada 100 habitantes.

Fuente: ISTAT, 2018.

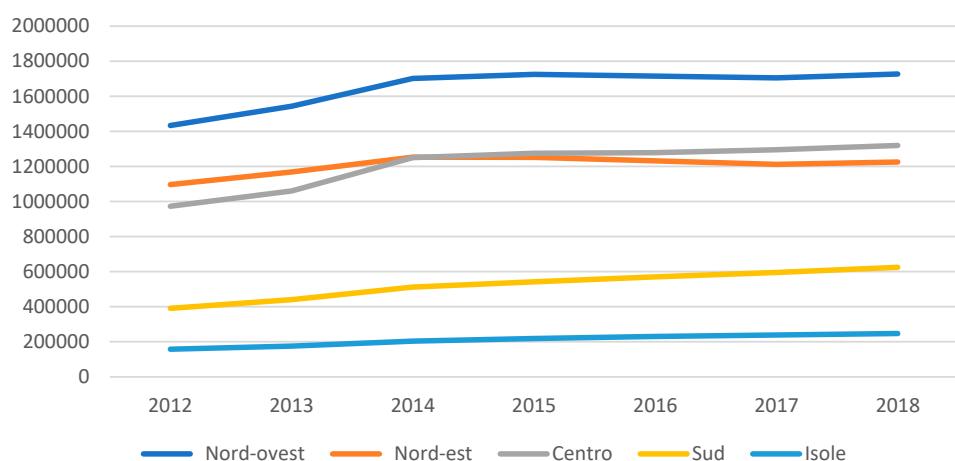


FIG.5/ Variación Población extranjera residente por área geográfica de 2012 a 2018.

Fuente: ISTAT, 2018.

Edad	Extranjeros			
	M	F	Total	%
0-4	174.433	164.310	338.743	6,6%
5-9	165.526	154.186	319.712	6,2%
10-14	128.987	119.638	248.625	4,8%
15-19	136.330	102.000	238.330	4,6%
20-24	190.712	137.812	328.524	6,4%
25-29	234.616	227.550	462.166	9,0%
30-34	289.044	298.759	587.803	11,4%
35-39	305.882	309.288	615.170	12,0%
40-44	264.591	282.062	546.653	10,6%
45-49	210.080	251.890	461.970	9,0%
50-54	145.482	202.029	347.511	6,8%
55-59	96.313	169.781	266.094	5,2%
60-64	57.759	117.231	174.990	3,4%
65-69	32.041	68.171	100.212	1,9%
70-74	17.887	32.066	49.953	1,0%
75-79	11.860	19.706	31.566	0,6%
80-84	6.460	9.774	16.234	0,3%
85-89	2.612	4.300	6.912	0,1%
90-94	872	1.624	2.496	0,0%
95-99	206	470	676	0,0%
100+	29	71	100	0,0%
Total	2.471.722	2.672.718	5.144.440	100%

FIG.6/ Distribución de la población extranjera por sexo y edad al 1 de enero de 2018.

Fuente: ISTAT, 2018.

Ciudadanías	M	F	Total	%
Rumanía	505.961	684.130	1.190.091	23,13%
Albanía	225.103	215.362	440.465	8,56%
Marruecos	221.932	194.599	416.531	8,10%
China Rep. Popular	146.450	144.231	290.681	5,65%
Ucrania	52.267	184.780	237.047	4,61%
Filipinas	72.599	95.260	167.859	3,26%
India	89.749	62.042	151.791	2,95%
Bangladesh	96.424	35.543	131.967	2,57%
Moldova	44.309	87.505	131.814	2,56%
Egipto	80.394	39.119	119.513	2,32%

FIG.7/ Las diez nacionalidades principales. Población residente extranjera por género y país de ciudadanía al 1 de enero de 2018.

Fuente: ISTAT, 2018.

presentes, seguida por la comunidad albanesa (440.465 presencias, 8,56%), la comunidad marroquí (416.531 presencias, 8,10%), la comunidad china (290.681 presencias, 5,65%) y la comunidad ucraniana (237.047 presencias, 4,61%) (ISTAT, 2018).

Aunque la incidencia de la población extranjera sobre la población total sea evidente y muestre, en términos de presencia, un perfil social estable, los datos oficiales deben sumarse al fenómeno de la población sumergida, que obviamente no entra dentro de las encuestas estadísticas, y que contribuye a modificar en ocasiones de forma significativa el marco de referencia de la población residente, en particular a escala local.

En relación con la distribución a escala local, en las últimas décadas en Italia, junto con el crecimiento de los flujos migratorios y el hacinamiento en los grandes centros urbanos, se ha registrado una progresiva distribución de los asentamientos de inmigrantes con evidentes fenómenos de dispersión espacial (Lo Piccolo, 2013; Balbo, 2015; Lo Piccolo & Todaro, 2015; Todaro, 2014 y 2016; Lo Piccolo & Laino & Todaro, 2017; Lo Piccolo & Picone & Todaro 2017a y 2017b): La mayoría de los inmigrantes, al igual que la población italiana, también residen en municipios con menos de 20.000 habitantes.

En Italia, en particular, el mencionado fenómeno de la distribución territorial de los inmigrantes ha afectado recientemente principalmente a las pequeñas ciudades del interior y a las zonas rurales.

Si examinamos detenidamente los pequeños centros urbanos (incluidos, por ejemplo, los municipios de la zona de Castelli Romani, cerca de Roma), los que en particular han sido testigos de la intensificación de los fenómenos de despoblación y abandono en los últimos decenios, nos damos cuenta de que la disponibilidad de viviendas de bajo costo y la proximidad a los grandes centros urbanos han facilitado de hecho un proceso de sustitución de la población en beneficio de los extranjeros. En estos contextos, muchos de los cuales son de gran interés histórico, la presencia de inmigrantes ha contribuido a la revitalización del tejido socioeconómico y a la recuperación y mantenimiento del patrimonio histórico y arquitectónico, a menudo en un evidente estado de degradación (Ricci, 2010).

Si nos fijamos en las zonas rurales, la apremiante actualidad del fenómeno migratorio, constantemente recordada por las crónicas nacionales e internacionales, el amplio debate generado a nivel internacional (Martin, 1985;

Hoggart & Mendoza, 1999; King, 2000; Kasimis, 2010; Avallone, 2011; Corrado, 2012; Caruso, 2013; Colloca & Corrado, 2013) y los informes periódicos e instrumentos de seguimiento institucional (MÉDICOS SIN FRONTERAS, 2008; CÁRITAS MIGRANTES, 2011; MÉDICOS POR LOS DERECHOS HUMANOS, 2015) han vuelto a llamar la atención sobre las cuestiones críticas relacionadas con las condiciones de vida y de trabajo de los inmigrantes.

Según Berlan (2002), estas condiciones son el efecto final de un acuerdo tácito entre las políticas nacionales y de la UE en materia de agricultura e inmigración, cuyos objetivos implícitos están dictados por las "necesidades" del empresariado agrícola y la complementariedad entre la inmigración regular e irregular, según ese "modelo californiano", hoy extendido a todos los países euromediterráneos, para el que la mano de obra inmigrante, de bajo coste y sin cualificación, asume un papel estructural (Todaro, 2017).

AMBROSINI (2015) considera que explicitan el "efecto espejo" entre la integración del componente inmigrante en la sociedad italiana (empleo y vivienda) y el perfil distintivo de nuestras regiones, caracterizadas por fuertes desigualdades y contradicciones socioeconómicas.

Sin embargo, tanto la imagen de la contribución ofrecida por los inmigrantes en la composición social como la de su integración en el mundo del trabajo (AMBROSINI, 2015) experimentan variaciones significativas en el paso de la macroescala territorial a la local, donde los inmigrantes interactúan con la población local también y sobre todo en términos espaciales. A nivel local, de hecho, el número de inmigrantes y sus niveles de empleo son diferentes, en relación con la dinámica socioeconómica de las diferentes realidades locales. En muchos casos ha habido formas interesantes de integración con el tejido social y económico local (Riace en Calabria) y en otros la presencia de inmigrantes ha permitido la recuperación del parque de edificios públicos en estado de abandono (municipios de la corona romana).

2. Los primeros efectos del Decreto Salvini convertido en Ley nº 132 de 2018: entre la negación de los derechos fundamentales de la persona y las formas de "desobediencia civil".

La tendencia de crecimiento constante de la

población extranjera que hemos descrito en los párrafos anteriores, sin embargo, ya se está reduciendo significativamente como resultado del Decreto Salvini, convertido en la Ley nº 132⁷, aprobada por el Parlamento italiano el 1 de diciembre de 2018 después de un acalorado debate político que no insinúa apaciguar.

Entre los objetivos prioritarios de la ley se encuentra la drástica reducción del número de migrantes que llegan a las costas italianas. Los dispositivos más importantes desarrollados por la ley para no facilitar la estancia en Italia de los refugiados y solicitantes de asilo son los siguientes:

- la cancelación de los permisos de residencia por motivos humanitarios, que anteriormente duraban dos años y permitían el acceso al trabajo y a las prestaciones sociales. La nueva ley introduce permisos especiales de protección social, por razones de salud, por desastres naturales en el país de origen, con una duración máxima de un año en lugar de dos.
- la duplicación de 90 a 180 días del tiempo máximo durante el cual se puede obligar a los extranjeros a permanecer en los centros de detención para su repatriación, con un aumento de los fondos para llevar a cabo las mismas repatriaciones con mayor rapidez.
- el debilitamiento del sistema SPRAR (Sistema de protección de los solicitantes de asilo y los refugiados), es decir, la acogida gestionada por los municipios, que sirve para proporcionar a los solicitantes de asilo cursos de idiomas y otras vías de integración. Sólo los inmigrantes a los que se ha concedido protección internacional tendrán acceso a este sistema, mientras que los que siguen solicitando serán excluidos.

En cuanto a las decisiones tomadas por el Gobierno italiano, se considera que las principales críticas se refieren a las políticas humanitarias y de derechos humanos, así como a las políticas internacionales, las consecuencias inmediatas que la aplicación de la ley está teniendo. Aunque no podemos hablar de los efectos inmediatos de la ley, casi dos meses después de su aprobación hay un aumento en el número de víctimas en el mar (del 1 al 21 de enero de 2019 son 203

⁷ Decreto-Ley nº 113 de 4 de octubre de 2018, que contiene "Disposiciones urgentes sobre protección internacional e inmigración, seguridad pública, así como medidas para el funcionamiento del Ministerio del Interior y la organización y funcionamiento de la Agencia Nacional para la Administración y Destino de los Bienes

contra 202 y 234 para el mismo período de 2018 y 2017) y el número de barcos desaparecidos (los organismos competentes muestran una fuerte sospecha de que los buques mercantes y privados, por miedo a quedarse varados durante días o semanas frente a los puertos a la espera de permisos que no son difíciles de obtener, no aceptan las solicitudes de ayuda de los naufragos) o incluso la estancia de los inmigrantes en condiciones de insoportable de los países de origen.

En este sentido, las decisiones miope del Gobierno italiano y la política de la Unión Europea de privarse de responsabilidad en lugar de abordar el problema, prefieren no tenerlo en cuenta.

Por otra parte, en el frente interno italiano, los efectos inmediatos que se temen están vinculados, por una parte, a la reducción del sistema de recepción de las SPRAR, que provocará el hacinamiento y el colapso de las grandes estructuras que sólo prestan servicios esenciales, los denominados "nuevos guetos", y, por otra parte, al riesgo real de un aumento considerable de la asistencia irregular que, además, no podrá trabajar regularmente y recibir incentivos o prestaciones sociales.

En este sentido, según las estimaciones publicadas por el ISPI (Instituto de Estudios Políticos Internacionales), la nueva ley tendrá como resultado 60.000 residentes irregulares adicionales para el año 2020, que se sumarán a los 600.000 que se estima que ya están presentes en Italia.

Por último, en diferentes partes de Italia⁸, en particular en las regiones del Sur, existen fenómenos de "desobediencia civil" a la Ley 132 de 2018, promovidos en particular por alcaldes y administradores locales debido al perfil de inconstitucionalidad de la ley atribuible a la negación de los derechos fundamentales de los inmigrantes.

Entre las iniciativas más relevantes se encuentra la del alcalde de Palermo Leoluca Orlando, quien, en referencia a la invalidez de la Ley 132 del permiso de residencia para la solicitud de asilo a efectos de registro, ha decidido "RETENER, para los extranjeros posiblemente implicados en la aplicación de la Ley 132/2018, cualquier procedimiento que pueda afectar a los derechos

Incautados y Confiscados de la Delincuencia Organizada", convertido, con modificaciones, por la Ley nº 132 de 1 de diciembre de 2018 (DO Serie General nº 281 de 3 de diciembre de 2018).

⁸ Cfr. https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812_.

fundamentales de la persona, con referencia particular, pero no exclusiva, a los procedimientos de registro".

El alcalde de Nápoles, Luigi de Magistris, y otras autoridades portuarias (por ejemplo, las del puerto de La Spezia) ofrecieron la "apertura" de sus respectivos puertos para el desembarco de migrantes en los buques Sea Watch y Sea Eye, que luego desembarcaron en Malta y se distribuyeron en ocho países europeos diferentes (Alemania, Francia, Portugal, Irlanda, Rumanía, Luxemburgo, Países Bajos e Italia). Por último, el alcalde de Bari, Antonio Decaro, presidente de la Asociación Nacional de Municipios Italianos (ANCI), dijo que los derechos humanos no son un asunto de negociación.

Bibliografía

- AMBROSINI M. (2015): "L'inserimento degli immigrati sul territorio", in L'Italia e le sue regioni, Treccani, testo disponibile al sito: http://www.treccani.it/encyclopedie/l-inserimento-degli-immigrati-sul-territorio_%281%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/
- AVALLONE G. (2011): *Sostenibilità, agricoltura e migrazioni. Il caso dei lavoratori immigrati nell'agricoltura del sud d'Italia*, "Culture della sostenibilità", 8, pp. 1-12.
- BALBO M. (a cura di) (2015): *Migrazioni e piccoli comuni*, FrancoAngeli, Milano.
- BALDUZZI G. (2016): *Gli immigrati nei sistemi locali del lavoro italiani: caratteristiche e prospettive di un modello di insediamento*, Paper ISMU, Luglio 2016, disponibile online: https://www.researchgate.net/publication/305724689_Gli_immigrati_nei_sistemi_locali_del_lavoro_italiani_caratteristiche_e_prospettive_di_un_modello_di_inseidamento.
- BLANGIARDO G.C. (2014): "Gli aspetti statistici", in Fondazione Ismu, *Ventunesimo Rapporto sulle migrazioni 2015*, FrancoAngeli, Milano, pp. 45-60.
- BONIFAZI C. (1994): "Size and characteristics of foreign immigration in Italy", *Lobour*, 8, 1: 173-190.
- BERLAN J.P. (2002): *La longue histoire du modèle californien*, Forum Civique Européen, Le goût amer de nos fruits et légumes. L'exploitation des migrants dans l'agriculture intensive en Europe, "Informations et Commentaires", pp. 15-22.
- CARITAS MIGRANTES (2011): *Dossier statistico immigrazione 2011. XXI Rapporto*, IDOS Edizioni, Roma.
- CARUSO F.S. (2013): *I migranti nei contesti rurali meridionali tra conflitto e inclusione differenziale: cause ed effetti delle rivolte di Rosarno e Castel Volturno*. Contributo a VI conferenza annuale Espanet (Network for European Social Policy Analysis), Cosenza, 19-21 settembre 2013, disponibile online: <http://www.espanet-italia.net>.
- COLLOCA C. & CORRADO A. 2013: *Trasformazioni meridionali: migranti e aree rurali. Un'introduzione*, in COLLOCA C., CORRADO A. (a cura di), *La globalizzazione delle campagne. Migranti e società rurali nel Sud Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- CORRADO A. 2012: *Ruralità differenziate e migrazioni nel Sud Italia*, "Agriregioneropa", 28, pp. 72-75.
- KASIMIS C. 2010: *Trend demografici e flussi migratori internazionali nell'Europa rurale*, "Agriregioneropa", 21, pp. 71-74.
- KING R. 2000: *Southern Europe in the Changing Global Map of Migration*, in KING R., LAZARIDIS G.M., TSARDANIDIS C. (eds.), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, MacMillan, Basomgstone.
- HOGGART K. & MENDOZA C. 1999: *African Immigrants Workers in Spanish Agriculture*, "Sociologia Ruralis", 37(4), pp. 538-562.
- LO PICCOLO F. (2013): *Nuovi abitanti e diritto alla città: riposizionamenti teorici e responsabilità operative della disciplina urbanistica*, in Lo Piccolo F. (a cura di), *Nuovi abitanti e diritto alla città. Un viaggio in Italia*, Altralinea, Firenze.
- & LAINO G. & TODARO V. (2017): "Dimensione multietnica e transizioni post-metropolitane: riflessioni su una fenomenologia socio-spatiale", in BALDUCCI A., FEDELI V. e CURCI F., (a cura di) *Ripensare la questione urbana. Regionalizzazione dell'urbano in Italia e scenari di innovazione*, Guerini, Milano, pp. 149-170.
- & PICONE M. & TODARO V. (2018): *Transizioni postmetropolitane. Declinazioni locali delle dinamiche posturbane in Sicilia*, FrancoAngeli, Milano.
- & (2017a): *South-eastern Sicily: a counterfactual post-metropolis*, in BALDUCCI A., FEDELI V., CURCI F. (a cura di), *Post-Metropolitan Territories. Looking for a New Urbanity*, Routledge, Abingdon.
- & PICONE M. & TODARO V. (2017b): *La Sicilia Sud-Orientale, una regione post-metropolitana controllata*, Balducci A., Fedeli V., Curci F. (a cura di), Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia, Guerini e Associati, Milano.
- & TODARO V. (2015): "Concentración vs dispersión de los inmigrantes en Italia. Análisis comparativo de la distribución de la población extranjera en las regiones urbanas", CyTET, XLVII, 184: 397-404.
- MARTIN P. 1985: *Migrant Labor in Agriculture: An International Comparison*, "International Migration Review", 19(1), pp. 135-143.
- MEDICI PER I DIRITTI UMANI (Medu) (2015): *Terrain-giusta. Rapporto sulle condizioni di vita e lavoro dei braccianti stranieri in agricoltura*, testo disponibile al sito: <http://www.mediciperidirittumanu.org/pdf/Terrain-giusta.pdf>.
- MEDICI SENZA FRONTIERE (2008): *Una stagione all'inferno: rapporto sulle condizioni degli immigrati impiegati in agricoltura nelle regioni del Sud Italia*, disponibile online: http://www.medicisenzafrontiere.it/Immagini/file/pubblicazioni/una_stagione_all_inferno.pdf
- PUGLIESE E. (2006): *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, Bologna.
- RICCI M. (2010): "Una casa per i migranti nei centri storici minori", in Caritas, Camera di commercio e Provincia di Roma, *Osservatorio Romano sulle Migrazioni. Sesto Rapporto*, Idos, Roma, pp. 56-59.

- ROSOLI G. (a cura di) (1978): *Un secolo di emigrazione italiana 1876-1976*, Centro studi emigrazione, Roma.
- TODARO V. (2017), "Mutamenti spaziali come effetto di mutazioni sociali? Questioni aperte sui flussi migratori nei territori dell'agricoltura di qualità in Sicilia", *CONTESTI*, 1-2: 72-87.
- (2016): *Transizioni post-metropolitane ai margini: la Sicilia dei migranti, oltre l'invisibile*, "Territorio", 76, pp. 72-77.
- (2014): *Immigrati in contesti fragili, tra conflitti latenti e limiti delle politiche locali di accoglienza*, "Urbanistica Informazioni", 257, pp. 42-45.
- ZANFRINI L. (1993), *Gli immigrati nei mercati del lavoro locali. Spunti di riflessione dalla ricerca empirica*, in COLASANTO M., AMBROSINI M. (a cura di), *L'integrazione invisibile. L'immigrazione in Italia tra cittadinanza economica e marginalità sociale*, Vita e Pensiero, Milano.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 199, primavera 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 403-414

Mercado de vivienda en expansión y desaceleración de la economía

Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ

Vocal del Consejo Superior de Estadística, Doctor en CC. Económicas
y ex presidente del BHE y de Caja Granada

"El alcalde de Londres recibió abundantes críticas por proponer nuevos controles a los alquileres para hacer la vida en la capital británica más atractiva y más accesible. Algunos británicos rechazan los intentos de controlar los alquileres porque sucesivos gobiernos durante el siglo veinte vacilaron entre más o menos regulación, produciendo cada cambio peores resultados. Pero buena parte de la oposición al control de alquileres es inadecuada. En Alemania, una forma de control funciona realmente bien".

"German rent control works for both landlords and tenants".
The Financial Times, marzo de 2019

Introducción

En 2018 el mercado de vivienda en España atravesó por una fase clara de expansión, a la vista del comportamiento de los precios de la vivienda, de las mayores ventas y de la fuerte recuperación de la nueva construcción residencial. En la primera mitad de 2019 ha habido modificaciones legales significativas que afectan al mercado de vivienda

En el presente trabajo se analiza en el primer apartado la evolución general de la economía mundial. En el segundo se repasa la situación de la economía española, que parece mantener en 2019 buena parte de la pujanza del año anterior. En el tercer apartado se comenta la evolución de los precios de las viviendas y de los alquileres.

En el cuarto se resumen las variables que inciden sobre la demanda de vivienda y se analiza la marcha de las compraventas. En el quinto se describe la evolución de la nueva construcción

residencial. En el sexto y último apartado se resumen los principales cambios normativos establecidos en 2019.

1. Evolución de la economía mundial

La expansión de la economía mundial se ha debilitado en 2019. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la economía mundial crecerá en 2019 en torno al 3,5% (FMI, 2019). La desaceleración será más acusada en los países con economías más avanzadas, cuyo crecimiento global no pasará del 2% (2,3% en 2018).

El riesgo de una recesión global es reducido y la desaceleración aparece como relativamente sincronizada a nivel mundial. El que la favorable evolución de la economía conseguida en 2018 pueda mantenerse depende de varios factores.

Entre estos últimos destaca el alcance que puede

Correo electrónico: julio.r.lopez@pataura.e.telefonica.net

tener la desaceleración en China, la evolución del comercio mundial, amenazada por el conflicto chino-norteamericano sobre aranceles. También influirá el alcance de la desaceleración en la Eurozona, la posibilidad de un "Brexit" duro (sin acuerdo entre el Reino Unido y la Unión Europea), la posibilidad de correcciones en unos mercados bursátiles ampliamente sobrevalorados, la intensidad que puede presentar la reducción de los precios del petróleo en 2019 (Fig. 1) y de otras materias primas (N. ROUBINI, 2019).

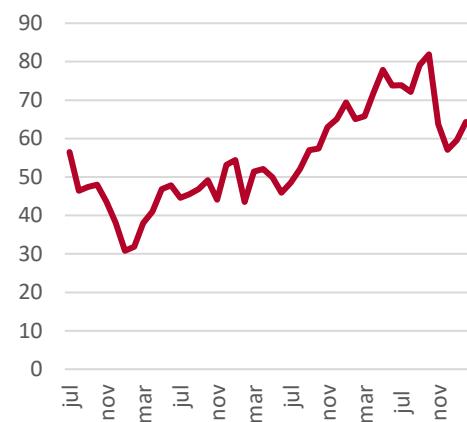


Fig. 1/ Precios petróleo, Mar del Norte, dólares por barril. Serie mensual, 2015-2019.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

El PIB de la Eurozona se había debilitado en el último trimestre de 2018. Dicho debilitamiento se ha acentuado en 2019, lo que podría indicar que algunos factores más persistentes están desempeñando un papel significativo. Se considera que los factores que habían soportado el mayor crecimiento de la Eurozona siguen actuando, como es el caso de una política monetaria expansiva, los salarios crecientes y el carácter más expansivo de la política fiscal en algunos estados miembros (BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE), 2019).

La previsión de crecimiento para la Eurozona es del 1,1% en 2019 (1,9% en 2018) (Fig. 2). El menor crecimiento previsto para la inversión en capital fijo y el mayor aumento de las importaciones son los principales factores que frenarán el crecimiento de la Eurozona en este ejercicio. El crecimiento del empleo sufrirá una acusada desaceleración y retrocederá el superávit de la balanza de pagos por cuenta corriente.

Todo indica que los tipos de interés se van a mantener en niveles reducidos en 2019, situación que puede mantenerse por un espacio de tiempo prolongado, a la vista de que la política fiscal tiene un alcance reducido. Esto es así por los

altos niveles alcanzados por la deuda pública en un amplio número de países (A. TURNER, 2019).

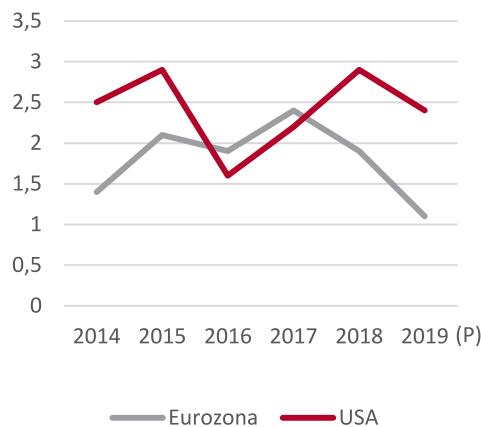


Fig. 2/ Estados Unidos y Eurozona. Tasas reales de crecimiento del PIB, 2014-2019 (previsión).

Fuente: COMISIÓN EUROPEA, FMI.

2. Economía española. Desaceleración moderada

En 2018 la economía española creció en un 2,6% (3% en 2017), impulsada por la demanda interna, que aumentó en un 2,9%, mientras que la aportación de la demanda exterior resultó ligeramente negativa (-0,3), como consecuencia del menor crecimiento de las exportaciones respecto de las importaciones.

El PIB de la economía española creció, pues, ampliamente por encima de la eurozona (1,9%) (Fig. 3), situándose así entre los estados

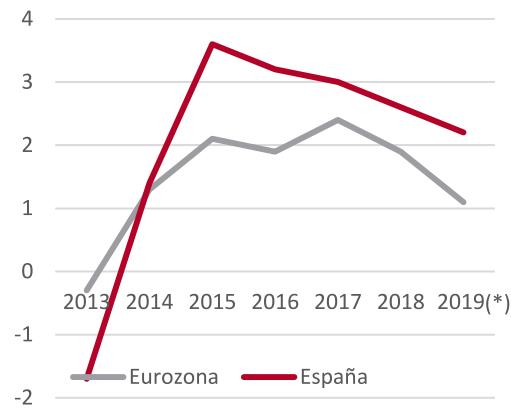


Fig. 3/ España y Eurozona. Tasas de crecimiento anual del PIB, precios constantes, 2013-2019 (previsión).

Fuente: BCE, FUNCAS.

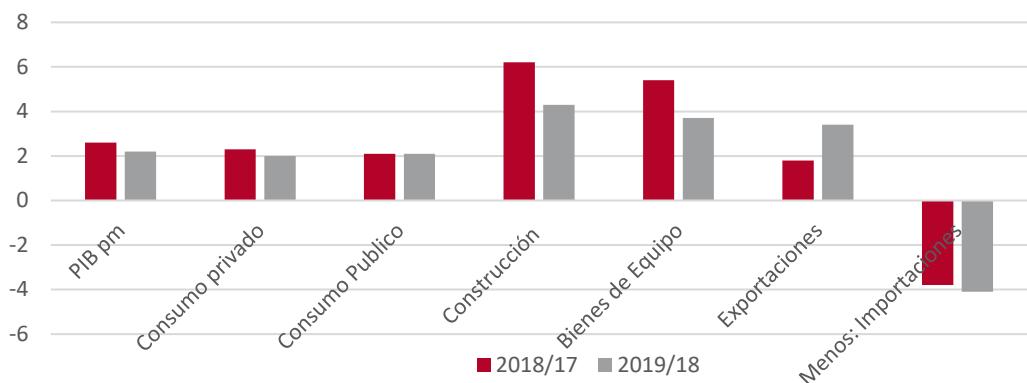


Fig. 4/ Principales agregados macroeconómicos. Tasas de variación a precios constantes, 2018-2019 (previsión).

Fuente: INE

miembros con mayor ritmo de crecimiento. La construcción (6,2%) y la inversión en bienes de equipo (5,4%) fueron los componentes de la demanda que registraron los mayores crecimientos en 2018 (FIG. 4). El crecimiento del consumo privado, el 2,3% resultó significativo, a costa de registrarse un nuevo descenso de la tasa de ahorro de los hogares.

El crecimiento del empleo en 2018 fue del 2,5%, situándose la tasa media de desempleo anual en el 15,3%. El aumento de la productividad resultó muy modesto (0,1%), lo que puede revelar un menor aumento de la competitividad, visible en la desaceleración del aumento de las exportaciones.

El aumento de los precios de consumo fue del 1,2% (diciembre), levemente superior al de 2017 (1,1%). El aumento medio salarial (coste salarial por persona ocupada) en 2018 fue del 1%, por debajo del 1,7% de aumento medio anual del índice de precios de consumo.

El menor aumento de las exportaciones respecto de las importaciones y el mayor precio del barril de petróleo en 2018 provocaron un descenso acusado del superávit por cuenta corriente de la economía española. Este último disminuyó desde el 2,4% de 2017 al 1,9% en 2018 (FIG. 5).

El comportamiento de las exportaciones refleja la desaceleración de la economía mundial, mientras que la mayor expansión de las importaciones refleja la mayor tensión de la demanda interna. El mantenimiento del superávit exterior es una condición fundamental para mantener la expansión y la lucha contra el desempleo (R. TORRES, 2019).

El déficit de las administraciones públicas fue inferior en 2018 al 3% (-2,7%), situándose la deuda pública por debajo del 100% (96,8%), destacando el mayor déficit de la Seguridad

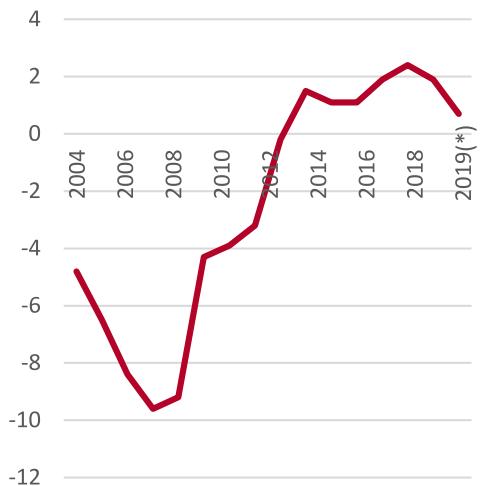


Fig. 5/ España. Saldos anuales de la balanza de pagos por cuenta corriente, en porcentajes del PIB, 2004-2018 (previsión).

Fuente: FMI.

Social.

La previsión para 2019 es de un crecimiento del 2,2%, reflejo de una demanda interna desacelerada (2,4%) y de la persistencia de una aportación negativa del resto del mundo. El aumento medio previsto del empleo es del 2,4%, lo que situaría la tasa media de desempleo en el 13,9%. La construcción sería el componente más dinámico de la demanda, según la previsión citada.

3. Mercado de vivienda (I). Los precios

El mercado de vivienda mantuvo un perfil de claro dominio de la demanda en 2018. La presente

recuperación presenta rasgos diferenciados respecto de la precedente, como es la fuerte tensión alcista de la demanda de alquiler, el papel relevante de los inversores institucionales, la influencia creciente de las plataformas de pisos turísticos y la heterogeneidad acentuada de los mercados.

En 2018 el índice de precios de vivienda del INE aumentó en un 6,6% (7,2% en 2017) (Fig. 6). El crecimiento fue más acusado en el primer semestre (7,9%) que en el segundo (5,3%). El aumento de los precios de tasación fue del 3,9% (3,1% en 2017). El crecimiento de los precios

medidos según el índice del INE, apoyado en la regresión hedónica aplicada a los datos de los notarios, ha duplicado al aumento registrado por los precios de tasación en la etapa de recuperación 2014-2018.

En 2018 el aumento mayor de los precios, por comunidades autónomas, siempre según el índice del INE, volvió a corresponder a la Comunidad de Madrid (9,6%), seguida por Cataluña (9,1%). Asturias (3,4%) y Extremadura (2,7%) registraron los menores aumentos de precios.

En cuanto a los aumentos acumulados de precios entre el segundo trimestre de 2014 y el



Fig. 6/ Índice de precios de vivienda y precios de tasación. Tasas de variación anuales, 2010-2018 (%).

Fuente: INE y MINISTERIO DE FOMENTO.

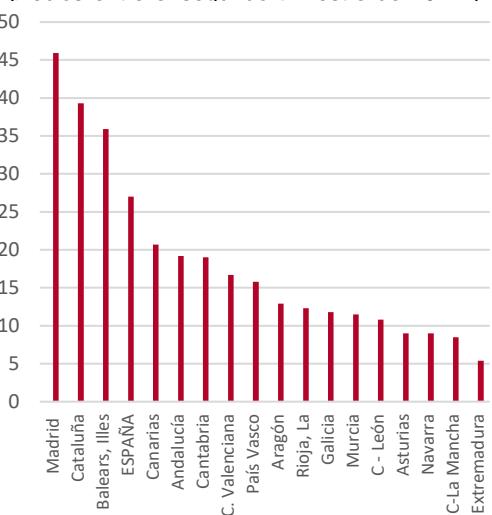


Fig. 7/ Índice de precios de vivienda. Tasas de variación acumuladas en la etapa de recuperación, 2018 IV / 2014. I (%)

Fuente: INE.

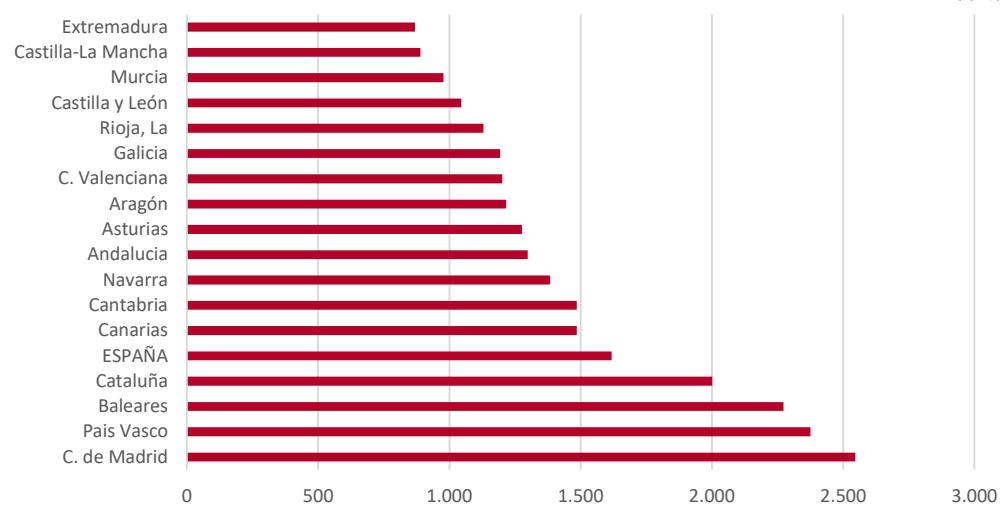


Fig. 8/ Precios de tasación de las viviendas, España y CC. AA. 3er trimestre de 2018, Euros/m².

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

cuarto trimestre de 2018, esto es, en la fase de recuperación, los crecimientos acumulados más intensos fueron los de Madrid (45,8%), Cataluña (39,3%) y Baleares (34,9%). Castilla-La Mancha (8,5%) y Extremadura (5,4%) registraron los menores incrementos. El aumento acumulado de los precios en el conjunto de España fue del 27% (FIG. 7).

Las mayores aglomeraciones humanas y las zonas turísticas, litoral y e islas, han sido los territorios donde los aumentos de precios de las viviendas han sido más acusados, mientras que en el interior los aumentos han sido bastante más moderados.

En cuanto a las cifras absolutas de precios, los datos de la estadística de tasaciones revelan que en la Comunidad de Madrid se alcanzaron los precios más elevados en el cuarto trimestre de 2018, con 2.546 euros/m², seguida del País Vasco (2.376) y Baleares (2.002). Los precios medios de la provincia de Barcelona fueron de 2.360 euros/m². Los precios más reducidos han sido los de Castilla-La Mancha (890 euros/m²) y Extremadura (869) (FIG. 8).

En cuanto a los alquileres, no hay una estadística

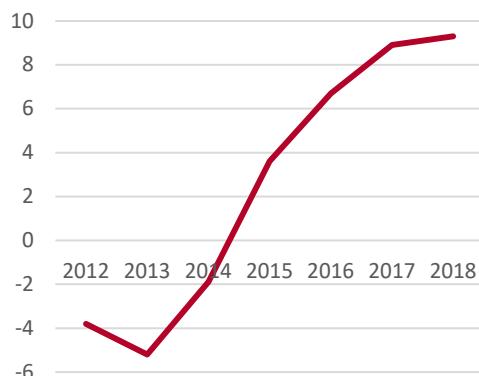


Fig. 8bis/ **Alquileres. Tasas de variación anual (a 31 XII) (%)**.

Fuente: IDEALISTA.COM Y FOTOCASA.ES.

pública de dicha variable, por lo que hay que recurrir a los portales idealista.com y fotocasa.es, que obtienen los precios medios solicitados por los arrendadores. Según Idealista, el aumento de los alquileres en 2018 fue del 9,3%, alcanzando un nivel medio de 10,6 euros /m²-mes en diciembre de dicho año (FIG. 8bis).

Madrid presentó, según dicha fuente, el aumento interanual más elevado de los alquileres de vivienda (10,5%), seguida de Navarra (9,9%). Destacó el descenso de los alquileres en Extremadura (0,1%). El aumento acumulado de los alquileres (obtenido con datos de los dos

portales inmobiliarios antes mencionados) entre 2014 y 2018 ha sido el 29%, superior en dos puntos porcentuales al correspondiente a los precios de venta de las viviendas.

En 2018 el aumento de los precios de venta de las viviendas y de los alquileres superó ampliamente a los correspondientes al índice de precios de consumo (1,2%) y al de los salarios por persona ocupada (0,9%). Entre el cuarto trimestre de 2013 y el mismo periodo de 2018, los aumentos acumulados de los precios de las viviendas alcanzaron el 26,7%, frente a aumentos del 2,8% en los precios de consumo y del 2,2% en los salarios por persona ocupada (FIG. 9).

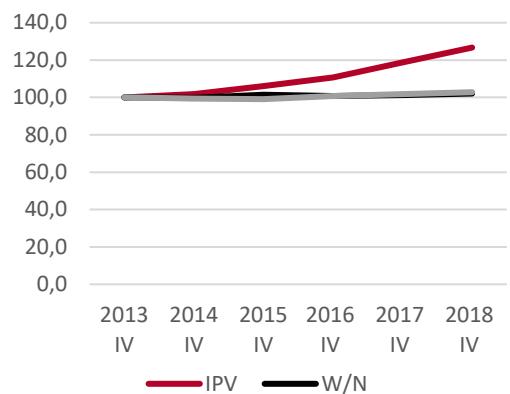


Fig. 9/ **Índice de precios de vivienda. Salarios por persona ocupada. Índice de precios de consumo. Datos al 4º trimestre, 100: 2013. IV.**

Fuente: INE.

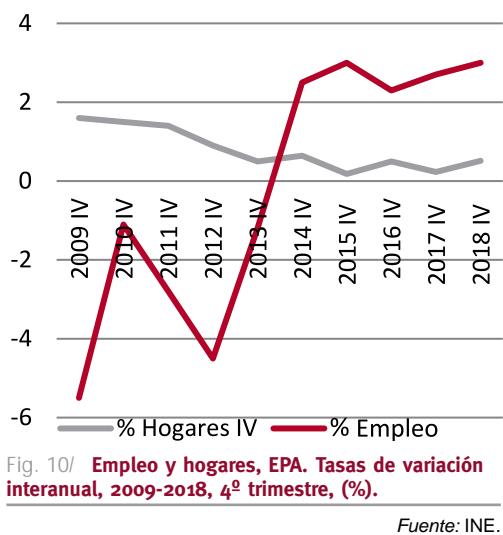
La financiarización de la vivienda es un fenómeno cada vez más acusado y generalizado en los países desarrollados. Las políticas monetarias seguidas por los bancos centrales en los últimos años han contribuido a generar una importante liquidez. Esta última se desvía hacia la compra de todo tipo de activos, destacando las correspondientes a los activos bursátiles y a los activos inmobiliarios.

Se compran viviendas con fines de inversión, a la vista de que la rentabilidad obtenida mediante los alquileres y la revalorización del precio supera ampliamente a la de la mayoría de los activos financieros. De ese modo, ante la presión de la demanda, los niveles de precios de las viviendas y los alquileres se alejan de los niveles medios salariales y de renta disponible de los hogares. Se acentúa así la carestía de la vivienda, en especial para los hogares con rentas más reducidas y más vulnerables.

4. Mercado de vivienda (II). Demanda y financiación

La demanda de vivienda se vio favorecida en 2018 por la creación de empleo, por el descenso del ahorro de los hogares y por las favorables condiciones de la financiación crediticia.

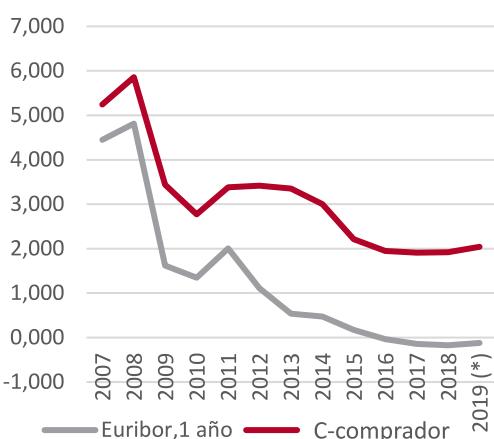
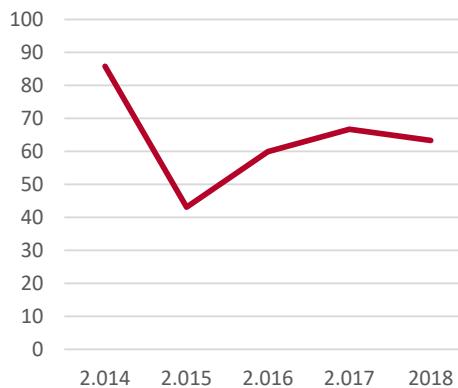
El empleo aumentó en 2018 en un 3%, según la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE, correspondiente a 566.200 nuevos empleos netos (FIG. 10). El mayor aumento del empleo tuvo lugar en el sector de la construcción, donde la variación interanual fue del 11,9%. La creación neta de hogares, según la EPA, fue de 95.300, correspondiente a una variación relativa del 0,51%.



Por otra parte, la Encuesta Continua de Hogares del INE situó la variación media anual de los hogares en un 0,34% en 2018 (FIG. 11). Por comunidades autónomas el mayor aumento relativo fue el de la Comunidad de Islas Baleares, donde la variación anual citada fue del 1,07%, seguida por la Comunidad de Madrid, con un 1,03% de variación.

Hubo descenso del número de hogares en cuatro autonomías: las dos Castillas, Extremadura y Asturias, donde el descenso relativo fue del 0,35%. La variación relativa del número de hogares resulta similar a las variaciones relativas de la demanda de vivienda.

El tipo de interés medio de los préstamos a comprador de vivienda fue el 1,92% en 2018, ascendiendo el diferencial medio de los préstamos sobre el tipo de referencia (el Euribor a doce meses en más del 90% de las nuevas operaciones) a 2,09 puntos porcentuales,



El volumen de nuevas operaciones crediticias ascendió en 2018 a 43.821 millones de euros, superior en un 15,3% al volumen del año anterior. En enero de 2019 el crecimiento interanual de las nuevas operaciones de crédito a comprador se ha desacelerado hasta el 7,2% (FIG. 13). Las operaciones crediticias que no son una renegociación crecieron en 2018 en un 12,8%,

desacelerándose la variación interanual hasta el 5,8% en enero de 2019.



Fig. 13/ Crédito a comprador de vivienda. Nuevas operaciones. Serie anual, 2003-2019 (previsión)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

Los préstamos con vencimiento superior a cinco años han registrado un importante aumento en enero de 2019, retrocediendo al 15% la proporción de los préstamos con actualización anual. Esta evolución es un reflejo del peso creciente de los préstamos a interés fijo dentro de las nuevas operaciones.

El saldo vivo de los préstamos a comprador de vivienda descendió en 2018 (diciembre) en un 1,3%, moderándose el descenso hasta el -1,1% en febrero de 2019 (Fig. 14). El proceso de desapalancamiento de los hogares ha debido ser muy intenso, a la vista de que con una importante variación de la cuantía de las nuevas operaciones, el saldo vivo de los préstamos ha mantenido una tasa de variación negativa.

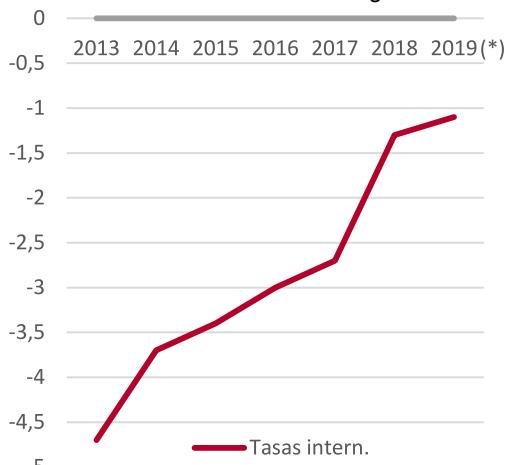


Fig. 14/ Crédito a hogares. Saldo vivo. Tasa de variación interanual (a 31.12), 2013-2019 (previsión).

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

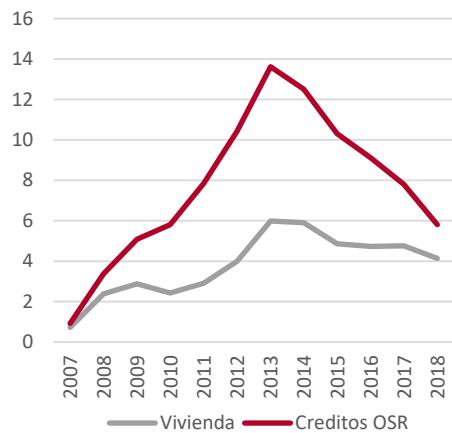


Fig. 15/ Tasas de morosidad: crédito al sector privado y crédito a comprador de vivienda, 2007-2018.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

La morosidad de los créditos al sector privado descendió en 2018, situándose en diciembre de 2018 en el 5,8%, dos puntos porcentuales por debajo del nivel del mismo mes del pasado ejercicio. El descenso de la morosidad de los préstamos a comprador de vivienda ha sido menos acusado que el del conjunto del crédito al sector privado.

En diciembre de 2018 la tasa de morosidad de los préstamos a comprador de vivienda ascendió al 4,14% (Fig. 15). La morosidad del resto de los préstamos inmobiliarios se mantuvo más elevada, correspondiendo una tasa de morosidad del 13,7% a los préstamos a la construcción y un 9,6% a los préstamos a promotor inmobiliario.

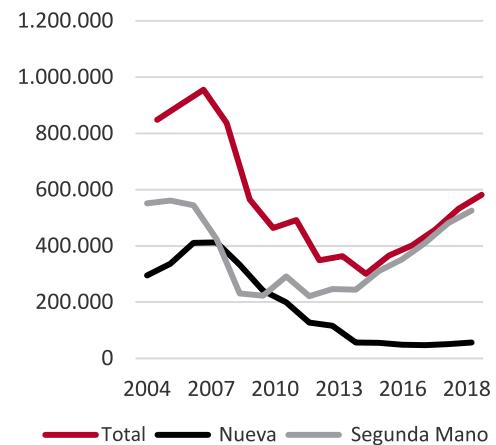


Fig. 16/ Transmisiones de viviendas. Total, nuevas y usadas, 2004-2018.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

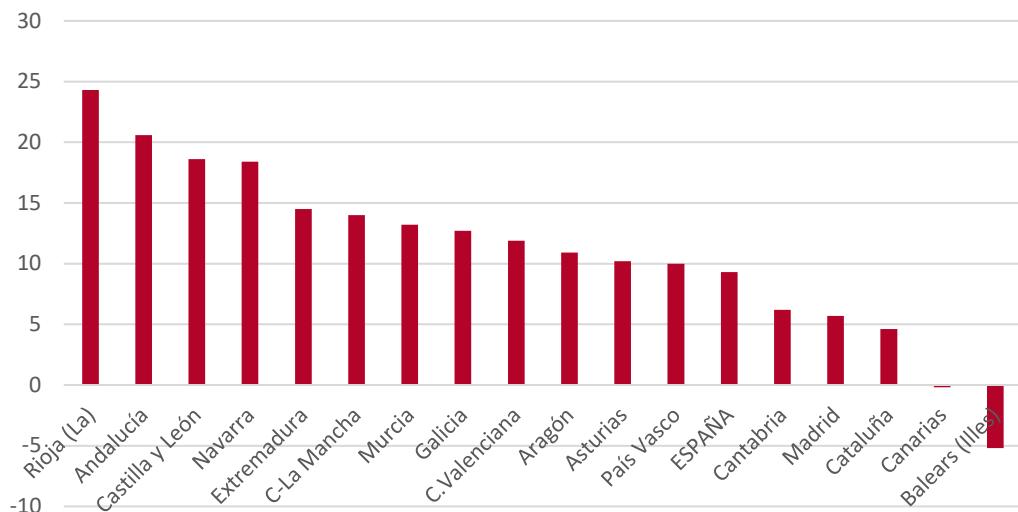


Fig. 17/ Transmisiones inmobiliarias (notarios). Tasas de variación, 2018/2017 (%). España y CC. Autónomas.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

Las compraventas de viviendas crecieron en 2018 en un 9,3%, elevándose el número hasta 581.800. Se recuperaron las ventas de viviendas nuevas, que aumentaron en un 11,6%, aumento superior a la variación del 9% de las viviendas de segunda mano (FIG. 16).

Las ventas de viviendas usadas supusieron en 2018 el 90,3% del total de ventas. Las transmisiones de viviendas a extranjeros se desaceleraron en 2018 hasta una variación del 4,2%, correspondiente a unas 93.000 viviendas.

Por comunidades autónomas, frente a un aumento del 9,3% para el conjunto nacional, los mayores aumentos relativos fueron de los de

La Rioja (24,3%) y Andalucía (20,6%). Canarias (-0,2%) y Baleares (-5,2%) fueron las autonomías con un comportamiento menos expansivo en el pasado ejercicio (FIG. 17).

En 2018 las hipotecas sobre viviendas supusieron el 67% de las compraventas registradas (FIG.18), lo que indica que siguen siendo relevantes las compras de vivienda sin financiación, posiblemente realizadas con fines de inversión. Las compraventas efectuadas con financiación hipotecaria parecen experimentar un aumento más acusado que en ejercicios precedentes.

En 2018 la demanda de vivienda registró una variación significativa, destacando la

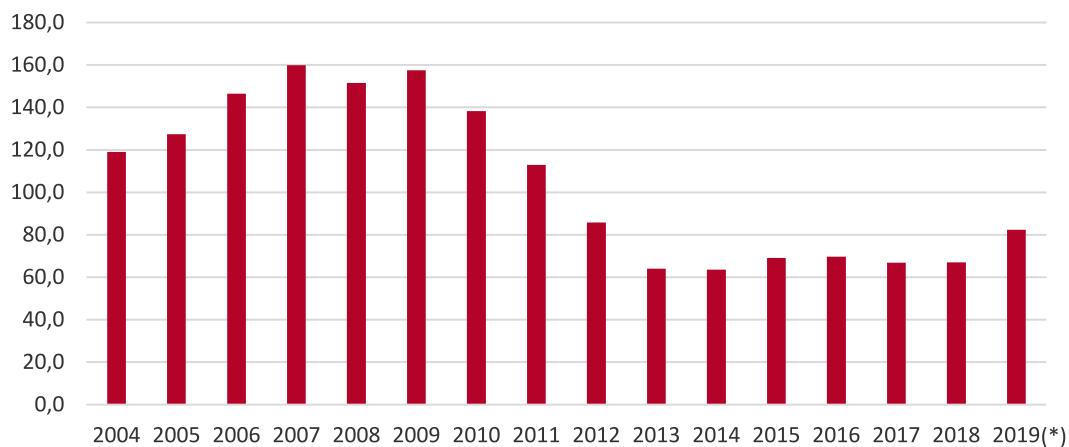


Fig. 18/ Hipotecas registradas de viviendas sobre compraventas registradas de viviendas. Proporción anual, 2004-2019 (previsión).

Fuente: INE

recuperación de las ventas de viviendas de nueva construcción. Los nuevos préstamos a comprador de vivienda experimentaron una variación importante, a pesar de lo cual continuó siendo negativa la variación del saldo vivo de dichos préstamos.

5. Mercado de Vivienda (III). La nueva oferta de viviendas

En 2018 los visados de obra nueva de vivienda crecieron en un 24,7% sobre el año precedente, lo que supuso un total de 100.733 iniciaciones de viviendas (80.786 en 2017). El total de viviendas terminadas, medidas por los certificados de fin de

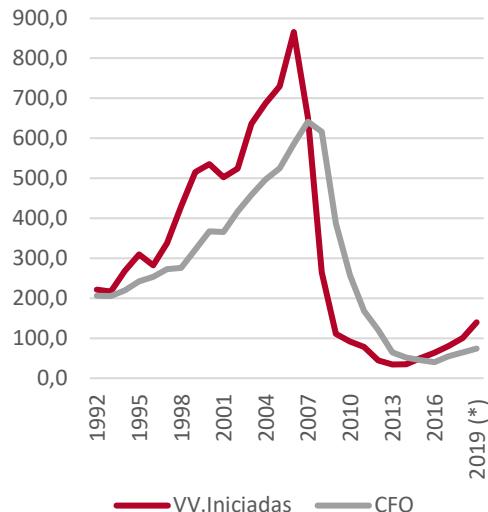


Fig. 19/ Viviendas iniciadas y terminadas, totales anuales, 1992-2019 (previsión).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

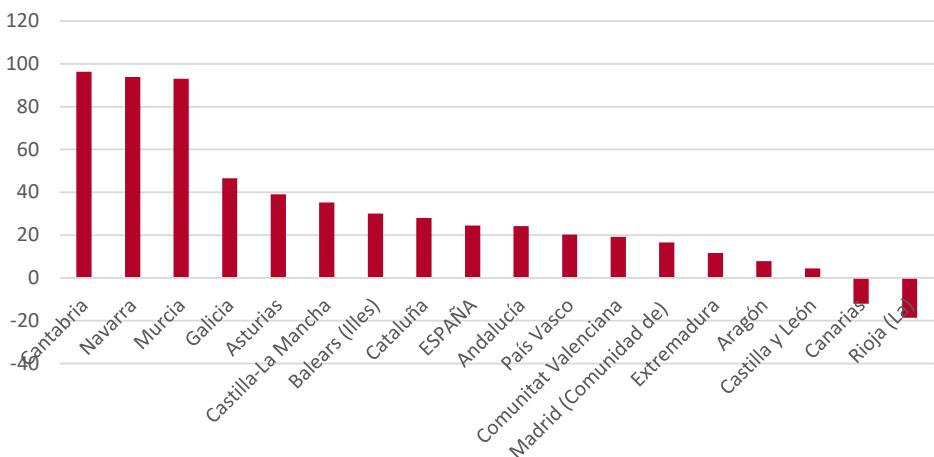


Fig. 21/ Visados de obra nueva (aparejadores), variaciones 2018/17 (%), España y CC. Autónomas.

Fuente: INE

obra, ascendió a 64.354, un 17,8% superior al de las terminaciones de viviendas del año anterior (Fig. 19).

El total de viviendas iniciadas en 2018 superó a la creación neta de hogares, 85.300 según la EPA (Fig. 20). En enero de 2019 ha persistido el ritmo creciente de la nueva actividad constructora. Las viviendas iniciadas aumentaron en enero en un 39% sobre el mismo mes de 2018, lo que implica que, de mantenerse un ritmo de iniciaciones equivalente en el resto del año, el número de iniciaciones de 2019 superaría las 140.000.

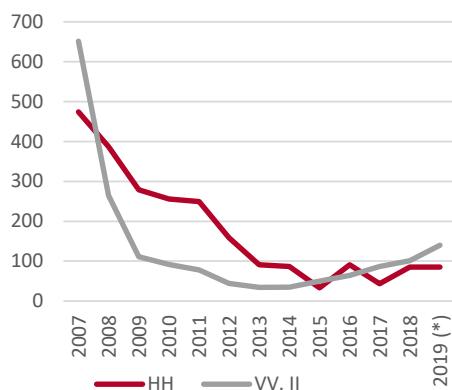


Fig. 20 / Viviendas: Viviendas iniciadas y variación anual del número de hogares. Datos anuales, 2007-2019 (previsión).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO E INE.

Por Comunidades Autónomas, las variaciones interanuales más destacadas en 2018 fueron las de Cantabria (96,3%), Navarra (93,6%)

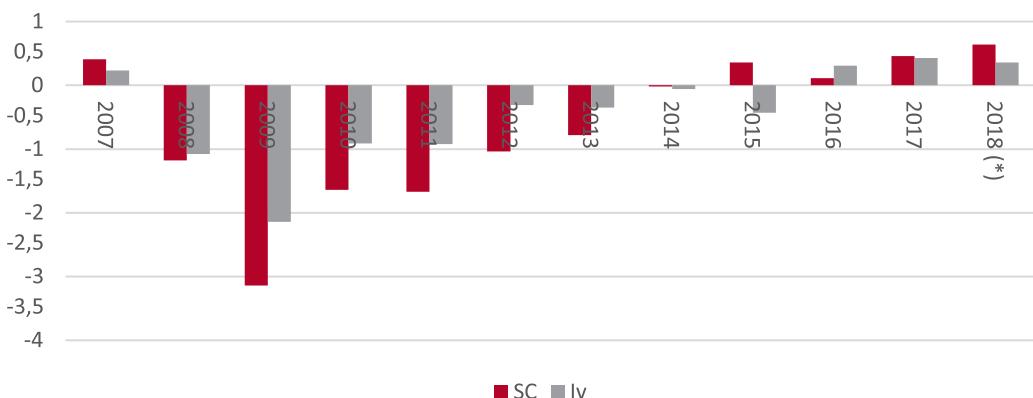


Fig. 22/ Aportación puntual al crecimiento del PIB, por el sector de la construcción y por el subsector de la vivienda, 2007-2018.

Fuente: INE

y Murcia (93%). Destacaron los descensos experimentados por las viviendas iniciadas en las autonomías de Canarias (-12,0) y Baleares (-18,6%) (Fig. 21).

Llaman la atención los retrocesos registrados en 2018 por las viviendas iniciadas en las islas, coherentes con las disminuciones sufridas por las ventas de viviendas en dichos territorios. Dicha evolución contrasta con los importantes aumentos registrados en los precios de venta y alquileres en Baleares y Canarias.

Sobre un crecimiento de la economía española del 2,6% en 2018, la aportación a dicho crecimiento por parte del sector de la construcción fue de 0,64 puntos porcentuales, mientras que fue de 0,36 la aportación al crecimiento de la inversión en vivienda (Fig. 22).

La inversión en vivienda, tras haber alcanzado una presencia más que significativa en el PIB en 2007, el 11,7%, retrocedió hasta el 4,5% en 2014-15, recuperándose después hasta el 5,6% en 2019 (Fig. 23). La cuota de la inversión en vivienda, también se ha recuperado hasta alcanzar el 52,1% de valor total de la construcción.

6. Política de vivienda

En 2018 descendió en un 1,6% el total de lanzamientos judiciales, según datos del Consejo General del Poder Judicial. Dentro de esta variación, destacó el comportamiento de los lanzamientos ligados a procedimientos de ejecución hipotecaria, que retrocedieron en un 15,2% sobre el año presente.

Sin embargo, los desahucios ligados al impago de los alquileres (incumplimiento de la ley de arrendamientos urbanos) crecieron en un 4,5%, alcanzando estos últimos una cifra absoluta anual de 37.285 desahucios (Fig. 24). Los desahucios citados supusieron el 62,5% del total de los lanzamientos judiciales practicados en 2018.

Los datos estadísticos citados revelan que persiste el descenso de los lanzamientos ligados a ejecuciones hipotecarias, esto es al impago de un préstamo hipotecario para compra de vivienda. Por el contrario, continua el crecimiento de los desahucios derivados del impago de alquileres.

El aumento de la demanda de alquileres, derivado de las condiciones del mercado de trabajo y de la dificultad de acceso a un préstamo hipotecario para compra de vivienda por buena parte de los nuevos hogares, unido al aumento de los precios de estos últimos, está provocando mayores desahucios, sobre todo cuando tienen



Fig. 23/ Inversión en vivienda. Participación en el PIB, precios corrientes, 2007-2018 (%).

Fuente: INE.

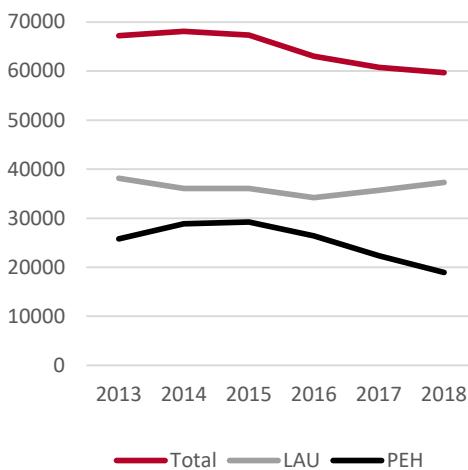


Fig. 24/ Lanzamientos Judiciales. total, por ejecuciones hipotecarias y por impago de alquileres (LAU). Series anuales, 2013-2019.

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

lugar las actualizaciones de los alquileres.

También influye el proceso de sustitución de pisos de alquiler normal por pisos turísticos, en los que los propietarios buscan una mayor rentabilidad, actuación que reduce la oferta de viviendas de alquiler. Es también posible que la evolución citada refleje el acortamiento de los plazos máximos de vigencia de los contratos de alquiler (de cinco a tres años) establecido en la normativa de 2013.

Las compraventas de viviendas protegidas crecieron en 2018 en un 6,5% sobre 2017, por debajo del 9,3% correspondiente al total de ventas. De este modo, las viviendas protegidas (incluidas las de planes estatales y autonómicos) vieron descender su participación en el total de ventas hasta el 4,1% en 2018 (Fig. 25). Los precios de las viviendas protegidas, según datos de tasaciones, alcanzaron los 1.127,1 euros por metro cuadrado en el último trimestre de 2018, el 69,6% de los precios de las viviendas libres, cuyo aumento anual fue del 3,9%.

Las calificaciones provisionales de viviendas protegidas aumentaron en 2018 en un 7,1% sobre el año precedente. El aumento de las calificaciones definitivas fue del 4,6%. El total de calificaciones provisionales fue de 7.371, mientras que el total de calificaciones definitivas fue de 5.167 (Fig. 26).

La construcción y venta de viviendas protegidas parece haber registrado una cierta recuperación en los últimos años, muy lejos todavía de los aumentos alcanzados en la construcción



Fig. 25/ Transmisiones inmobiliarias de viviendas protegidas. Totales anuales, 2004-2018.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

no protegida y de los propios niveles de la construcción de viviendas protegidas alcanzados en el pasado hasta 2010.

El Real Decreto-Ley 7/2019 (BOE de 5 de marzo de 2019), de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, ha supuesto una modificación sustancial en la ley de arrendamientos urbanos heredada de 2013, y también ha implicado 120.000

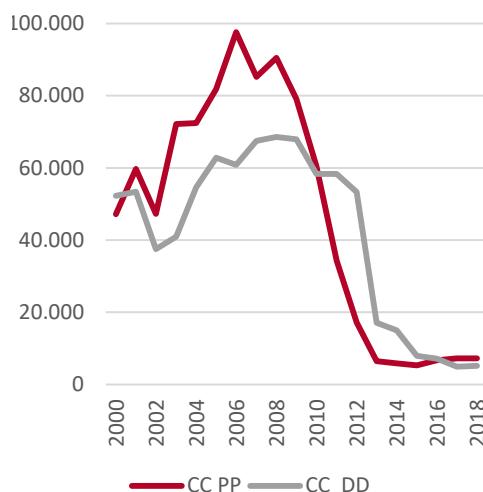


Fig. 26 / Viviendas protegidas, España. Calificaciones provisionales y definitivas. Totales anuales, 2000-2018.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO..

cambios en la ley de enjuiciamiento civil y en la de propiedad horizontal.

Entre los puntos más destacados de la nueva norma destacan los aspectos relativos al aumento de los plazos mínimos de los contratos de alquiler a hogares desde 3 a 5 años (siete si el arrendador es una empresa), extendiéndose a tres años la prórroga tácita del contrato. El importe de las fianzas no puede superar las tres mensualidades, ya sea a través de depósito o de aval bancario.

La vivienda turística se regulará por la normativa sectorial turística que resulte de aplicación. La mayoría cualificada para que las comunidades de propietarios puedan limitar o condicionar la transformación de una vivienda en alquiler turístico se reduce hasta los tres quintos de la propiedad.

Se abre la posibilidad de que los municipios decidan bonificar el IBI en inmuebles de uso residencial que sean objeto de alquiler social o asequible hasta el 95%. Se regula también un recargo del IBI a las viviendas desocupadas.

Las subidas interanuales del alquiler se limitan al aumento del índice de precios de consumo. El Real Decreto-ley dispone la creación del índice estatal de referencia de precios del alquiler, lo que se realizará en un plazo de ocho meses.

Los juzgados tendrán que evaluar la vulnerabilidad de los afectados y poner en conocimiento de los servicios sociales los procesos de desahucio si la aprecian. El juez determinará la fecha del desahucio, acabando con los desahucios abiertos, esto es, los que se producían sin fecha ni hora determinada.

Se propugna la creación de viviendas de alquiler social y asequible, movilizándose con dicho propósito suelo público. Se amplía el plazo de las inversiones financieramente sostenibles para que los ayuntamientos puedan invertir en vivienda sin incumplir la regla de gasto.

La Ley 5/2019 (BOE de 16.3.2019), reguladora de los contratos de crédito hipotecario, entrará en vigor el 16 de junio de 2019. La Ley se aplicará a los nuevos contratos de crédito hipotecario y traspone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/17/UE que regula el régimen de protección al cliente, incluyendo disposiciones no

previstas en la normativa europea que refuerzan la protección a los prestatarios (BANCO DE ESPAÑA, 2019).

Entre los cambios más relevantes introducidos en la nueva norma destacan los relativos a que los bancos asumen todos los gastos derivados de la firma del préstamo, con lo que el prestatario solo deberá de hacer frente al coste de la tasación de la vivienda.

Se rebajan las comisiones por amortización anticipada, se amplía el plazo para que el banco pueda proceder a iniciar el proceso de ejecución hipotecaria y se prohíben los productos vinculados obligatorios. Se facilita la transformación de un préstamo a interés variable en otro a interés fijo.

Será necesario acudir al notario antes del día de la firma de la hipoteca para analizar las condiciones del préstamo, con la finalidad de que el notario compruebe que las citadas condiciones se ajustan a la legalidad vigente. Se establecen unos requisitos más estrictos para que las entidades evalúen con rigor la solvencia del cliente.

Como señala el Banco de España, el efecto final de la nueva regulación sobre las condiciones de financiación hipotecaria dependerá también del impacto en la dirección contraria derivado de la mayor competencia y al descenso de la incertidumbre jurídica (BANCO DE ESPAÑA, op.cit. 2019).

Bibliografía

- BCE (2019): "Macroeconomic projections for the euro area". Marzo.
- BANCO DE ESPAÑA (2019): "La Ley Reguladora de los contratos de crédito hipotecario". Boletín Económico, 1/2019
- FMI (2019): *World Economic Outlook*, "A weakening global expansion". Enero
- ROUBINI, Nouriel, (2019): "Risk of global expansion may be low but we are heading for slowdown". *The Guardian*, 6 de febrero.
- TORRES, Raymond (2019): "Expansión en la encrucijada", *El País de los Negocios*, 3 de febrero.
- TURNER, Adair (2019): "¿Y si los tipos no volvieran a subir?" *El Economista*, 4 de abril.



FIG. 1 / Relación de volumen histórico y nuevo volumen. Fachada Calle Chiloé

Patrimonio y ciudad: Biblioteca y Archivo Regional de Magallanes, Chile

Rodrigo AGUILAR-PÉREZ

Arquitecto, Director del Máster Integrado en Diseño Arquitectónico MIDA,
Escuela de Arquitectura de la Universidad de Santiago de Chile
rodrigo.aguilarp@usach.cl

CRÉDITOS DEL PROYECTO

PROYECTO:	Habilitación Biblioteca y Archivo Regional de Magallanes. Concurso, Primer Premio
FUNCIÓN:	Biblioteca y Archivo
ARQUITECTO:	Rodrigo Aguilar P.
ARQUITECTOS ASOCIADOS:	Forma colectiva
ASESORÍA EN RESTAURACIÓN:	María Victoria Correa B
LOCALIZACIÓN:	Calle Waldo Seguel 607, Punta Arenas, Chile
FECHA:	2015 / 2018
SUPERFICIE PROYECTADA:	4.945,30 m ²
CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES:	Renderlab / Rodrigo Aguilar P.
CLIENTE:	Servicio Nacional del Patrimonio Cultural. Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio

Contexto general y objetivos

El proyecto que a continuación se presenta, surge a partir de la convocatoria impulsada por parte del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural para un Concurso Público de Anteproyectos de Arquitectura, cuyo objetivo es completar la infraestructura cultural faltante correspondiente a la Biblioteca y Archivo de la Región de Magallanes, mediante el rescate de edificaciones de reconocido valor patrimonial y la construcción de obra nueva, como una forma de potenciar su uso público y puesta en valor para la ciudadanía.

En este contexto, se considera que el conjunto conformado por los edificios de la ex – Cárcel, la Casa del Juez y la Dirección de Gendarmería, ubicados en el área central de la ciudad de Punta Arenas y reconocidos mediante la declaración de Monumento Histórico, en el año 2009, constituyen un patrimonio excepcional para la región, que sin embargo, en la actualidad, se encuentran en condiciones de deterioro y desuso.

Por las razones antes expuestas, se plantea que la recuperación de estos inmuebles, a través de la habilitación de una Biblioteca y Archivo de alcance Regional, puede considerarse una real ocasión de puesta en valor del conjunto, entendiéndolo como un lugar de encuentro, información y participación que contribuyan al desarrollo de los futuros usuarios, difundiendo de esta forma el patrimonio cultural de la comunidad y brindando una posibilidad de acceso a bienes culturales a quienes hoy no tienen dicha oportunidad.



FIG. 2 / Emplazamiento. 1: Plaza de Armas; 2: Catedral. 3: Intendencia

Estrategias proyectuales

De acuerdo a las consideraciones antes señaladas, la formulación general del proyecto establece una premisa ligada a las construcciones existentes y tres estrategias proyectuales.



FIG. 3 / Fotografía Histórica de la Ex – Cárcel de Punta Arenas y Edificios de Gendarmería y Casa del Juez

1. Preexistencias

La premisa sobre las preexistencias parte de la comprensión y conciencia sobre la intervención de los edificios históricos y sus atributos estéticos y urbanos. En este sentido, se propone recuperar los edificios estableciendo operaciones de continuidad y consolidación de elementos arquitectónicos, mediante la limpieza de ampliaciones posteriores en el tiempo y la lectura de volúmenes independientes enlazados por vacíos que se consideran como patios de contemplación y como receptores de luz natural para los espacios interiores (recurso altamente valorado de acuerdo a la ubicación geográfica de Punta Arenas), posibilitando una discreta visualización de lo existente y su recuperación en el contexto contemporáneo.

Al mismo tiempo, se considera relevante conservar la estructura, el reforzamiento de los ejes de acceso, organización y fachadas de los edificios de la Dirección Regional de Gendarmería y el volumen que se enfrenta a la calle de la antigua Penitenciaría Local. Por otra parte, el interior del volumen de la cárcel -quizás el más interesante desde el punto de vista de la memoria histórica-, se propone como el corazón de la Biblioteca Regional y su tratamiento interior se comprende ya no como una restitución artificial de su estado inicial, sino agregando el valor del paso del tiempo asociado a la materia, asumiendo la ruina como un ente vivo y manteniendo las huellas del pasado.

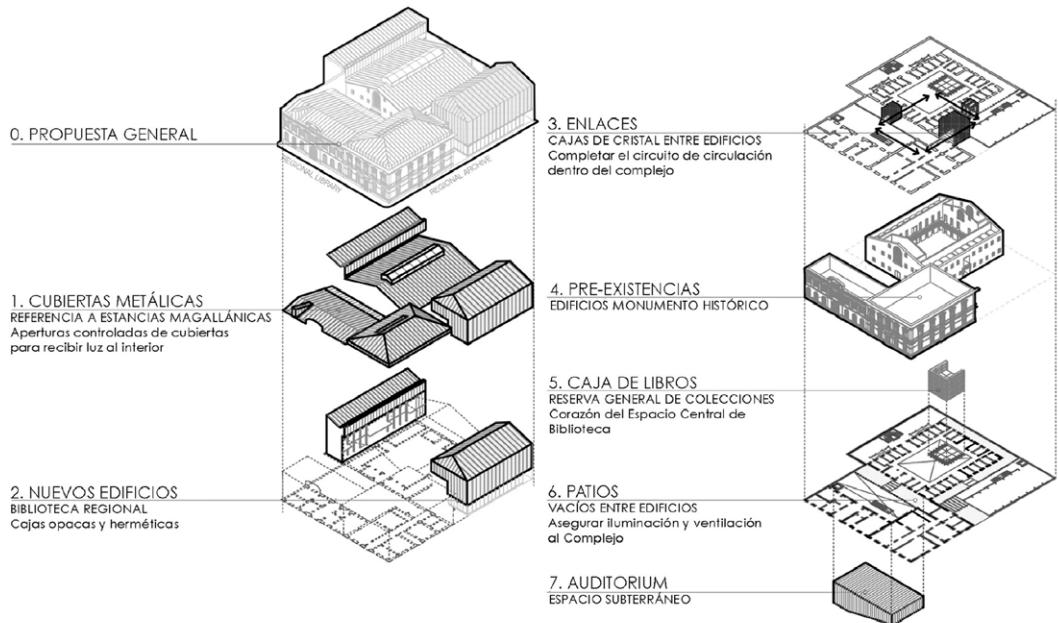
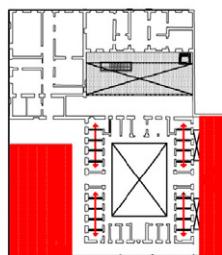
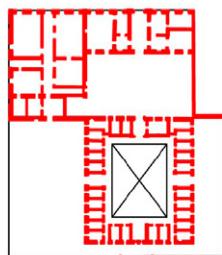


FIG.4 / Esquema de desglose de las componentes del proyecto.

2. Nuevo volumen

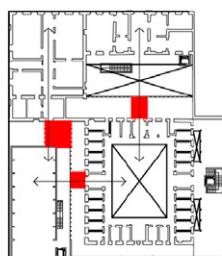


Una vez comprendido el lugar que asumen las edificaciones existentes, el nuevo volumen viene a completar el conjunto urbano, dispuesto sobre la calle Chiloé y entendido como una caja elemental, opaca y hermética, a la manera de los galpones de las estancias magallánicas, y que se distancia del edificio de la Dirección Regional de Gendarmería por medio de un vacío que establece un nuevo acceso al complejo. Este distanciamiento sin embargo constituye una delicada continuidad con la fachada existente, por medio de una interpretación de las líneas y el ritmo de llenos y vacíos del edificio histórico. El nuevo volumen proyectado en tres niveles y un nivel subterráneo, albergará las salas de almacenamiento de documentos y se abrirá a través de una piel translúcida hacia el edificio de la ex cárcel, para proveer de una apreciación de los muros exteriores de dicho edificio desde el circuito de recorridos interiores del archivo (FIG. 7).

El volumen propuesto se complementa con el auditorio, proyectado en el nivel subterráneo del patio que articula los dos volúmenes existentes, destinados a la Biblioteca Regional, y que viene a completar los espacios comunes del programa.

3. Articulaciones

La conjugación de los volúmenes existentes y proyectados y los vacíos intersticiales se resuelven a través de una serie de articulaciones, entendidas como cajas de cristal que se intersectan delicadamente con los cuerpos macizos para permitir un circuito de circulaciones interiores continuo que posibilitará el paso, ambientalmente controlado entre las distintas zonas que componen el programa, y al mismo tiempo actuará como contrapunto entre la solidez de las edificaciones y la consideración etérea e inmaterial de los vacíos que articulan el complejo de edificios.



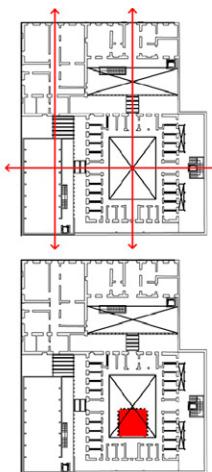


FIG. 5 / Esquema de Estrategias de Diseño

4. Contenedor biblioteca

Finalmente, la biblioteca comprendida como el corazón de la intervención, se dispone en el espacio central de la ex cárcel, a partir de un anillo de salas de lectura y la consideración del vacío central, que albergará un volumen habitable de estanterías para las colecciones generales de acceso libre así como para las colecciones de referencia de acceso controlado.

De esta manera, los libros pasan a otorgar el verdadero sentido a la vocación de la obra. Se intenta constituir un espacio de encuentro social del público general en torno a los documentos y colecciones bibliográficas dispuestas en un contenedor que además incorpora el mesón de atención de todas las áreas de consulta.

Así entendida, la interpretación de la ex cárcel invierte su propósito original, al abrir las celdas para cobijar las salas de lectura y capturar los libros en un gran contenedor como objetos valiosos que se cuidan en un espacio controlado pero que a la vez ofrecen nuevas perspectivas para quien recibe los objetos de la transmisión de la cultura y el conocimiento.

Aspectos espaciales y de uso

Se ha dividido el programa en dos áreas principales, que a su vez están compuestas por dos zonas diferenciadas, enlazadas por los ejes sugeridos de las edificaciones existentes.

La Biblioteca Regional ocupa los dos edificios de la ex penitenciaría, unidos por la articulación de cristal que define el primer eje longitudinal del complejo. En el edificio que se enfrenta a la calle se han dispuesto el acceso principal y las oficinas de administración. A su vez, el volumen de celdas ocupará las salas de lectura, alrededor del vacío central, que será ocupado como receptáculo del cofre-biblioteca, entendido como el espacio destinado a albergar las colecciones de acceso libre en el perímetro, y las colecciones de acceso reservado en el interior. Bajo el patio que media entre los dos edificios, se proyecta el auditorio, con acceso desde el eje longitudinal por medio de una escalera exterior hacia el foyer y a través de un ascensor hacia la antesala del escenario, para asegurar la accesibilidad universal tanto de auditores como de oradores.

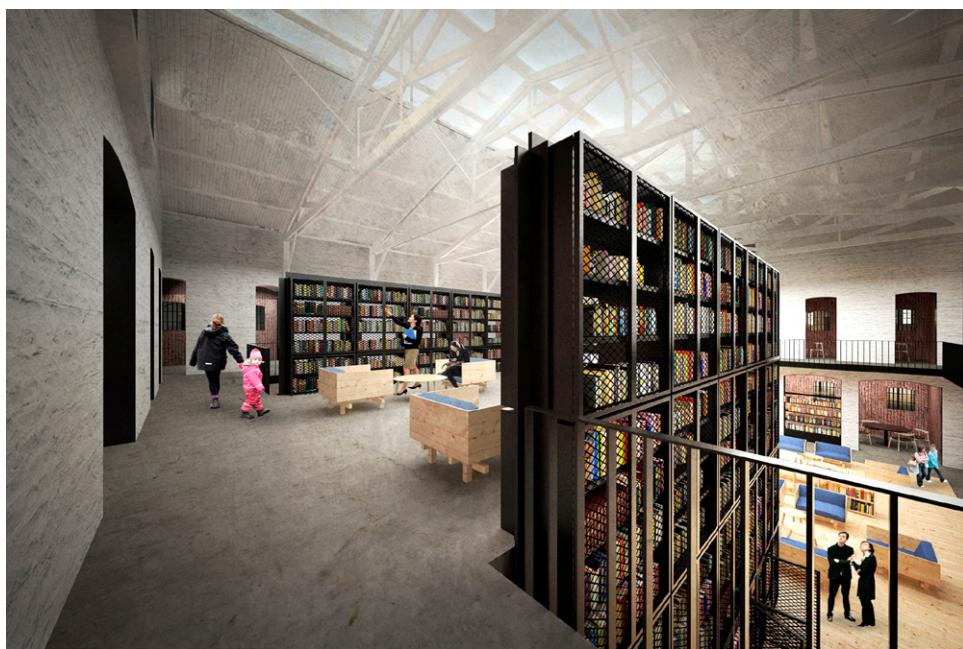


FIG. 6 / Cubo de libros (Patio Central de la Ex – Cárcel)



FIG. 7 / Espacio central de lectura



FIG. 8 / Salas de lectura (zona de celdas Ex – Cárcel)

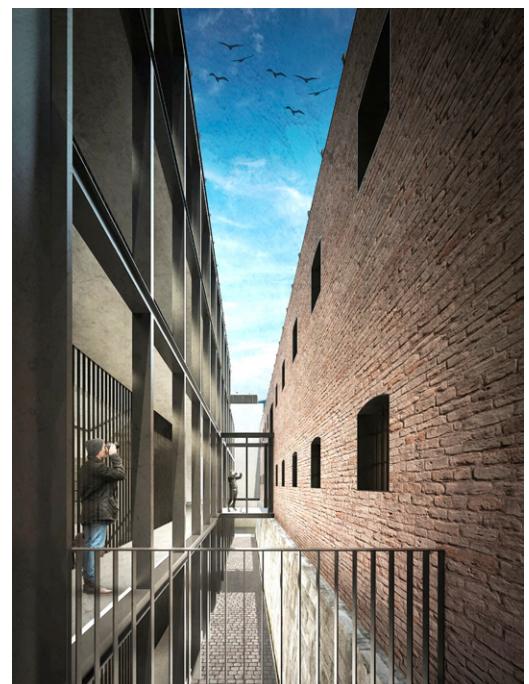


FIG. 9 / Patio entre nuevo edificio de Archivo y Biblioteca (Edificio Ex – Cárcel)

El Archivo Regional se dispondrá en el edificio existente de la Dirección General de Gendarmería y en el nuevo volumen proyectado. El primer inmueble albergará las oficinas y dependencias de servicio y el edificio proyectado albergará en sus niveles superiores las salas de archivos, depósitos y salas de consultas especializadas para investigadores, en el nivel subterráneo las salas de consulta general y en el primer nivel, espacios de carácter más público. El enlace entre los dos edificios se realizará por una articulación de cristal, que se prolongará por el costado del nuevo volumen, para generar el segundo eje longitudinal del complejo, que enlazará además los distintos niveles del nuevo edificio y que rematará en un ascensor.

Finalmente, el enlace entre los dos grandes programas antes mencionados se realizará a través del espacio que media entre el edificio de celdas, que corresponden a las salas de lectura y depósito de libros, y el nuevo volumen, con una nueva articulación de cristal, a manera de puente sobre este patio inglés, y generando el eje transversal de vínculo entre el Archivo y la Biblioteca Regional.

Estructura portante y ambiental

Desde el punto de vista de la estructura portante, se ha dispuesto afianzar el carácter compacto y macizo de los edificios existentes, a través de su consolidación estructural y se ha considerado definir el nuevo volumen proyectado siguiendo los mismos parámetros de compacidad. Así entendido, el nuevo volumen correspondiente al edificio de Archivo se concibe como una caja de hormigón armado, focalizando su apertura hacia el edificio de celdas.

Como contrapunto a esta lectura, las articulaciones entre edificios y el volumen- cofre, que albergará las colecciones de la biblioteca, se proyectan en una estructura en base a pilares en cruz y vigas de acero con la mínima sección posible, con el objeto de liberar los planos acristalados para el acceso de iluminación, en un caso, o para permitir la utilización de un sistema de estanterías flexibles, en el segundo caso. Los refuerzos más delicados en los espacios interiores de las edificaciones existentes seguirán el mismo criterio.

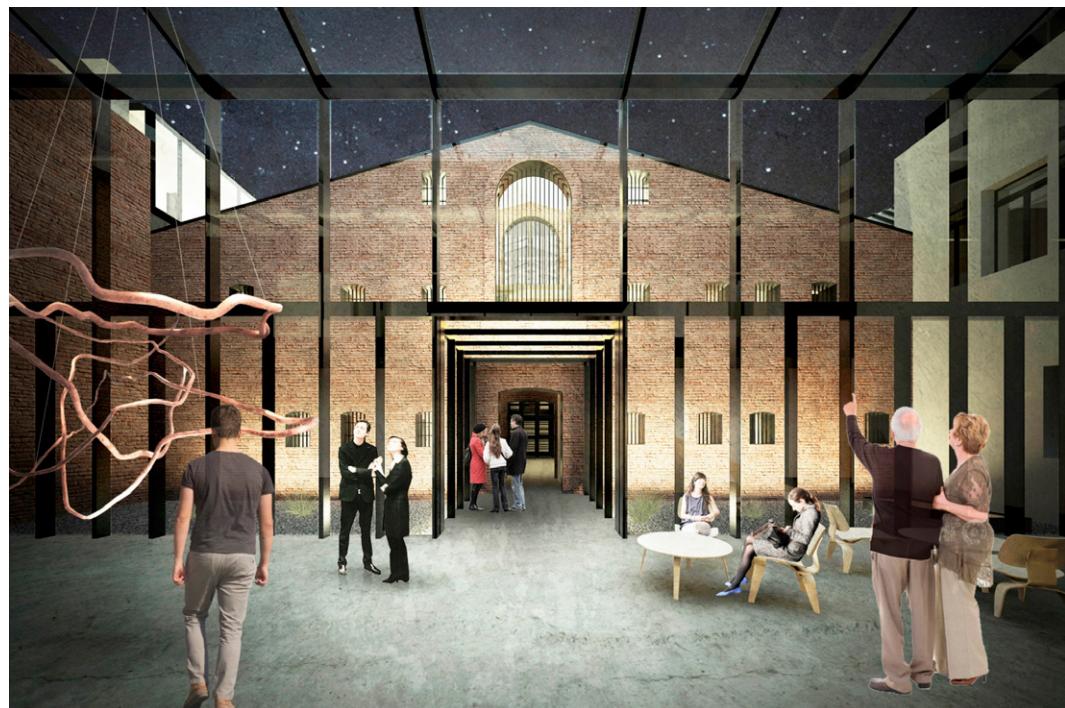


FIG. 10 / Sala de Exposiciones, acceso a Biblioteca y Patio entre el antiguo Edificio de Gendarmería y el Edificio Ex – Cárcel

Desde una perspectiva medioambiental, se han considerado estrategias pasivas y activas con el objeto de aislar el complejo de las duras condiciones climáticas de Punta Arenas, y a su vez, aprovechar los fenómenos climáticos como una oportunidad.

En cuanto a las estrategias pasivas, se han considerado una división de espacios a través de una serie de exclusas, para evitar fugas de temperatura y a su vez se han dispuesto *chifloneras*¹ en todos los accesos principales para mediar entre el espacio exterior e interior. Por otra parte, el espacio central de la biblioteca se concibe como un espacio captador de energía y difusor de la iluminación hacia el espacio interior, gracias a la disposición de una cubierta con paños translúcidos controlados. Esta condición permitirá que el espacio destinado a servir al público general posea las características de un invernadero en meses fríos, y gracias a un sistema de apertura de vanos, actúe como un liberador de calor y posibilite la ventilación en meses más cálidos.

El nuevo volumen se ha tratado con una doble piel de acero, dotada de cámara de aire entre ésta y la estructura portante de hormigón armado, para asegurar las condiciones de aislación de la humedad a los espacios destinados al Archivo Regional. Al mismo tiempo, se ha considerado la posibilidad de aprovechar las condiciones del viento, característico en Punta Arenas, para captar aire, a través de una serie de ductos que, distribuidos bajo el nivel de las edificaciones y conducidos adecuadamente, pueden elevar la temperatura y liberar aire más cálido a través de pisos practicables en el nuevo volumen o mediante difusores en el caso de la Biblioteca.

La implementación de estos criterios pasivos de eficiencia energética se complementará con la climatización controlada de las salas de lectura, los archivos, las oficinas administrativas y el auditorio, que será distribuida de manera independiente y controlada.

Metodología

La metodología para el desarrollo del proyecto, que se prolongó durante tres años, incluyó cuatro etapas claramente diferenciadas. La primera fase incluyó la coordinación y ajuste de la propuesta inicial, junto a la revisión de los criterios de intervención; la segunda etapa estuvo destinada a la elaboración del anteproyecto y el desarrollo de las especialidades concurrentes; la tercera etapa se circunscribió al desarrollo del proyecto de arquitectura a nivel de detalles, y la fase final consideró la presentación del proyecto para la aprobación ante el Consejo de Monumentos Nacionales y la Dirección de Obras Municipales.

Paralelamente a ello, y durante las primeras dos etapas, se efectuó un proceso de participación ciudadana, cuyo objetivo fue informar y establecer instancias consultivas para afinar el diseño arquitectónico, incorporando aquellos aspectos que pudiesen ser de interés para los usuarios.

De esta manera, se llevaron a cabo dos reuniones informativas y explicativas del anteproyecto, y luego una serie de reuniones con grupos focales y encuestas, para recabar información sobre adecuaciones, que incluyeron la incorporación de un espacio memorial que diera cuenta del programa original de la Ex – Cárcel y una revisión sobre la materialidad de los espacios interiores correspondientes principalmente a las salas de lectura de la Biblioteca. Finalmente, el proceso de participación concluyó con la exposición del proyecto ajustado de acuerdo a las inquietudes surgidas en las reuniones previas.

Innovaciones y logros

Se considera que las estrategias de diseño implementadas para abordar el proyecto, en conjunto con la metodología utilizada que logró establecer instancias de participación, contribuirán, una vez ejecutada la infraestructura, a rehabilitar un bien declarado Monumento Histórico y dotarlo de un nuevo uso para el beneficio de la comunidad; y por otra parte, favorecerán aspectos de pertenencia efectiva entre usuarios

¹ La chiflonera corresponde a un pequeño espacio cerrado que cumple la misión de intermediar entre el espacio interior (ambientalmente acondicionado) y el exterior, para detener

el paso del viento y el frío, propios de la zona austral de Chile.

y edificio, toda vez que se han incorporado algunas ideas emanadas de la participación ciudadana.

Al mismo tiempo, las consideraciones relativas a diseño bioclimático, especialmente relevantes en condiciones de climas extremos, como el caso de Punta Arenas, permitirán renovar una infraestructura desactualizada en sus características, para contribuir a una mejor percepción desde la perspectiva del confort ambiental.

Desde una perspectiva de programa, el proyecto vendrá a incorporar una biblioteca de escala regional en una zona extrema del país, y a descentralizar los documentos relativos a Archivos, que actualmente se encuentran concentrados en Santiago.

Finalmente, es posible afirmar que el proyecto aportará a la imagen urbana de la ciudad, pues reactivará parte de una manzana perteneciente al casco histórico, que actualmente se encuentra en condiciones de deterioro y abandono. En este sentido, el impacto relativo al flujo de personas que se proyectan para la Biblioteca y Archivo, contribuirá a la riqueza e intensidad que se espera de las edificaciones de carácter público para el espacio urbano y la ciudad.

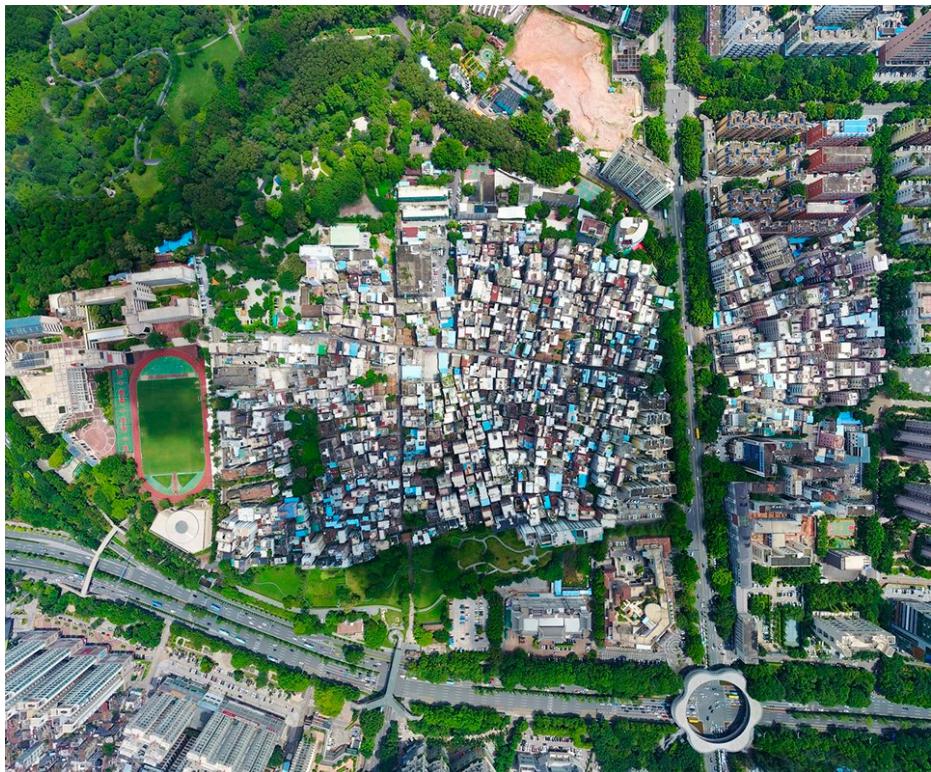


Foto aerea de Nantou Old Town

Regeneración urbana integrada de Nantou Old Town, Shenzhen, China

Alessandra COPPARI

Master en arquitectura por la Tsinghua University de Pekín,
doctoranda en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (Universidad Politécnica de Madrid)
alessandra.cp@hotmail.it

CRÉDITOS DEL PROYECTO

PROYECTO	Regeneración urbana integrada de Nantou Old Town
UBICACIÓN	Nantou Old Town, distrito Nanshan, Shenzhen, China
FUNCTION	Espacios expositivos para la UABB Bi-City Bienal of Urbanism and Architecture de Shenzhen
AUTORES:	URBANUS Architecture and Design Inc., Beijing, China
EQUIPO	Meng Yan, Lin Yilin, Li Congyi, Liu Kan, Zhang Xuejuan, Wendy Wu, Wang Yanfeng, Tian Lin, Zheng Na, Wang Yifan, Han Siying
COLLABORADORES	Tsinghua-Yuan Architecture and Planning Design and Research LTD. Shenzhen (Construction Design) Shenzhen Republic Design & Engineering Co., Ltd. (Interior Construction Design)
FECHA:	2016-2017
CLIENTES:	Nanshan district government, Shenzhen Design Union
CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES:	UABB, URBANUS, Wu Qingshan, Zhang Chao

Contexto

Después del caótico periodo del boom de la arquitectura icónica, del que el CCTV Headquarters (2002-2012) o el Beijing National Stadium “the Nest” (2003-2007) representan unos de los símbolos más significativos, en China se nota una tendencia más consistente hacia un enfoque regional y la búsqueda de una identidad cultural que sea conectada con prototipos tradicionales contextualizados en la contemporaneidad y consecuentemente una tendencia proyectual que conviva con la protección del patrimonio urbano existente. Pues, esta tendencia se traduce efectivamente en algunos proyectos desarrollados en los últimos años en varios lugares a lo largo del territorio nacional y en el esfuerzo de combinar el ambiente académico crítico con los problemas del mundo real que surgen del proceso de rápida urbanización.

En ese contexto pujante, las líneas principales de enfoque apuestan por conjugar la arquitectura y la cultura regional con la globalización, la protección del patrimonio cultural, la planificación y el desarrollo urbano-rural en el proceso de aceleración de la urbanización y la aplicación de las estrategias sostenibles y de las tecnologías innovadoras en una grave situación medioambiental.

Nantou Old Town, ubicada en el distrito Nanshan en Shenzhen, fue fundada durante la dinastía Jin (265-420) y sirvió como centro político, militar y económico de la región de Shenzhen-Hong Kong durante las dinastías Ming y Qing hasta la fundación de la República Popular de China. Despues del establecimiento de las SEZ (Special Economic Zones) en la década de 1980, la urbanización fue dominada por el gobierno y las empresas estatales y luego por un proceso de implementación de arriba hacia abajo por parte de los desarrolladores. En esta situación, igual que otras aldeas ubicadas en la zona económica especial de Shenzhen, Nantou experimentó un proceso de auto-urbanización en contraste con la urbanización planificada a su alrededor y, aunque el casco antiguo inevitablemente ha cambiado en manera drástica, quedan todavía varios edificios históricos, incluidas las antiguas puertas sur y oriental de la ciudad.

El proyecto de regeneración urbana integrada de Nantou, se enfrenta a la cuestión del llamado “urban village”, es decir de la aldea urbana entendida como un enclave urbano caracterizado por el marcado contraste entre la ciudad modernizada del exterior y la aldea subdesarrollada del interior. El “urban village” se ha convertido en un problema urbano típico de las ciudades del delta del río de las Perlas, especialmente en Guangzhou y Shenzhen, y es la consecuencia del conflicto causado por la rápida urbanización impulsada por la economía de mercado y del sistema dual urbano-rural existente en China durante el período de economía planificada.



Nantou “Urban Village”

Estrategias

Nantou fue nominada sede principal de la séptima edición de la bienal *Bi-City Biennale of Urbanism and Architecture* (UABB) 2017. El tema elegido, “Cities, Grow in Difference” (Ciudades, Crecer en la Diferencia), se enmarcaba en el clima actual de debate urbano alrededor de los “Urban Villages” y de las nuevas experiencias innovadoras de reurbanización.

Los principales objetivos a cumplir en el contexto de un evento como el UABB, son empujar la regeneración social y preservar la identidad cultural local a través de la remodelación de los principales espacios públicos que al mismo tiempo sirven para las exposiciones y las actividades de la bienal, es decir, una demostración live de los temas abordados por esta edición. En línea con este propósito, el equipo de Urbanus propuso un modelo de desarrollo a largo plazo, a implementar a través de distintos planes, por fases sucesivas: un plan de recuperación de parques y jardines, un plan de redefinición de los límites de la ciudad, un plan de conservación y rehabilitación de los edificios históricos e industriales y un plan infraestructural.

Metodología y técnicas innovadoras

Meng Yan, arquitecto principal de Urbanus, subraya la urgencia de reconocer el valor del “Urban Village” como patrimonio histórico y contemporáneo. Frente a la presión de la demolición y de la rápida urbanización, este es un momento crítico para llevar a cabo una investigación y una evaluación exhaustivas y desarrollar nuevos modelos económicos basados en los recursos espaciales altamente versátiles y adaptables de las aldeas urbanas¹.

A principios de 2016, cuando Urbanus empezó a trabajar en el proyecto, la cuestión más crítica que surgió en la fase de investigación, fue cómo definir y conectar el patrimonio histórico y contemporáneo. El diseño urbano para regenerar Nantou se ha formado gradualmente inspeccionando el lugar, mapeando las informaciones históricas sobre el tejido urbano e incluyendo los residentes en el proceso inicial de planeamiento. Resulta que la historia urbana de Nantou refleja y condensa en escala reducida la de Shenzhen. Después de los numerosos casos de estudios examinados tanto en China como en el extranjero, el equipo de proyecto ha puesto su enfoque en la historia y cultura local, desarrollando una estrategia de proyecto a largo plazo para mejorar en manera incremental los espacios públicos y la calidad de vida urbana.



¹ MENG YAN, “Curating in Nantou: A Case of Village/city Coexistence and Regeneration”. <http://www.urbanus.com.cn/writings/nantou/?lang=en>

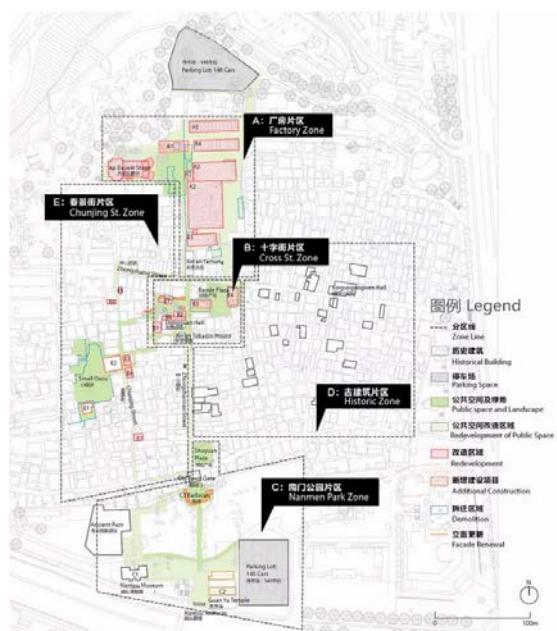
Con estas premisas metodológicas, surgió la idea de marcar una “espina dorsal” norte-sur a lo largo de la cual disponer los principales espacios públicos para acoger las exposiciones y las actividades de la bienal y al mismo tiempo individuar cinco áreas para desarrollar gradualmente los planes anteriormente mencionados.



La espina dorsal

A. Área de las fábricas. Esta área se define a través de la rehabilitación de las fábricas y de las viviendas-dormitorio, la instalación de un toldo ligero de extensión variable junto a una cafetería al aire libre y la demolición del muro oeste para permitir una reconexión de esta zona con el vecindario. En este área se encuentra también un teatro informal que acoge encuentros y conferencias. El espacio del teatro fue creado debajo de una estructura de acero existente, añadiendo un sistema de cortinas modulares que permite cerrar o abrir el espacio según las exigencias.

B. Area “Cross Road” (Plaza Baode). Plaza Baode es el punto focal de la regeneración de Nantou. La plaza está rodeada de edificios residenciales construidos en diferentes períodos e incluye una cancha de baloncesto. Debido al clima cálido, la plaza suele estar vacía durante el día, y se vuelve vibrante hacia el atardecer, al llegar del tradicional momento de las barbacoas. La intervención en este sitio consiste en la realización de dos edificios, para acoger



Las áreas de proyecto



El café

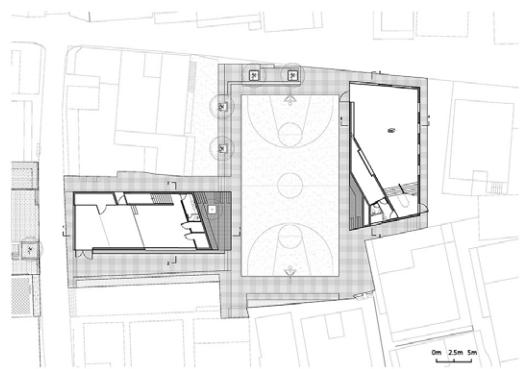


El teatro

un centro de información, una librería y otras actividades del programa UABB, provistos de techos escalonados que proporcionan un continuum con el suelo de la plaza, aportando a la vez asientos para la audiencia de los partidos de baloncesto u de otras performance en la plaza.



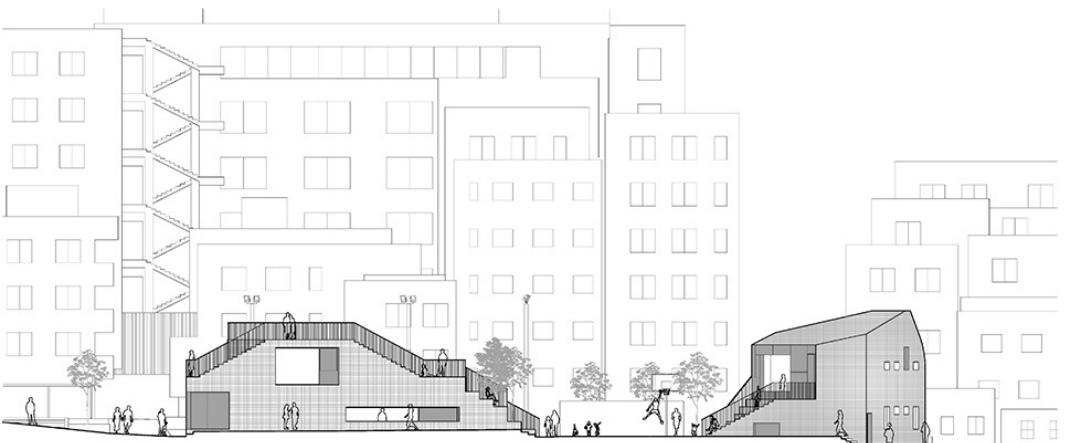
Foto aérea de la Plaza Baode



Planta de la Plaza Baode

C.D. Área de la puerta del sur y área de los edificios históricos. En esta área se actúa principalmente la conservación y la rehabilitación de los edificios y monumentos históricos como la puerta del sur.

E. Área “Chunjing Street”. La incorporación puntual de jardines y huertas urbana es el plan que se aplica en esta área de Nantou incluyendo directamente los residentes en el proceso gradual de regeneración y empujando la participación directa de la ciudadanía.



Sección de la Plaza Baode

Objetivos conseguidos con la realización del proyecto

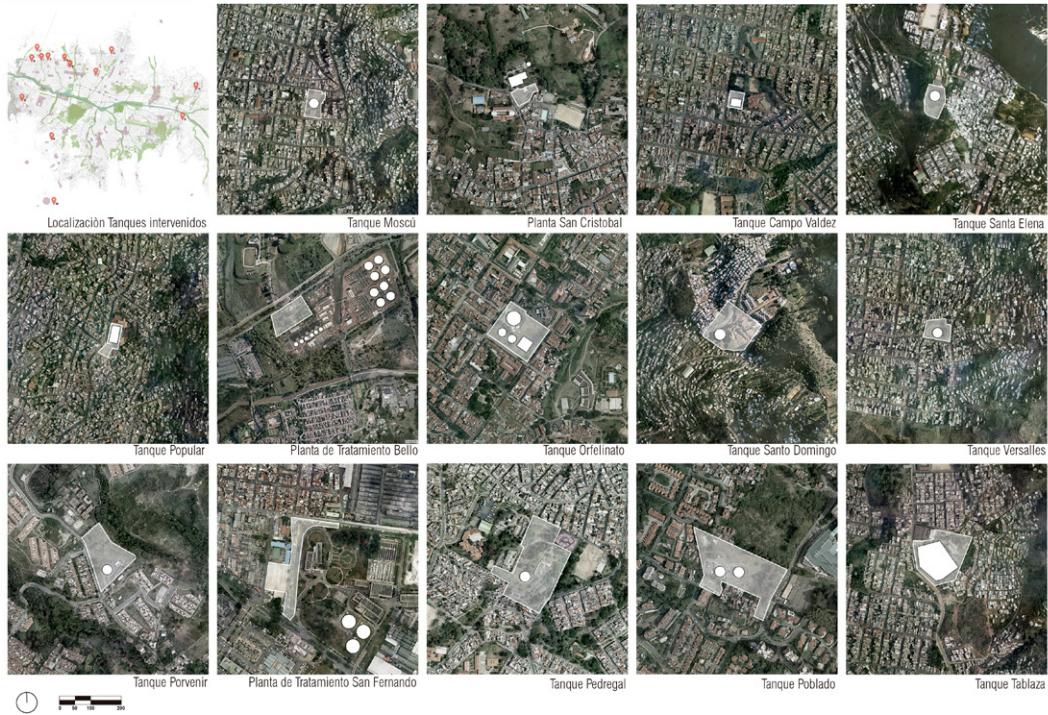
El éxito positivo de la regeneración de Nantou lo convierte en un proyecto piloto y un ejemplo para las futuras regeneraciones de aldeas urbanas. Liu Xiaodu entrevistado recientemente por la revista Domus expresaba claramente este propósito: "Consideramos el futuro de Nantou como una plataforma desde la cual continuar a investigar y aplicar soluciones pragmáticas".² El proyecto destaca sobre todo por su voluntad de conciliar sutilmente la preservación de la identidad histórica y cultural local con la renovación de la situación presente. Su presencia en el contexto de un evento cultural como la UABB 2017, a la que nos referíamos anteriormente, quería precisamente estimular una reflexión profunda sobre la cuestión de las aldeas urbanas en su conjunto, como tema destinado a mantener una posición de urgencia en los debates urbanos futuros en China.



Residentes de Nantou en la Plaza Baode, punto focal del proyecto

² RIZZARDI P.A., 14 de febrero de 2018, "Shenzhen. La Bi-City Biennale affronta il tema dei villaggi urbani" Intervista a Liu Xiaodu di Urbanus, curatore con Hou Hanru e Meng Yan della UABB, sul futuro delle metropoli cinesi. Domus web: <https://www.domusweb.it/it/architettura/2018/02/14/shenzhen-la-bi-city-biennale-affronta-il-tema-dei-villaggi-urbani.html>

TANQUES DE AGUA INTERVENIDOS



Unidades de Vida Articulada (UVA), Medellín, Colombia

Units for Articulated Urban Life (UVA), Medellín, Colombia

Luca BULLARO

Profesor asociado Facultad de Arquitectura.
Universidad Nacional de Colombia. Medellín
lbullaro@unal.edu.co

Introducción

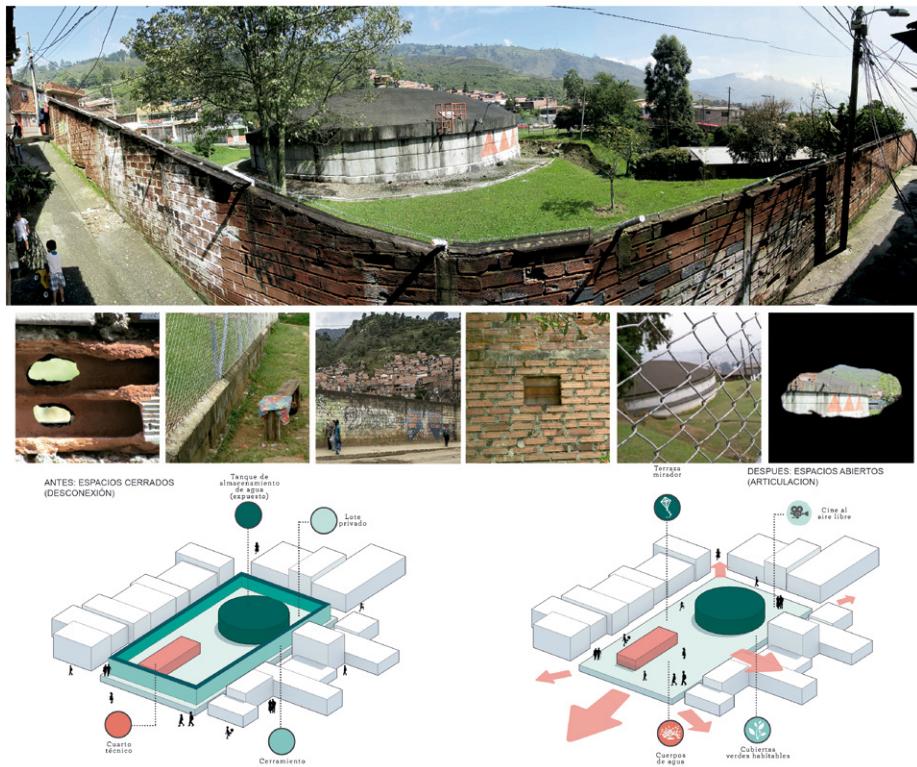
El proyecto UVA -Unidades de Vida Articulada- consiste en la transformación estratégica y sistemática de áreas donde se encuentran los reservorios de agua de Medellín en centros culturales, deportivos y recreativos, que el Municipio desarrolló en los últimos años en asociación con EPM, la Empresa de Servicios Públicos regional.

Contexto físico y proyectual

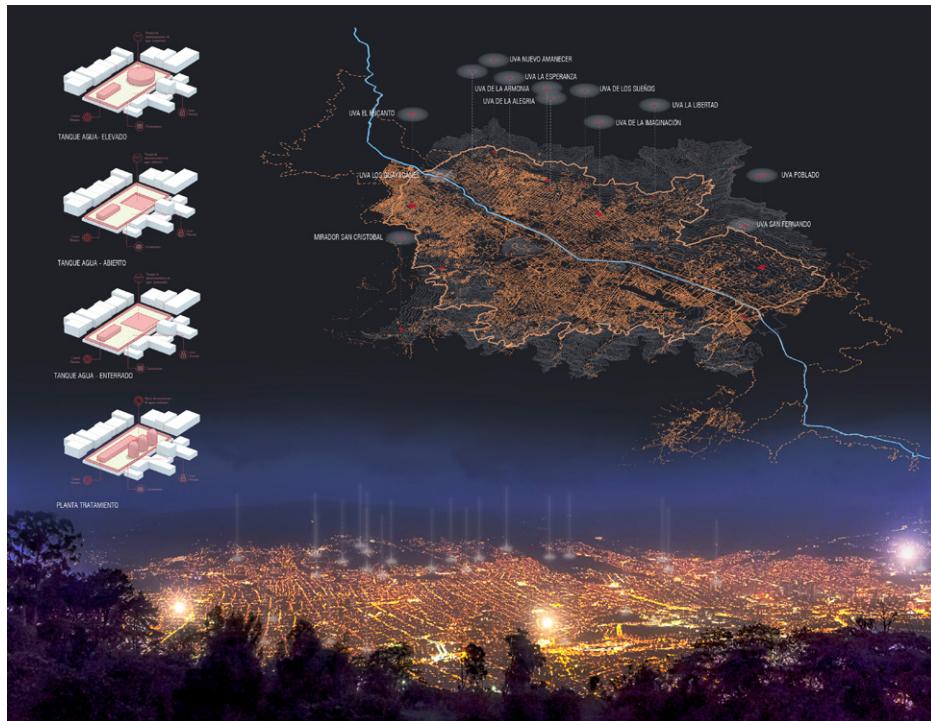
En la ciudad existen más de cien reservorios de agua que estaban en la periferia de la ciudad y que los procesos de expansión incorporaron en el área urbana del valle de Aburrá. Las áreas de los tanques se convirtieron con el paso del tiempo en centros de inseguridad y violencia.

A través del Departamento de Diseño, dirigido por el arquitecto Horacio Valencia y su mano derecha Camilo Restrepo Villa, la Fundación EPM analizó las áreas “en términos de área útil, densidad de población, necesidades de la comunidad, limitaciones geológicas” y trazó un plan a treinta años para desarrollar los proyectos con el objetivo de crear espacios públicos de calidad en los barrios más pobres.

Artículo resultado de la investigación “Arquitectura contemporánea en Medellín” Grupo de investigación “Transepto”



Contexto



Contexto urbano

Estrategias proyectuales

El proyecto UVA intenta fusionar las estructuras existentes con intervenciones en el espacio público, insertando lugares cubiertos en conexión armoniosa con el sistema natural existente y los flujos urbanos. Los recintos que contenían los grandes tanques de agua fueron demolidos para abrirlos a los ciudadanos y ahora los espacios regenerados constituyen una gran red que confirma el interés de la administración en construir y fortalecer los lazos con las comunidades, especialmente aquellas que habían estado en manos de la violencia.

La Alcaldía de Medellín y EPM han trabajado juntos en los últimos años y en colaboración con los habitantes de las comunidades en el desarrollo de los diversos proyectos, a través de laboratorios de diseño participativos, con el fin de transformar lo que estaba oculto y cerrado, en zonas abiertas, verdes y bien integradas con el tejido urbano.

UVA la imaginación

PROMOTOR	Alcaldía de Medellín (2012-2017) y GRUPO EPM MEDELLÍN.
AUTORES COLECTIVO 720 SAS.	Mario Fernando Camargo Gómez, Luis Orlando Tombé.
LOCALIZACIÓN	Comuna 8, Villa Hermosa.
EXTENSIÓN	2588.49 m ² Proyecto arquitectónico – 12.600 m ² Urbanismo

Situado en el barrio Villa Hermosa, el nuevo centro cultural es el resultado de un concurso público ganado por el estudio “Colectivo 720” y basado en un ejercicio académico desarrollado por estudiantes de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia en Medellín.

Además de espacios abiertos y áreas verdes, el proyecto incluye un auditorio al aire libre para conciertos y cuatro salas especializadas para ensayos musicales: espacios de encuentro que estimulan el intercambio de conocimientos y la interacción de la comunidad.

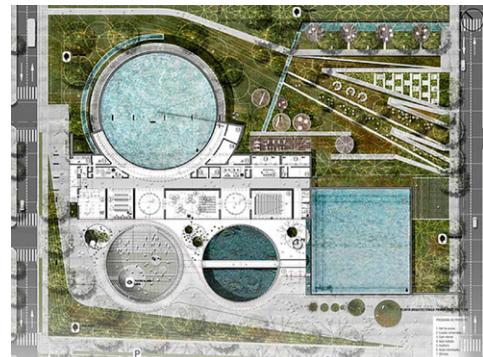
El proyecto en sección recuerda conceptualmente la Casa das Canoas de Oscar Niemeyer: un plano artificial corta la pendiente de la colina horizontalmente. En la parte alta se emplazan el parque y el mirador, los juegos para niños y el área de picnic; en la parte baja el verdadero centro cultural.

La planta es dicotómica. Dos grandes rectángulos definen un área externa en relación directa con el paisaje, y un área interior, más íntima y protegida, en la que se desarrollan las distintas áreas de oficinas, servicios públicos, salas de informática, laboratorios de música y danza. Círculos de varios tamaños aparecen como grandes agujeros en el generoso piso de concreto, inscrito en la geometría básica euclíadiana. Uno de los círculos es el auditorio al aire libre, el otro es una fuente.

El centro cultural desde el punto de vista urbano, como señalan los autores, busca la flexibilidad y la continuidad urbana: el espacio público sirve de unión y actúa como eje de transición entre la arquitectura y la ciudad.



UVA la imaginación, foto aérea



UVA Boston, planta



UVA de la imaginación, el patio



UVA de la imaginación en su relación con la ladera

Tecnologías locales

Desde un punto de vista constructivo, algunos elementos han sido racionalizados y modulados para obtener ahorros significativos durante la fase de construcción y se ha introducido el uso de materiales ecológicos como el hormigón con agregados reciclados, neumáticos deshidratados y plástico reciclado.

La elección de las tecnologías de construcción se basó en el uso de recursos y materiales simples y típicos de Medellín: esto hizo posible utilizar eficazmente el conocimiento local y el trabajo no calificado a través de programas de formación y colaboración que incluyeran a la comunidad.

UVA ilusión verde

PROMOTOR	Alcaldía de Medellín (2012-2017), GRUPO EPM MEDELLÍN, INDER (Instituto de Deportes y Recreación de Medellín).
AUTORES	Departamento de Diseño EPM
LOCALIZACIÓN	Comuna 14, El Poblado.
EXTENSIÓN	25,748 m ² de área construida con 31.000 m ² de espacio público.

La UVA “Ilusión verde” se localiza en el barrio “El Poblado”, en el que viven, sin mucho interactuar ciudadanos de diversos estratos socioeconómicos. Es un espacio público equipado con parques infantiles, biblioteca y lugares deportivos y de recreación.

Es una de las UVAs más grandes de la ciudad, con más de treinta mil metros cuadrados de espacio público y 300 especies de nuevos árboles plantados. A través del manejo de la topografía, se han generado tres edificios perfectamente integrados en el paisaje: toda la zona se ha convertido en un parque natural, con equipamientos de comercio, cultura (biblioteca), educación (Jardín infantil) y deportivo.

La arquitectura se plantea como “cintas” que se adaptan al terreno natural y logran componer, con un sistema de edificios semi-escondidos, un paisaje natural integrado entre lo existente y lo nuevo.

El proyecto es un recorrido urbano en sí mismo, un zigzag verde que alberga en su interior los espacios cubiertos. El camino conecta armoniosamente cotas urbanas diferentes: el centro comercial “El Tesoro” con el área residencial y comercial de la transversal inferior. Los edificios se convierten en caminos topográficos: un ejemplo único en la ciudad de arquitectura que parece surgir de la colina.

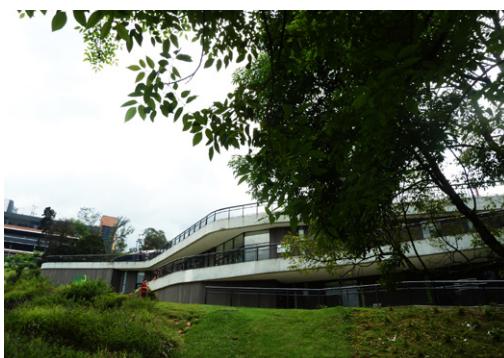
Los dos tanques cilíndricos que suministran todavía el agua al sistema hídrico municipal han permanecido en memoria del lugar y como puntos de referencia visual. El proyecto resultante es entonces una sabia concatenación de estructuras existentes con nuevos espacios públicos en conexión armónica.



UVA Ilusión verde la relación con el barrio del poblado



UVA Ilusión verde Poblado1



UVA Poblado vista externa. Foto de Luca Bullaro



La Biblioteca Foto de Luca Bullaro



Recorridos públicos en las terrazas Foto de Luca Bullaro



La relación con el antiguo tanque

Resultados

Hasta la fecha, se han completado doce Unidades en la ciudad de Medellín y en las áreas vecinas de Bello e Itagüí: las últimas piezas inauguradas son la UVA "San Fernando" y la UVA "Ilusión Verde".

Las zonas verdes alrededor de los tanques, ahora regenerados, están comenzando a formar una red que está revitalizando los barrios: la dinámica local se ha enriquecido, obteniendo nuevos puntos de encuentro para los ciudadanos, y en lugares para espectáculos, fiestas, conciertos.

Han unido vecindarios y comunidades, y se van posicionando como puntos de referencia para la promoción de la educación, la cultura y la tecnología en Medellín.

El proyecto UVA ganó uno de los premios especiales en la Exposición Internacional de Arquitectura de la Bienal de Venecia en 2016 y la UVA "La Imaginación" ha ganado recientemente el premio internacional Holcim por su diseño sostenible.



Conclusión UVA de los sueños -Versalles



UVA el uso cotidiano



Conclusión UVA San Fernando1

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Todos los libros reseñados están catalogados y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Fomento:

<https://www.fomento.gob.es/WebOpacInternet/abnetcl.exe/>

Construïnt el territori. Arquitectura tradicional i paisatge a Catalunya. Fabien VAN GEERT & Ferran ESTRADA BONELL (Coordinadores de la publicación y comisarios de la exposición). Generalitat de Catalunya, 2018; 24,5 x 24,5 cm; 354 pp, 30 €. Libros Gencat, ISBN: 978-84-393-9842-4; EAN: 9788439398424.

Catálogo de la exposición que aborda la arquitectura tradicional desde una perspectiva eminentemente etnológica para mostrar la relación hombre-medio- arquitectura desde una aproximación a diferentes paisajes y entornos históricos, culturales y productivos rurales de Cataluña: la alta montaña, la costa, las tierras de secano, la huerta y las llanuras de regadío. En la visita a estos diferentes entornos, se descubren las principales tipologías constructivas, haciendo una especial mención al mundo de las masías, y las principales técnicas tradicionales que son comunes a muchos territorios y otros que son específicas o que presentan variantes a lo largo de la geografía catalana. Finalmente, la exposición también plantea elementos de reflexión sobre el estado actual de este tipo de construcciones y cuál puede ser su futuro de acuerdo con él.

El libro aborda la relación entre la arquitectura tradicional y el paisaje en Cataluña desde una perspectiva etnológica. Se trata de una perspectiva que busca comprender cómo el medio, las formas de vida, la tecnología, las relaciones sociales y las maneras de entender el mundo se combinan para dar forma y sentido a los elementos arquitectónicos que han convertido en piezas fundamentales de nuestros paisajes humanizados.

El texto es el catálogo que acompaña la exposición itinerante del mismo nombre, impulsada por el Observatorio del Patrimonio Etnológico e Inmaterial, la Dirección General de Cultura Popular y Asociacionismo Cultural, y el Instituto Ramon Muntaner y comparte sus objetivos: contribuir al conocimiento y la valoración de la arquitectura tradicional en Cataluña como reflejo de la sociedad y la cultura, y del papel que tiene este tipo de arquitectura en la construcción del paisaje; difundir la labor que hacen asociaciones, archivos, centros de estudios e instituciones locales en Cataluña en favor del conocimiento, la difusión y

la conservación de la arquitectura tradicional. Pero, además de aportar elementos para un mejor conocimiento de la arquitectura tradicional en Cataluña, el libro quiere contribuir al debate actual sobre el patrimonio arquitectónico tradicional en un doble sentido. Por un lado, reflexionando sobre los usos actuales de la arquitectura tradicional en un contexto de interés creciente por el patrimonio y lo local y por otro, fomentando la búsqueda de una arquitectura que, tanto por los materiales utilizados como por su concepción, sea más cercana a las personas y más sostenible y respetuosa con el entorno. El texto está profusamente ilustrado, con más de 230 fotografías antiguas y actuales.

El libro está dividido en cuatro capítulos principales.

"La arquitectura tradicional y el paisaje. Algunas reflexiones para el análisis", ha sido escrito por Ferran Estrada Bonell y Fabien Van Geert, y contiene las ideas principales que han servido de base para la exposición.

"Las contribuciones de la arquitectura tradicional en la construcción del paisaje", es de los mismos autores.

La arquitecta Mónica Alcindor Huelva es la autora del capítulo siguiente: "Lo que esconde cada decisión: las decisiones constructivas en las intervenciones sobre la arquitectura tradicional".

El último capítulo, escrito por el antropólogo Roger Costa Solé, lleva por título "La arquitectura tradicional en Cataluña: valor y protección".

Además de estos cuatro artículos principales, el catálogo incluye un quinto capítulo donde se presentan las diversas asociaciones de estudiosos de la arquitectura tradicional y se da a conocer sus objetivos y actividades. La obra incorpora también una recopilación bibliográfica exhaustiva sobre arquitectura tradicional y paisaje en Cataluña. Además de la versión catalana, que es la ilustrada, el libro también incluye la versión castellana y la inglesa de los textos, de los destacados y de los pies de foto.

Fabien VAN GEERT & Ferran ESTRADA BONELL son los coordinadores de la publicación y comisarios de la exposición.

M^a José HERNÁNDEZ
Ministerio de Fomento

Caligrafías urbanas 1968-2015: álbum de boc*ethos. José María GARCÍA-PABLOS RIPOLL. Editorial Rueda, Madrid 2018. Encuadernación rústica, 22 x 22 cm, 176 págs. 18,72 €

La publicación recorre en formato álbum la actividad profesional del autor, a través de los bocetos, entendidos como croquis, dibujos y esquemas al servicio de lo común y como elementos clave de las fases iniciales de tantos planes y proyectos.

Habiendo sido los trabajos y ensayos parte esencial de la docencia del autor, la publicación se orienta especialmente al alumnado de Arquitectura y Urbanismo reivindicando la importancia del dibujo elaborado a mano y de sus singulares caligrafías.

Sus temas principales son la diversidad e interacción de escalas en planes y proyectos, la estrecha relación entre profesión y docencia, y sobre todo la reivindicación del dibujo a mano.

Índice de contenidos:

- Presentación
 - 1. Territorio
 - 2. Espacio metropolitano: áreas de centralidad.
 - 3. Planes, proyectos de ciudad
 - 4. La escala intermedia: piezas urbanas
 - 5. Arquitecturas
- Mirada a futuro
- Anexos

José María GARCÍA-PABLOS RIPOLL. (1901-1991), Ejerce su actividad profesional en el campo de la Arquitectura y el Urbanismo desde 1969, obtuvo el Premio Nacional de Urbanismo en 1983 como miembro del Equipo de Dirección del Plan General de Madrid, así como en 2004 por el Planeamiento Urbanístico de Fuenlabrada. Profesor de Urbanismo en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Valladolid (1982-85) y en la Universidad Europea de Madrid (1999-2014).

M^a JOSÉ HERNÁNDEZ SÁNCHEZ
Ministerio de Fomento

DIRECTRICES PARA AUTORES

Las Directrices completas para autores pueden descargarse en:

<https://www.fomento.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/estudios-y-publicaciones/revista-ciudad-y-territorio-estudios-territoriales/articulos-y-directrices>

Normas comunes para la presentación de originales en todas las Secciones abiertas a envíos:

1. **Carácter original e inédito:** 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. **Envíos:** Los trabajos completos se enviarán en soporte informático con dos copias: una original completa y otra “ciega” en la que se habrá suprimido nombre y señales identificadoras del autor (para poder enviarla a evaluar anónimamente). Los envíos incluirán el texto original completo y el “ciego” (ambos con las Figuras incorporadas en el texto, como se indica abajo), y además se enviarán aparte las imágenes y tablas de Excel en archivos separados.
3. **Extensión de los trabajos, título, estructura, etc.:** Cada sección de la Revista tiene sus propias normas, que se desarrollan más adelante.
4. **Notas a pie de página:** Irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, nunca se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir siempre en el texto (ver punto 6) y recopiladas al final (ver punto 7).
5. **Abreviaturas:** Se incluirá un listado de acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.) al final del texto, detrás de la bibliografía. La primera vez que aparezca en el texto, se escribirá primero el nombre completo, seguido (entre paréntesis) por el acrónimo o sigla. En la segunda y sucesivas apariciones, irá ya sólo el acrónimo o sigla.
6. **Inserción de citas en el texto** (textuales o referencias bibliográficas): Deberán insertarse en el propio texto entre paréntesis con un solo apellido en VERSALITAS, remitiendo a la bibliografía final. Por ejemplo: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8).
7. **Normas sobre bibliografía citada:** Al final del texto se incluirá un listado de «Bibliografía citada», en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS). Este listado solamente incluirá las obras citadas en el texto. Las normas para confeccionarlo serán las Normas APA (<https://www.apastyle.org/manual>), accesibles en castellano en: <http://normasapa.com/>.

A modo de ejemplo, se incluyen algunos de los casos más comunes:

Referencias de citas en libros:

APELLIDOS, Iniciales nombre autor, (Año): *Título del Libro en cursiva*, Ciudad, País, Editorial.

ASCHER, F. (2001): *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, París, Francia, Éditions de l'Aube.

Referencias de capítulos de libros (y ejemplo con dos autores):

APELLIDOS, A. A., & APELLIDOS, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En X. X. APELLIDOS (Eds. ó Coord.): *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial

JIMÉNEZ, E. & DONAT, C. (2018): “El estudio de la segregación urbana: estrategia metodológica”. En I. BLANCO & O. NEL·LO (Eds.), *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (pp. 56-89), València, Ed. Tirant lo Blanch.

Referencias de artículos en revistas:

Libros y Revistas

APELLIDOS, A. A. (Fecha): Título del artículo. *Nombre de la revista. Volumen* (Número), pp-pp.

UREÑA, J. M., PILLET F. & MARMOLEJO C. (2013): Policentrismo en los espacios urbanos. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Volumen XLVI, nº 176: 249-266

Referencias de artículos en revistas electrónicas:

BEN-ELIA, E., ALEXANDER, B., HUBERS, C. & ETTEMA, D. (2014): Activity fragmentation, ICT and travel: An exploratory Path Analysis of spatiotemporal interrelationships. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 68, 56-74. doi:10.1016/j.tra.2014.03.016

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], por ejemplo: BEN-ELIA, E., ALEXANDER, B., HUBERS, C. & ETTEMA, D.

8. Figuras, imágenes, ilustraciones, tablas y gráficos: (1) Las imágenes, 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) Los textos enviados incluirán las figuras que correspondan en el lugar aproximado donde el autor considere. La edición final puede implicar la necesidad de modificar ligeramente el lugar de colocación. (3) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver Fig. Xx). (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 editorial y autor. El autor, al presentar el artículo para evaluación a CyTET, se hace responsable de tener las autorizaciones y permisos necesarios para publicar las ilustraciones que el artículo incluya. (5) Además de incluirse en el propio texto (puede ser en menor calidad), los envíos de originales deben incluir en archivos independientes aparte las imágenes en alta calidad y las tablas. Por cada Figura se enviará un archivo independiente, nombrado con el mismo número de la Figura que aparece en el texto (por ejemplo, Figura 1.jpg, Figura 2.xls, etc.)

9. Número máximo y formato para enviar las figuras: Las figuras serán 10, como máximo.

Las tablas sólo de texto pueden ir insertadas como tablas de texto en el propio documento, pero deben enviarse también en archivo aparte para facilitar su maquetación.

Las tablas numéricas deben enviarse en un archivo Excel, Open Office o similar, al igual que los gráficos elaborados con estos programas, para poder ser maquetados.

Las fotografías, planos e imágenes deben enviarse cada una en un archivo independiente; su calidad debe ser como mínimo de 300 ppp (píxeles por pulgada), aceptándose sólo formatos JPG ó TIFF. Los gráficos o dibujos sólo de línea se presentarán en archivos vectoriales (EPS o PDF vectorial). Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.

10. Datos personales: Cuando el o los autores reciban la notificación de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán enviar la Ficha de Datos Personales que oportunamente se facilitará, donde se incluyan sus datos personales, con el objeto de enviarles un ejemplar de la revista impresa en papel e incorporarlos a la Base de Datos de CyTET. En cualquier momento, los autores podrán ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición dirigiéndose a CyTET: cytet@fomento.es

11. 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.

12. Cláusula de responsabilidad: Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales. Los autores son expresamente responsables de tener los permisos necesarios para la reproducción de las imágenes que incluyan.

Normas específicas para la Sección de Artículos/Articles:

13. Extensión: La extensión de los Artículos estará comprendida entre un mínimo de 45.000 y un máximo de 90.000 caracteres (incluyendo espacios). Al mismo tiempo, el original presentado (con figuras incluidas) deberá tener entre 15 y 22 páginas (numeradas) en formato UNE A-4 (DIN A4), con márgenes de 2,5 cm, letra Times New Roman, cuerpo 12, e interlineado sencillo.

14. Título del artículo: Debe ser claro y conciso, y puede incluir un subtítulo, teniendo en total una extensión máxima de 100 caracteres, incluyendo espacios. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre el origen, relación del artículo con proyectos de investigación o tesis, agradecimientos, etc. irán en nota al pie de página.

15. Autores: Bajo el título del artículo, irá el nombre y apellidos de cada uno de los autores (poniendo los apellidos completos en VERSALITAS y negrita, para poder identificarlos) incluyéndose debajo la profesión o

- cargo principal con el que desean ser presentados y una dirección de correo electrónico.
16. **Número de identificación ORCID de los autores.** CyTET incluye el identificador digital de ORCID ® como sistema de normalización de las referencias de los autores. Cada autor deberá proporcionar su número de identificación ORCID (Open Researcher and Contributor ID). Los autores que no dispongan previamente de ORCID, pueden obtenerlo gratuitamente en: <https://orcid.org/register>
 17. **Resumen/Abstract:** Antes del texto del artículo deberá incluirse obligatoriamente un resumen en español de su contenido (no un índice), de extensión comprendida entre 700 y 900 caracteres (incluyendo espacios). Éste debe resumir de forma concisa el objeto, la metodología y las conclusiones del artículo, sin notas a pie. Los autores deben enviar también una traducción al inglés del resumen (Abstract), cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.
 18. **Palabras Clave/Keywords:** Se incluirán cuatro o cinco Palabras Clave como descriptores de las referencias temáticas, mediante las cuales se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el Tesauro y descriptores propios para confeccionar los Índices Anuales de la Revista. Se incluirán también traducidas al inglés (Keywords).
 19. **Apartados del artículo:** El texto del artículo se organizará por epígrafes. Siempre que sea posible y adecuado al planteamiento del artículo, se seguirá preferentemente la estructura IMRyD: Introducción, Metodología, Resultados y Conclusiones/Discusión de Resultados. En caso de no seguirse esta estructura, conviene incluir un apartado de Conclusiones. La numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos. Por ejemplo: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].

Normas específicas para las Secciones de Estudios comparados/ Comparative Studies; Experiencias/Urban Practices y Libros y Revistas/Book Reviews.

Consultar en: <https://www.fomento.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/estudios-y-publicaciones/revista-ciudad-y-territorio-estudios-territoriales/articulos-y-diretrices>

Declaración de Ética/Publication Ethics

La redacción de la revista CyTET 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, CyTET 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. CyTET 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.

CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales declara su compromiso por el respeto 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, no se publicarán. En caso de que se detecte el plagio con posterioridad a la publicación en papel, se insertará en el número corriente de la revista que corresponda una nota haciendo público el plagio detectado. 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.

Proceso de Revisión por Pares/Peer Review

Todos los originales recibidos para las secciones abiertas a envíos, incluidos los números monográficos, se someten a un proceso de doble revisión:

Revisión preliminar por el Comité de Redacción.

En una primera ronda preliminar, cada artículo recibido es revisado por los miembros del Comité de Redacción de la revista, que comprueban si el artículo es original e inédito y sus contenidos son acordes con la línea editorial de CyTET, si el trabajo posee una mínima estructura científica, y si se cumplen las Directrices para Autores. El Comité de Redacción descartará los artículos que no cumplan los siguientes aspectos:

- a. **Originalidad:** se descartarán los artículos que no sean originales e inéditos, por haberse publicado previamente de forma total o parcial ("salami slicing", autoplagio, etc.).
- b. **Forma:** se descartarán aquellos documentos que incumplan las Directrices para Autores.
- c. **Temática:** no se aceptarán trabajos que no consideren explícitamente como componente relevante la dimensión urbana o territorial.
- d. **Alcance y carácter innovador:** se descartarán aquellos artículos cuyo carácter sea excesivamente restringido o local, o que carezcan de un enfoque novedoso en relación con el "estado del arte" del tema tratado.

La decisión del Comité de Redacción (rechazado o aceptado para revisión por pares) se comunicará al autor en el plazo máximo de 15 días.

Segunda Revisión por Evaluadores externos.

En caso de que el Comité de Redacción considere el trabajo como inicialmente apto, éste designará dos expertos revisores anónimos y ajenos a la institución de adscripción del autor(es), a quienes remitirá el artículo, que será evaluado en una segunda ronda por estos evaluadores externos, mediante el sistema de revisión por pares doble ciego.

La valoración por parte de los evaluadores externos 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 Comité de Redacción comunicará por correo electrónico al autor(es) el resultado motivado de la evaluación por correo electrónico -junto con las observaciones y comentarios de los revisores-, que podrá ser:

- a. Publicable sin cambios;
- b. Publicable con leves mejoras o correcciones menores;
- c. Publicación con correcciones importantes y/o cambios en los aspectos de fondo y forma;
- d. No publicable sin una nueva reelaboración con cambios sustanciales;
- e. No publicable en CyTET.

En caso de discrepancia entre los dos revisores, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión dirimirá el resultado final. Los resultados del proceso del dictamen académico serán inapelables en todos los casos.

En los casos b) y c) -es decir: si el manuscrito ha sido aceptado, pero con modificaciones (leves o importantes)- los autores deberán reenviar (en un plazo máximo de 2 meses) una nueva versión del artículo revisado, atendiendo a las demandas y sugerencias de los evaluadores externos. Para facilitar la reevaluación, el envío de la revisión por parte de los autores debe consistir en dos archivos: uno con el nuevo texto revisado y otro donde consten los cambios introducidos (por ejemplo, enviando también la opción del documento con control de cambios). Si lo desea, el autor(es) podrá aportar además una carta al Comité de Redacción en la que se justifiquen las modificaciones introducidas en el artículo. El plazo que deberá cumplirse por el autor(es) para el envío del artículo revisado (en dos archivos: con y sin control de cambios) será de 2 meses, contadas desde el envío de la notificación oficial de las observaciones por parte del equipo editorial. Transcurrido dicho plazo, los artículos que no hayan sido corregidos y reenviados por sus autores serán inapelablemente considerados como artículos caducados y por lo tanto, eliminados del sistema de arbitraje.

Los artículos sometidos a correcciones importantes y/o cambios en los aspectos de fondo y forma (caso c) deberán revisarse por los autores en el plazo de dos meses desde la comunicación del Comité de Redacción y podrán ser objeto de una segunda reevaluación por parte de los evaluadores externos, para comprobar la adecuación de la revisión a sus recomendaciones.

En caso que la nueva versión de un artículo revisado no cumpla con lo solicitado por los revisores, serán devueltos a sus autores para ser modificados por segunda vez, lo que debe ocurrir en un nuevo plazo de otros 2

meses. Una vez transcurrido este nuevo plazo, los artículos que no hayan sido corregidos y enviados por sus autores también serán considerados, como artículos caducados y eliminados del sistema de arbitraje.

En función del grado de cumplimiento de las modificaciones solicitadas, el Comité de Redacción se pronunciará finalmente sobre si procede o no la publicación del artículo. Dicha decisión será nuevamente comunicada al autor(es).

Los artículos evaluados como no publicables sin una nueva reelaboración con cambios sustanciales (caso d) o los que hayan caducado como consecuencia del agotamiento del plazo para su revisión, deberán considerarse como nuevos envíos y reiniciar todo el proceso editorial desde el principio.

SUMMARY OF AUTHOR'S GUIDELINES IN ENGLISH

a. Languages accepted for submission. In principle, CyTET only publishes papers in Spanish, although it includes Abstracts and Keywords in English. Nevertheless, the Editorial Board can accept for evaluation papers written in English or French. Normally, this is the case of monographic issues –eventually open for submission in other languages -, but it is also possible that the Editorial Board accepts an article in English or French for a miscellaneous issue. Once evaluated and accepted, the paper will be translated by the Editors and finally published in Spanish.

b. Originality. The papers submitted for evaluation to CyTET must be original and unpublished works. Plagiarism, salami slicing and self-plagiarism are not acceptable. Authors, by submitting a paper for evaluation, do certify this fact. Papers being evaluated in other Journals do not qualify for being accepted in CyTET. In the case of papers derived from works previously presented in Congresses they cannot be exactly the same in extension nor in contents, and must state this fact in a footnote indicating the name of the Congress, edition and date of celebration. The same apply for papers derived from thesis, which should indicate the academic program from which they originate

Submission of a manuscript implies the author's commitment to publish in this journal. If an author submits a manuscript to CyTET, it should not be submitted to another journal; nor should the manuscript repeat information published elsewhere in substantially similar form or with substantially similar content. Authors in doubt about what constitutes prior publication should consult the editors.

c. Instructions for submission. Original papers submitted for evaluation should be accompanied by a copy with the contact details removed, for the peer review process. Anything designated as 'supplemental file for review' will also be made available to the reviewers. If you want to include a manuscript file with identifying information, please upload this as 'supplementary file not for review'. The papers should embed figures figures, illustrations, graphs, etc. in the Word text (it can be in low quality), but all of them must be sent in separate files, in full quality.

Submission and contact: cytet@fomento.es

d. References.

Please avoid using footnotes wherever possible. However, where their use is unavoidable, please use superscript numbers within the text corresponding with the number of the relevant footnote.

References in the text should be made in the following ways:

As Scott (1996) points out, this may not be so.

However, this might not be so (Scott, 1996).

(Jones, 1995, 17; Smith, 1998)

(Jones, 1995; 1997)

For a reference with three or more authors, name only the first with et al. Do not use 'ibid.' when referring to the same work twice in succession.

You must make sure that all references which appear in the text are given in full in the references section. Where there is more than one reference to the same author for the same year, they should be listed as 1995a, 1995b etc.

The references section should be a continuous alphabetical list. Do not divide the list into different sections (books, reports, newspaper articles etc.). Where there is more than one reference to the same author, that author's references should appear in chronological order, with references to that author in conjunction with others coming after the last reference to the author alone.

References should follow APA Guidelines: <https://www.apastyle.org/manual/>

e. Figures and tables. All maps, diagrams, charts and photographs should be referred in text as 'Figures' and should be numbered in a single sequence in the order in which they are referred to in the paper. To show where in the text you would ideally like figures or tables to appear, please put 'INSERT FIG. 1 AROUND HERE' at the appropriate point. All figures should have brief descriptive captions. Figures should be supplied digitally, as TIFF, or JPG files at a resolution of 300dpi and a size appropriate to the page size of the journal. The Graphs and Tables should also be sent in EXCEL or Open Office.

f. Author's identification. Contributors are asked to include a brief biographical note with their submissions including contact information (position, institution, email, etc.). All authors must provide their ORCID® (Open Researcher and Contributor ID). It can be obtained at: <https://orcid.org/register>

g. Extension. Full-length papers should be 45,000-90,000 characters long (including notes, references and Figures).

h. Abstract and Keywords. Your paper should begin with an abstract of about 250/300 words that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Four or five Keywords should also be included.

i. Other journal sections. For instruction in English for contributions to the Experiencias/Urban Practices or Libros y Revistas/Book Reviews please contact cytet@fomento.es.

Dirección de Correspondencia/Submission To:

Toda la correspondencia, envíos 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 Políticas Urbanas
Despacho C-630
Pº de la Castellana, 67 - 28046 MADRID (España)
Teléfono: (34) 91 597 74 31 (María José Hernández)

Correo electrónico: cytet@fomento.es

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

Puede realizar la suscripción:

› On Line: directamente en este enlace:

<https://apps.fomento.gob.es/CVP/Soporte/default2.htm>

› Correo electrónico:

cpublic@fomento.es

Facilitando: Nombre y Apellidos / Empresa, CIF / NIF, dirección, teléfono, E-mail y forma de pago (transferencia o domiciliación bancaria)

› Información y suscripciones: +34 91 597 7261

Ministerio de Fomento
Centro de Publicaciones
Pº Castellana, 67 - 28071 MADRID

El Centro de Publicaciones o el suscriptor podrán interrumpir la suscripción sin más trámite que la comunicación a la otra parte.

El Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento ha adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 4 de mayo de 2016, asegurando la correcta utilización de los datos personales de los usuarios y actualizando los procedimientos de gestión de tratamiento de los mismos, de política de uso de los datos y de obtención del consentimiento.

Se recuerda que la recogida y tratamiento automatizado de los datos personales tiene como finalidad la gestión, prestación, ampliación y mejora de los servicios solicitados en cada momento por el usuario y la adecuada atención, respuesta y seguimiento de las consultas planteadas por los mismos.

Los datos proporcionados se conservarán mientras se mantenga la relación comercial o durante los años necesarios para cumplir con las obligaciones legales. En ningún caso se cederán a terceros, salvo que exista una obligación legal.

Usted podrá ejercer en cualquier momento los derechos de oposición, acceso, rectificación y cancelación ante el Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, bien dirigiendo un escrito a la dirección postal, Paseo de la Castellana, 67 - 28071 Madrid o, si lo prefiere, mediante correo electrónico a la dirección cpublic@fomento.es

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
Secretaría General de Vivienda
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
Subdirección General de Urbanismo
Pº de la Castellana, 67
28046 Madrid - España
Teléfono: 91 597 74 31 - Fax: 91 597 50 61
correo electrónico: 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:
David García Arcos

Suscripción Anual:

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos:

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

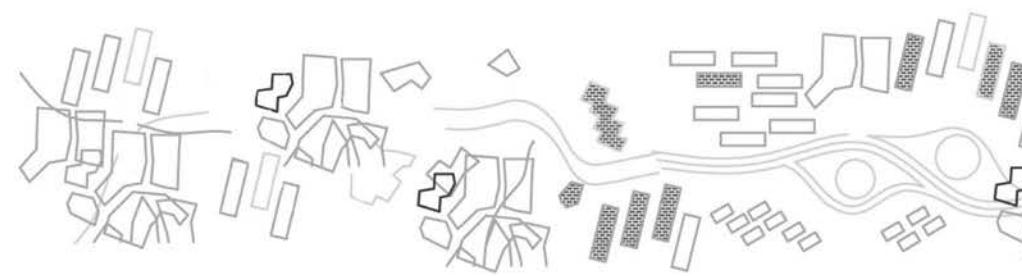
Depósito Legal: M-10.422-1970

ISSN: 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

NIPO: 161-15-028-0

NIPO(E): 161-15-029-6



Territorial Sectoral Planning in Spain

Bureaucracy, economic cycle and Urban Planning in Spain. The Andalusian and Valencian cases

Environmental assessment of municipal urban plans: Trujillo

Urban sprawl of European residents in Almería

Children's play space in the modern city

Emotional reading of the territory in the Galician Atlantic

Water and municipal ordinances in Chile

Sustainability in the first Intercommunal Plan of Concepción (Chile)

Impact of National Sectorial Reports in planning



ISBN-13: 978-9771133476

