

---

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXVI. Tercera época  
N.º 139, primavera 2004

---

*Medio siglo de planeamiento  
urbanístico: necesidad de un  
cambio de escala*

*Desarrollo sostenible en la  
legislación española y en la  
Agenda local 21*

*Cambio endógeno en el ámbito  
rural de Jaén*

*Propuesta de planeamiento en  
competencia espacial*

*Metodología geoeconómica  
en la valoración inmobiliaria*

*Xavier de Mérode, primer  
urbanista romano (1860-70)*

*Deber de conservación e  
inspección periódica de edificios*

---



## CONSEJO DE REDACCIÓN

### Presidente

Benigno BLANCO-RODRÍGUEZ  
Secretario de Estado de Infraestructuras

### Vicepresidente

Fernando NASARRE Y DE GOICOECHEA  
Director General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

### Vocales

Redolfo SEGURA SANZ  
Subdirector General de Urbanismo

Ramón LORENZO MARTÍNEZ  
Director del Centro de Publicaciones

José CEBRIÁN PASCUAL  
Subdirector General de Producción Cartográfica  
del Instituto Geográfico Nacional

Miguel POZO DE CASTRO  
Subdirector General de Planeamiento de Infraestructuras

José MARÍA DE LARA CARVAJAL  
Director General de la Sociedad Estatal de Promoción  
y Equipamiento del Suelo

### Director de la Revista

Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO  
Jefe de Área. Subdirección General de Urbanismo

### Secretaria del Consejo de Redacción

Paloma POZUELO GUILLÓ  
Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo  
Subdirección General de Urbanismo

### Correspondentes en el extranjero

Federico OLIVA  
Bolonia (Italia)

Thomas F. GLICK  
Boston, Massachusetts (USA)

Barry NEEDHAM  
Mijmejen (Holanda)

Rubén PESCI  
La Plata (Argentina)

Nuno PORTAS  
Porto (Portugal)

Vincent RENARD  
París (Francia)

Roberto SEGRE  
Río de Janeiro (Brasil)

Juan RODRÍGUEZ LORES  
Aquisgrán (Alemania)

Nora CLICHEVSKY  
Buenos Aires (Argentina)

Arturo ALMANDOZ  
Caracas (Venezuela)

### Asesores editoriales

Josefina GÓMEZ MENDOZA  
Catedrática de Geografía  
Regional, Universidad Autónoma  
de Madrid

Laureano LÁZARO ARAUJO  
Profesor del EUROMASTER, Universidad  
Carlos III de Madrid

Jesús LEAL MALDONADO  
Catedrático de Sociología  
Urbana, Universidad Complutense  
de Madrid

Ángel MENÉNDEZ REXACH  
Catedrático de Derecho  
Administrativo, Universidad Autónoma  
de Madrid

Luis MOYA GONZÁLEZ  
Catedrático de Urbanismo, Universidad  
Politécnica de Madrid

Luciano PAREJO ALFONSO  
Catedrático Dcho. Administrativo,  
Universidad Carlos III

Fernando PARRA SUPERVÍA  
Biólogo, Ecología del Territorio

Fernando de TERÁN TROYANO  
Catedrático Urbanismo, Universidad  
Politécnica de Madrid

### Resúmenes en inglés

John Barry POWELL

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXVI. Tercera época  
N.º 139, primavera 2004

*Medio siglo de planeamiento  
urbanístico: necesidad de un  
cambio de escala*

*Desarrollo sostenible en la  
legislación española y en la  
Agenda local 21*

*Cambio endógeno en el ámbito  
rural de Jaén*

*Propuesta de planeamiento en  
competencia espacial*

*Metodología geoeconómétrica  
en la valoración inmobiliaria*

*Xavier de Mérode, primer  
urbanista romano (1860-70)*

*Deber de conservación e  
inspección periódica de edificios*



MINISTERIO  
DE FOMENTO

# Índice

## EDITORIAL

«Y, cuando se acabe el municipio... ¿qué hacer?	
Javier GARCÍA-BELLIDO .....	5

## ESTUDIOS

Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio y la necesidad de un cambio de escala: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco	
Jesús M. <sup>a</sup> ERQUICIA OLACIREGUI.....	17

Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española	
José Javier IZQUIERDO RONCERO .....	43

Agenda 21 Local: estudio bibliográfico y análisis de una experiencia	
Carmen ECHEBARRIA MIGUEL & Itziar AGUADO MORALEJO .....	67

Cambio estructural endógeno en el ámbito rural español: el caso de la región urbana de Jaén	
Juan Carlos RODRÍGUEZ COHARD .....	89

La Competencia durante el Planeamiento: teoría y aplicación a escala municipal	
Fernando MOLINÍ .....	111

Una metodología Geo-Económica para la valoración inmobiliaria	
Rafael CANO GUERVÓS & Jorge CHICA OLMO .....	135

Xavier de Mérode: Primer urbanista de la Roma moderna	
José Ramón ALONSO PEREIRA .....	155

La inspección periódica de edificios como mecanismo de aseguramiento del deber de conservación: insuficiencia de la regulación actual	
Ramón J. RODRÍGUEZ ANDIÓN .....	173

## Abstracts

John POWNALL.....	207
-------------------	-----

## OBSERVATORIO INMOBILIARIO

El mercado inmobiliario en España en 2003: el fuerte endeudamiento refuerza la demanda	
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ .....	213

## INTERNACIONAL

Argentina: Nora CLICHEVSKY .....	235
----------------------------------	-----

Argentina: Rubén PESCI .....	237
------------------------------	-----

Brasil: Henri ACSELRAD.....	239
-----------------------------	-----

Venezuela: Arturo ALMANDOZ .....	243
----------------------------------	-----

**DOCUMENTACIÓN**

• <i>Memoria Histórica</i> Javier GARCÍA-BELLIDO .....	255
• <i>Legislación</i> Ángela de la CRUZ MERA .....	261

**LIBROS Y REVISTAS**

Recensiones y reseñas de libros recibidos .....	273
Acuse de recibo .....	277

## Editorial

# «Y, cuando se acabe el suelo del municipio... ¿qué hacer?»

*Nuestro territorio es algo mucho más importante que ser un paciente soporte de las políticas urbanísticas para lograr viviendas baratas, aun siendo mucho este objetivo social. El territorio es un recurso natural —es necesario repetirlo una y otra vez— no renovable, irreproducible, muy frágil y además, muy escaso hallarlo en las condiciones requeridas frente a unas demandas siempre crecientes. Por ello es un recurso estratégico de primera magnitud irrenunciable e innegociable para quien en posiciones críticas lo posee como un tesoro. Que se lo digan, si no, a los Países Bajos, a británicos, alemanes, lombardos ... o a los palestinos y a los israelitas.*

*Seguir oyendo a estas alturas que la fórmula mágica para abaratar el precio de la vivienda (cosa muy improbable) o, más verosímilmente, hacer que no siga subiendo tanto, sea la de ofrecer mucho suelo urbanizable por doquier, cuanto más mejor, es no sólo un fuego fatuo desde el punto de vista estrictamente económico (como demuestra un siglo y medio de continuas experiencias con los inmensos ensanches españoles y los planes generales hoy vigentes...), sino además una osadía geoestratégica restringida por la simple inelasticidad del espacio, al ser insostenible en sus dimensiones físicas, económicas y ecológicas. Esa simplicidad repetida una y otra vez es uno de los típicos slogans que se dicen una vez improvisando y, dada la simplificación interpretativa que comporta de una realidad muy compleja, se repite acriticamente por todos los que no se molestan en repensárselo dos veces. Y lo peor es que ese simplista slogan se propale y se llegue a convertir en una frase en boca de ministros, presidentes, directores, gerentes y políticos de todo nivel, incluso en las tertulias de las radios y TV, en boca de todo el que desea impactar por la rotunda simplicidad de la solución y no tiene otra cosa mejor que ofrecer...*

*Es una prueba más de la evidente falta de prestigio científico del urbanismo en España, en el que cualquier aficionado a economista puede decir una simpleza tal sobre la predictibilidad del sistema y pasar por una sesuda relación oferta/demanda, incluso de titulares de prensa y declaraciones rimbombantes. Pero si a ese mismo aficionado se le ocurriera decírselo a los economistas que para hacer bajar el coste de las medicinas y la enorme carga que infligen a la Seguridad Social bastaría con pedirles a las industrias farmacéuticas que produjesen muchas nuevas clases y cajas de medicinas e inundar el mercado competitivo con ellas, para que así bajara el precio de las mismas... ese insensato sería condenado, no tanto por decir una alegría, sino por decir algo que no aprueban los economistas, que pugnan por hacer una ciencia respetable. O como decirle a los libreros que para que bajen, no ya el precio de todos los libros, sino sólo de un segmento específico de su mercado, por ejemplo, las novelas o los libros de poesías se propalase que deben escribirse muchas más novelas y poemas que inunden la oferta de buena literatura para que, en plena vorágine de competitividad entre originales vendedores, bajen los precios de las novelas... O más obras de artes plásticas, cuadros y esculturas, para que en las ferias de arte su abundancia rebaje sus elevados precios... Pues creer que las muchas casas y los muchos suelos urbanizados rebajan el precio de la vivienda es parecido. Con el agravante de que el recurso básico de suelo urbanizable es escaso y físicamente irreversible, irreparable y el de ideas y materiales para producir obras de arte o descubrir y patentar nuevas medicinas es prácticamente ilimitado.*

*La mente de Simplicisimus que subyace en esas extrapolaciones universalizadoras de las leyes de la economía de mercado puede no tener fronteras, ni de prudencia, ni de*

*experiencia, siendo capaces algunos neoliberales puristas de montarse en el caballo triunfador del juego universal del mercadeo, para proponer que se construyan más bares y restaurantes o más hoteles por doquier para detener sus precios en alza. Acaban de hacer diez años (otoño de 1993) del famoso capítulo llamado «sobre la competencia en el mercado del suelo» descolgado del informe del TDC, que se lanzó sobre este tema sin venir a cuento y sin habérselo propuesto (cfr. CyTET nº 99) Este ingenuo y desmemoriado descubrimiento de lo que venía intentándose desde hace un siglo y medio —a pesar del Informe de la Comisión de Expertos, creada ese mismo año en su virtud (cuyas conclusiones testimoniales de diciembre de 1994 no sirvieron para mucho; cfr. CyTET nº 103)— originó toda esa corriente de pensamiento neoliberal que tantos quebraderos de cabeza ha dado a los políticos que lo asumieron simplonamente; porque, tras varios denodados esfuerzos legislativos estatales y doce leyes autonómicas en su desarrollo (algo liberalescepticas, es verdad), no han conseguido hacer bajar ni el precio del suelo ni de las viviendas. Al contrario, como en el siglo y medio anterior con toda la política de los enormes ensanches de poblaciones, únicos en Europa.*

*La paradoja que se está viendo estos años en España es que, a pesar de construirse más viviendas que nunca y que muchos grandes países europeos sumados juntos, siguen subiendo sus precios con tasas anuales insólitas; por lo que seguir manteniendo ese slogan de la oferta de suelo para paliar la feroz demanda actual es simplemente suicida. Es una solución que, llevada al límite del agotamiento del suelo municipal disponible —ya alcanzado en bastantes espacios metropolitanos— implica el absurdo de tener que concebir un espacio ilimitado para absorber todo el crecimiento imaginable y disponer de unos recursos infinitos para abastecer todas las demandas imaginables. Porque siempre habrá un límite administrativo o físico donde ya no quepan más casas y entonces sus precios, según esa lógica simplista, se dispararán indefectiblemente al infinito al llegar a una demanda continua y creciente con una oferta nula.*

*Supongamos que hemos llegado ya a ese momento crítico donde se ha agotado todo el suelo razonablemente urbanizable. Y ahora, ¿qué hacer? Si no podemos ofertar más suelo nuevo, ¿hemos de ver estupefactos cómo suben las viviendas inevitablemente? O recurriremos al otro engaño del simplismo espacial: elevemos sin tope los rascacielos hasta donde nos permitan las tecnologías que, al haber mucha oferta en la misma manzana, bajarán los precios de las viviendas en ese rascacielos y en su barrio... (!!)*

*Es simplemente imprescindible que se borre de las mentes de muchos políticos y jefes de empresa interesados semejantes simplezas y se piense, como en otros países, más seriamente que por la sola vía de la cantidad de la oferta no están las soluciones de ese problema relativo que es muy antiguo y cíclico. Los precios de la vivienda, desde los agiotistas de época romana que sepamos, siempre están oscilando o estancados, si no hay graves circunstancias coyunturales o estructurales (guerras, crisis) en torno a su propio umbral relativo de saturación, cerca de los más elevados precios que cada segmento de mercado puede soportar, porque cuando no sea así no se venden y ese mercado se ralentiza. Parecido a la producción de libros o de medicinas. Como ha dicho un economista muy sensato la crisis actual de la vivienda debe no más de un 20 % del peso de sus factores a la oferta y un 80 % a la fuerte demanda existente.*

*En Madrid —por poner un ejemplo cualquiera de entre los múltiples posibles— el último Plan General del 97 ya ha acabado urbanizando o preservando la totalidad de su término municipal. Para el próximo Plan se le planteará —e igual que a muchas otras ciudades-región europeas— o no crecer nada más, detenerse, y que sigan creciendo «a costa de la capital» los municipios limítrofes, ya muy saturados y con todas las autovías, infraestructuras anulares y equipamientos cortándoles a ellos y a los núcleos aún más alejados, en inmensas coronas en manchas y manchitas de aceite, como hasta ahora. O que alternativamente se plantee una verdadera política positiva (no sólo estrategias globales flu o directrices light) de ámbito regional de densificación y descentralización paulatina y desdoblamiento urbano plurinuclear, que implique todos los esfuerzos regionales en determinados puntos, líneas y zonas estratégicas; como ya se hizo en los años de la postguerra con los grandes e inútiles anillos verdes protectores, green belts y ciudades satélites subregionales. Pero esta vez va en serio.*

*El planeamiento regional es ahora más necesario que en aquellos años 60-70, cuando ya se ha demostrado que no basta con planificar grandes estructuras regionales indicativas, esquemas y directrices, porque la suma de las pequeñas capacidades decisorias de cada Ayuntamiento, de cada operador en sus diminutas escalas locales, con minúsculas variaciones de permisiva flexibilidad acá y acullá, es capaz de saturar y destruir un territorio, por fas o por nefas, mediante acciones acumulativas discretas, que son insignificantes en sí mismas, pero que adquieren proporciones gigantescas cuando se suman, acumulan y entran en resonancias multiplicadoras de crecimientos en tasas geométricas. Ahora la visión global regional es más que útil o necesaria, es vital, es urgente e irrenunciable, si queremos sobrevivir a la saturación irreversible de todo lo que rodea a las grandes áreas metropolitanas. El espacio metropolitano disponible se acaba.*

*¿Por qué se acaba? Porque en niveles próximos a la saturación urbana no podemos seguir entendiendo el urbanismo local como una tarta que se confecciona, se elabora, se cuece, se corta y se come en cada Alcaldía en provecho local y mejoramiento de sus rentas, ingresos o calidades competitivo-atractivas en detrimento de los vecinos a quienes se ignora y expulsan servicios cuando en aquél ya no caben. Esa cantinela de la competitividad local entre ciudades de una subregión (para atraer ¿a quién y a qué precio?) es una falacia para seguir creciendo con el mismo viejo e insostenible desarrollismo creador de dinero fácil a costa de sacrificar en esta generación todos los recursos locales y bajo cualquier precio social, ambiental y económico, esquilmando los recursos de las generaciones futuras. Otra cosa es la competitividad en estrategias internacionales aprovechando el tirón de eventos mundiales con gancho inversor que suelen incitar la imaginación urbanística creadora, suturadora, no invasiva de nuevos espacios agrarios. El objetivo de que todo vale con tal de atraer capital y población, aprovechándose de la proximidad de la demanda metropolitana para ofrecer los últimos miles de hectáreas de suelo rústico urbanizable para todos los chaletitos adosados que se puedan 'colar', propicia un crecimiento no sólo no-sostenible, sino simplemente irracional, asilvestrado, miope y de sanchopancistas aldeanos que sueñan con ser los alcaldes de la ínsula de Barataria en que pretenden convertir su pueblo.*

*Lo más triste e irónico es que, gracias a este liberal-desarrollismo urbanístico desafiadamente acelerado que se está produciendo en aras de un beneficio inmediato y sustancioso, se ha comprobado que las cesiones y contraprestaciones legales que se hacen y dejan en el municipio, junto con los magros impuestos que generan anual, aunque tardíamente, no cubren en absoluto los gastos de instalación y mantenimiento que los mismos requieren durante su vida útil; con lo que el creciente déficit presupuestario que esta diferencia genera se tiende a cubrir con nuevos desarrollos urbanísticos y convenios espúrios a cualquier precio. Los beneficios del desarrollo actual sólo duran mientras se cobran las licencias, vienen los constructores y se instalan los nuevos pobladores; pero se sumen en el déficit creciente cuando estos movimientos se acaban y hay que dotar de servicios, equipamientos, empleos fijos, suministros, etc. y renovar las infraestructuras en el mastodóntico suelo urbano así extensivamente creado insostenible y costoso. Determinados servicios públicos caros no pueden suministrarse a cada pequeña urbanización creada y han de hacerse en otro municipio al que acuden parasitariamente los del entorno que no contraprestaron sus beneficios para esa dotación comarcal necesaria. Así se crean graves deseconomías de escala que excretan externalidades negativas en su entorno, al no llegar a reservar espacio internalizado para tales servicios públicos por promover sólo pequeñas urbanizaciones fraccionadas; así como se generan diversas formas de parasitismo local, bien expulsando hacia otros vecinos los usos molestos o no queridos del espacio central (empleo industrial, viviendas populares, hospitalares, crematorios, vertederos), o bien haciendo que se sitúen en esas alejadas periferias los servicios muy consuntivos de suelo y espacios no rentables (autopistas, universidades, conglomerados de hipermercados, grandes polígonos industriales, parques regionales, etc.)*

*La insolidaria competitividad entre municipios por reclasificar más suelo y atraer más urbanizaciones que el municipio vecino (por los ingresos coyunturales que éstas aportan) ha conducido a que, por el contrario, los afectados por parques naturales clamen por una redistribución equitativa —o perecuativa, dicen— de las rentas urbanas (que*

*(son sus únicos ingresos sustanciosos) generadas en los municipios donde no tienen parques naturales que proteger, como si de una reparcelación universal de valores añadidos o beneficios potenciales creados por los aprovechamientos urbanísticos se tratase. Oír y leer que varios municipios en el seno o en los entornos de parques regionales claman porque les 'indemnizan' el tener que hacer de reservas ecológicas de clorofila de la región, es una muestra evidente del cambio de escala hacia la globalidad que las interrelaciones en el seno de estas regiones metropolitanas conlleva. En éstas, al ser ya todo un territorio urbanizado, los parques regionales y espacios naturales funcionan como grandes espacios libres o zonas verdes de recreo o reservas de la biosfera para la ciudad-región sobresaturada (como les sucede a las selvas de Brasil, Congo o Indonesia, que reclaman el tratamiento solidario como reservas mundiales de oxígeno mediante subvenciones substitutorias de la renta extraída de sus talas masivas)*

*Las estructuras supramunicipales en el urbanismo español son escasas y mal concebidas, porque derivan del urbanismo municipalista del XIX y de las técnicas de pequeños impactos parciales de alta rentabilidad y mínimos costes sociales, con elevadas externalidades negativas aherrojadas al conjunto social que las sufraga silencioso. Ese ingenuo y simplista modo de cesiones de suelo para dotaciones de equipamientos mínimos, en función de cada pequeña actuación de planeamiento parcial y dentro de la propia actuación, es una visión fraccionaria e incrementalista de una totalidad compuesta por agregados discretos; de forma que los servicios y equipamientos de la escala agregada no se generan nunca porque no los ha pagado nadie al final y son los más caros (hospitales, institutos, parques deportivos, bibliotecas, teatros, autovías, depuradoras, basureros industriales, etc. además de parques y espacios abiertos subregionales). El problema no es ya sólo quien los paga, sino en qué espacio se pueden colocar. Porque ya no queda suelo útil en los lugares razonables para tales servicios y se buscan los márgenes, bordes y retales del collage urbano para insertarlos siempre con dificultades. Es el gran tema de los umbrales de dotación de un equipamiento o un servicio y de quien y cómo los financia*

*Por ello resulta ya inaplazable prever el sistema de redes públicas de equipamientos colectivos, no sólo para ámbitos parcial-locales, sino globales, comarcas, supramunicipales y regionales, para que sean sufragadas o, al menos, cedidos sus suelos necesarios con las aportaciones discretas y acumulativas de las operaciones urbanísticas lucrativas que se generan en todos los municipios de la región; para que, en el puro ejercicio del tan pregonado reparto equidistributivo de beneficios y cargas del urbanismo español, cada una de las operaciones urbanísticas deje de apropiarse de sólo los beneficios y de exportar todas las cargas y externalidades al vecino o a la región exterior. Ello no obsta para que los promotores, vecinos y municipios parásitos reclamen tales instalaciones públicas que se han de erigir sin su concurso solidario en otros lugares y han de ser pagadas de sus impuestos por toda la comunidad. Debe instaurarse, de una vez, las reglas y normas urbanísticas generales que, a través de la recuperación social de parte de las plusvalías públicas generadas por la aglomeración metropolitana en beneficio de las operaciones privadas que de ella se nutren y colmatan o ahogan, garanticen en contraprestación una solidaridad intermunicipal en la financiación de las redes públicas de servicios para todo el espacio continuo metropolitano. La solidaridad interterritorial —y no sólo interregional, sino muy directamente intermunicipal— tiene necesarias resonancias en los artículos clave de nuestra Constitución (el art.º 2, el 45 y el 138 precisamente, además de los autonómicos 156 y 158) El propio artº 45 CE cuando ordena a los poderes públicos «velar por la utilización racional de todos los recursos naturales ... apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva» está entendiendo la globalidad de un territorio continuo y de sus recursos, no segregándolo de su entorno por comportamientos administrativos estancos en los que cada uno tiende a apropiarse en exclusiva de las rentas de todos.*

*Los procesos de urbanización y difusión de las ciudades por sus regiones urbanas o metropolitanas son demasiado rápidos y están produciendo una insostenible divergencia entre los niveles de la gobernanza de las competencias políticas y decisionales entre la vieja ciudad-municipio —morphológica y administrativamente consolidada desde el si-*

*glo antepasado—y la ciudad material o funcional que se expande, fluida y difusa, por encima de bordes, barreras y límites administrativo-competenciales. La organización política y administrativa, incluso constitucional, en concreto la española, ha encerrado a los municipios en celdillas espaciales donde el poder municipal tiende a ser creciente, expansivo, no puede evitar el desear ocupar todo su espacio competencial; pero donde las interacciones entre municipios y sus poderes fácticos y legales exigen un mayor control externo desde una visión globalizadora de sus decisiones particulares, desde visiones y competencias supramunicipales o regionales. Mientras la primera realidad histórico-simbólica sigue centrada en la ansiada autonomía del poder municipal (le pouvoir local, más enfáticamente), cada vez más reivindicativa de sus prerrogativas constitucionales, la otra realidad material y funcional diluye sus flujos económicos e informacionales en un espacio sin fronteras, requiriendo un poder de la Nacionalidad, región o Comunidad que controle más activa y positivamente las formas de interacción entre esos minúsculos municipios, quasi reinos de Taifas, en el seno de sus regiones funcionales. Y no sólo es porque el municipio grande se coma al chico y éste parasite a aquél, sino porque el grande, cada vez más, necesita al chico y periférico para resolver sus propios problemas, deviniendo mejor, en suma, dos comensales simbióticos obligados a entenderse.*

*El individualismo de cada municipio utilizando todos sus poderes contra el municipio vecino y la actitud distante, autoritaria y pasiva del nivel autonómico nacional-regional que se reservan el actuar sancionando las propuestas municipales (dispositivo del si/no, bien/mal, como si de jueces administrativos se tratase), o arbitrando soluciones insolidarias desde arriba al ejercitar plenamente a golpes reguladores y legislativos todas sus potestades (como si de déspotas iluminados se tratase), refleja la división en compartimentos estancos erizados de púas y amenazas que se han construido para deslindar aguzadamente la división administrativa y competencial desde el siglo XIX (sin duda, mejorada desde 1978 por la generación constitucional del nivel nacional-regional intermedio) Compartimentos estancos encelados, desgraciadamente sin articular aun ni engrasar esa maquinaria local-regional mediante nuevos órganos sectoriales de consenso o de intermediación multilaterales, no gubernativos, sino racionalizadores de los consensos, que deben convertirse en la sede idónea para la legítima confrontación de intereses y para desarrollar las negociaciones espaciales hasta lograr los pactos entre los municipios y las regiones en beneficio del concepto holista de totalidad global superior, como los que poseen otros países con mayor tradición consensual o federal.*

*La respuesta no se crea que está única o enteramente en el Plan territorial regional vinculante o en unas «buenas» Directrices territoriales impuestas como un diktat por el poder autonómico; porque precisamente, para no violar los límites constitucionales competenciales de la autonomía municipal, se hacen muy light y muy flu, muy indicativos y muy flexibles, pero poco eficaces al poder desarrollarse planes parciales de verdad en los niveles locales con miles de impactos y tomar miles de pequeñas decisiones, de clara competencia local, sí, pero cuyos valores agregados con los del entorno son los verdaderamente impactantes a nivel global.*

*Se precisan Planes y Programas territorial-regionales vinculantes, más directos y previsores, con reglas de juego limitativas o decisorias de un alto grado de detalle, sometidos a evaluación ambiental estratégica de conjunto, como planes urbanísticos pluri-municipales, pero encajados en la escala global desde la que han de elaborarse entre todos los implicados: mediante un planeamiento que evalúe estratégicamente su sostenibilidad, con sus programas territoriales de desarrollo dibujados, pormenorizados con la zonificación necesaria que precisa el desarrollo urbano, las infraestructuras y la preservación de los ecosistemas. Ahora bien, eso sí, no impuestos desde arriba, sino elaborados, debatidos, evaluados ambientalmente, consensuados, programados y pactados por los propios municipios en uso de sus competencias, con la asistencia o apoyo autonómico y estatal general. No volvamos a los grandes esquemas directores estructurales e ineficaces de los años 60-70, que eran una panoplia de generalidades y buenas intenciones sistemáticamente violadas (como ocurrió en Francia con los SDA, bien es verdad que aquí no llegaron a hacerse ni un par de PDTC), como lo siguen siendo los deterministas Planes*

generales españoles, muy fijistas y vinculantes, pero alegremente violados mediante centenares de modificaciones puntuales.

Se precisa, por tanto, un planeamiento regional activo, propositivo a niveles municipales, no sólo para que reserven o protejan los espacios y usos supramunicipales, sino para activar los procesos decisionales urbanos internos de los municipios en una gestión verdaderamente compartida. No es tema sólo de escala de proyectos, ni de que se hagan los viejos planes regional-territoriales por doquier; ni grandes proyectos estratégicos para el renacimiento urbano de zonas céntricas que justifiquen una acción altamente remunerativa y predeterminada, no, sino cuestión de contenidos, de objetivos, de metas y números, reglas y políticas estratégicas, de criterios uniformes de evaluación ambiental estratégica y de definición de los umbrales y horquillas de las decisiones que pueden adoptar los municipios en la gestión de sus intereses legítimos, de las opciones alternativas globales que han de seleccionarse y compartirse en un necesario e ineludible desarrollo intermunicipal, sostenible y solidario. Y no es una cuestión ya sólo de una virtuosa solidaridad constitucional, sino de supervivencia territorial de las macro ciudades-región.

Este enfoque supra-municipalista (valga la reivindicación del viejo 'municipalismo') tiene que implicar verdaderas estrategias de desarrollo local impulsado desde la cooperación intermunicipal agregada de abajo arriba, como ha iniciado nuestra vecina Francia. El municipio que no se siente en una mesa con los demás ayuntamientos de su comarca o aglomeración urbana para consensuar su Plan conjunto de cohesión territorial intermunicipal (SCOT) en materia de vivienda, movilidad, industria, vertidos, parques, etc., no puede ni proponer un Plan municipal que transforme ni un metro cuadrado más de suelo rústico en urbanizable; podrá crecer, si quiere, solamente llenando o renovando su actual suelo urbano ya urbanizado. Y si no, se queda como está. Amén (ver CyTET nº 131, primavera 2002) ¿Por qué no podrían legislar las Comunidades Autónomas españolas el que —en virtud del principio de la 'indispensable solidaridad colectiva'— si un municipio tramita aisladamente su Plan general éste sólo podrá conservar el suelo urbano que ya tiene y mejorarlo, sin poder urbanizar ex novo ni un metro cuadrado más de suelo rural o no urbanizado; salvo si su Plan general viene consensuado e inserto en un Plan general comarcal del conjunto subregional de municipios (o metropolitano en el caso de una región metropolitana) pactado y decidido entre ellos necesariamente solidario? Nuestra Constitución Española no otorga la competencia exclusiva del urbanismo a los municipios, cosa que sí lo hace y expresamente a las Comunidades Autónomas.

En el documento de los ministros de ordenación territorial y medio ambiente en Potsdam, de mayo 1999, donde acordaron una **Estrategia Territorial Europea**, la cooperación intermunicipal e interregional transfronteriza horizontal y verticalmente es, mucho más que una sugerencia abstracta y benevolente, una necesidad estratégica global si toda la Unión se entiende como un sólo y único territorio continuo (ver Parte A, Cap. 4, 'Aplicación de la ETE', <http://europa.eu.int> y <http://inforegio.cec.eu.int>).

El territorio único, fluido y difuso —como el mercado único de la globalización— exige mucha más coordinación, cohesión, integración, decisiones cooperativas y solidaridad entre los entes territoriales que lo gobiernan; al contrario que entre los mercaderes, donde prima la competitividad hasta la destrucción del competidor. No se puede seguir con los esquemas de planeamiento en cascada nada vinculantes para no comprometer la autonomía de cada alcalde: el territorio municipal es uno e irreproducible y los errores de ambición desarrollista de un mandamás poncista o judasiano, reciamente localista que se vuelca en el «progreso» de su Barataria, no pueden pagarlos las siguientes generaciones. Los eventuales errores de un conjunto de municipios solidariamente asumidos son menos dañinos, porque diluyen entre varios sus responsabilidades ante la Historia...

De momento nos referimos sólo a la coordinación interadministrativa en las políticas y estrategias territoriales y urbanísticas entre los dos niveles más cercanos al ciudadano, el municipio y la región o su Comunidad Autónoma, dejando el tercer vértice del triángulo de la discordia, el de la Administración general del Estado, para otro lugar y bajo otras perspectivas (con todo y ser simétricas a las del nivel local-regional).

*La estrecha coordinación continua y consistente entre las tres dimensiones del problema (espacial-administrativa, funcional y sectorial) que atraviesan los tres niveles administrativos de la gobernanza del mismo espacio (general, autonómico y municipal) exige órganos, niveles, conferencias, grupos, agencias, centros de encuentro —como quiera llamarse— donde puedan debatirse, plantearse y resolverse sus propuestas de modo coherente e interactivo (en el llamado multilateralismo), no sólo por el ejercicio imperioso y aislacionista de cada competencia exclusiva (el llamado unilateralismo); competencia exclusivista que además casi siempre es borrosa, difusa y conflictiva en sus bordes y confines, donde precisamente más dagas se erigen para defender 'los principios'.*

*Las lógicas local-municipales, de pensar para el provecho inmediato del individuo-municipio, han de ceder su lugar, no al poder regional supramunicipal que se imponga en ejercicio de sus competencias quasi tutelares de arriba abajo, sino al poder persuasivo de pensar y razonar sus decisiones conjunta, holista y solidariamente, por, desde y con las lógicas globales de la comunidad social supramunicipal en que se aglutan ecológicamente los municipios-individuo. Relaciones de coordinación y solidaridad que se resumen en el famoso principio «pensar globalmente, actuar localmente».*

Aun está fresco en el recuerdo de muchos de nosotros aquella mancomunidad finalista y breve de la transición (1980-1984) que se montara con el Consejo Metropolitano de Municipios de Madrid—al deshacerse la estatalista COPLACO (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, dependiente del Ministerio de Obras Públicas) ante la llegada de la Comunidad Autónoma y, por tanto, tener que revisar cada municipio su fragmento del Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid de 1963, elaborado y dictado por decreto. El objeto de aquella ocasión era que la parte local propusiera, consensuando de abajo-arriba, los criterios y objetivos que hubieran de constituir —con los de arriba-abajo emanados de la Administración central— las Directrices del planeamiento territorial urbanístico del área metropolitana, que habrían de ser sancionadas por una mayoría de dos tercios de cada parte local y central. A partir de estas Directrices, cada municipio debía elaborar y proponer su propia revisión-adaptación de su Plan general enmarcándolo con referencia lejana a aquellas Directrices vagorosas y fluidas. Con la triste realidad de que, desde entonces, los municipios no han vuelto a sentarse a discutir ni objetivos, ni estrategias, ni decisiones, ni mucho menos sus planes colindantes entre sí, proponiendo las revisiones de sus respectivos planes generales en la más absoluta independencia y soledad frente a la autoridad Autonómica. Al cabo de veinte años se sigue careciendo, aún y por ahora, de planes, programas o directrices territoriales con las que adoptar criterios solidarios hacia soluciones globales... Pareció aquello una asociación temporal de empresarios pifiantes, por la que, una vez entregado a cada uno sus riendas y espuelas de autonomía local para desarrollar su propio plan, se desparramaron al galope cada uno a lo suyo en planes y programas competitores, y si te he visto ni me acuerdo... Una excelente ocasión perdida para el planeamiento territorial de la Comunidad.

El proceso de integración en organizaciones consensuadas superiores es igual o, al menos, simétrico y análogo, al hecho históricamente irreversible por el que los individuos, familias, clanes y tribus acaban agrupándose o asociándose en sociedades políticas complejas, para apoyarse mutuamente y organizar en común sus máximas sinergias defensivas, productivas, culturales, políticas y comerciales, para precisamente conservar mejor su libertad individual, sus patrimonios y bienes, como ya nos aleccionaran desde Aristóteles a Locke, Hobbes o Rousseau. Pues simétricamente debemos insertar las estrategias colectivas de los municipios inmersos en su región para aprovechar mejor todas sus sinergias y que se gobiernen desde ese nivel global regional. El precio por la cohesión social y política reside en aceptar que cierto tipo de decisiones territoriales sean gobernadas desde una visión global por encima de sus propios intereses locales, desde intereses y percepciones holistas prevalentes establecidos por el mismo ente colectivo de esa comunidad de municipios-individuo que lo conforman. Algo simétrico en la escala interestatal a lo que estamos creando y viviendo en la Unión Europea entre Estados soberanos que ceden algo de su soberanismo local en aras de la globalidad. La condición de esa

*integración de lo local en libertad y racionalidad en el todo global, sin perder sus identidades locales, reside en que muchas decisiones que antes se tomaban libre y egoístamente en provecho municipal-individual ahora se van a adoptar consensuadamente en provecho regional-colectivo. Es el dominio de la Razón Global sobre la Aleatoriedad Local, de la Solidaridad Colectiva sobre la Discrecionalidad Individual.*

*El municipio, el ámbito local se ahoga, se acaba en las dinámicas de globalización del siglo XXI y es necesario pensar el territorio ya desde esa globalidad comarcal, subregional o regional. Tras el municipio romano-medieval, ha de emerger la federación de municipios integrada con los vecinos de su propia comarca, de su región geográfica, de su provincia. Las decisiones territoriales no pueden seguir tomándose de modo discreto, incrementalista y aleatorio por cada municipio, simplemente. Los confines administrativos medievales deben superarse para crear sinergias capaces de acometer los desafíos globalizadores de este nuevo Milenio. Como en un juego de matriochkas casi fractales o como en una progressio sintética evolutiva inexorable, el decir que, desde sus mismos orígenes, lo minúsculo se integra y resuelve en lo más organizado y complejo, implica reconocer el proceso homólogo por el que el individuo se fusiona en su sociedad política organizada. Y ello es como decir también —respecto a los objetos materiales elementales— que las casas se fusionan en su ciudad, al igual que predicar —respecto a las disciplinas respectivas— que la arquitectura se funde en el urbanismo municipal. Y en forma simétrica creciente, eso es como decir que cuando los municipios se fusionan en su región, entonces el urbanismo local se funde en la ordenación territorial global, en la ecología regional ya necesariamente globalizada.*

*Dejemos, pues, la pequeña escala y las lógicas apremiantes y abrumadas de lo local para sumergirnos en las lógicas solidarias y generosas de la globalidad de lo supramunicipal... «El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...» dice el artº 138.1 de la Constitución Española.*

\*\*\*\*

*Los trabajos que en este número misceláneo se recogen de los enviados por nuestros colaboradores abarcan desde aproximaciones concretas a este mismo rango de reflexiones ecológico territoriales, de desarrollo económico y del planeamiento municipal competitivo (los cinco primeros), como sobre el enfoque más económico de la vivienda, hasta el estudio histórico de un urbanista pragmático y hasta la crítica de una nueva técnica de control del patrimonio urbano.*

1. *El trabajo «Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio y la necesidad de un cambio de escala: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco», del Dr. arquitecto Jesús María ERQUICIA OLACIREGUI, Jefe del Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento del Gobierno Vasco, aborda precisamente el planeamiento urbanístico y territorial de los últimos cincuenta años en el País Vasco, mostrando cómo este enfoque holista es imprescindible.*

2. *El estudio de José Javier IZQUIERDO RONCERO, arquitecto, Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno del Principado de Asturias, sobre «Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española», propone medidas y análisis normativos para un enfoque necesario del desarrollo territorial y urbano sostenible.*

3. *En «La Agenda 21 Local: estudio bibliográfico y análisis de una experiencia», la Dra. Carmen ECHEBARRÍA MIGUEL, profesora titular, junto con Itziar AGUADO MORALEJO, profesora asociada, ambas del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad del País Vasco, aportan un estudio bibliográfico y el análisis de la aplicación del Programa 21 para un desarrollo más sostenible en los municipios de estos mismos territorios históricos.*

4. *Por su parte, el Dr. economista Juan Carlos RODRÍGUEZ COHARD, profesor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Jaén, en su estudio «Cambio es-*

*tructural endógeno en el ámbito rural español: el caso de la región urbana de Jaén», analiza cómo la evolución estructural endógena de esta región urbana se ha visto impulsada por la globalización económica.*

5. Finalmente, en este primer conjunto, en la propuesta sobre «La competencia durante el planeamiento: teoría y aplicación a escala municipal», el profesor titular de Geografía Humana de la Universidad Autónoma de Madrid, Dr. Fernando MOLINÍ FERNÁNDEZ, plantea nuevas modalidades de competitividad en el propio proceso del planeamiento urbano sugerido desde la legislación valenciana.

6. En el artículo sobre «Una metodología geo-económica para la valoración inmobiliaria», de los doctores economistas Rafael CANO GUERVÓS y Jorge CHICA OLMO, profesores titulares del Departamento de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa de la Universidad de Granada, se propone una nueva metodología combinada de geoestadística y econometría para determinar los precios de la vivienda.

7. El estudio histórico sobre «Xavier de Mérode, primer urbanista de la Roma Moderna», del catedrático de Historia de Arquitectura y Urbanismo ETSA de la Universidad de A Coruña, Dr. José Ramón ALONSO PEREIRA, desgrana la vida y obra de este insigne urbanista pragmático de origen español que, desde sus funciones vaticanas, ordenó pioneras clave del urbanismo de la Roma moderna, inmediatamente antes de la unificación y de ser la capital del Estado.

8. Finalmente, el letrado Ramón J RODRÍGUEZ ANDIÓN, Secretario superior e Interventor de la Administración Local, TAG del Ayuntamiento de Madrid, expone en su estudio crítico «La Inspección periódica de edificios como mecanismo de aseguramiento del deber de conservación: insuficiencia de la regulación actual» cómo esta nueva técnica de nuestro Derecho urbanístico debe acentuar la capacidad de intervención preventiva.

Desde su privilegiado «Observatorio inmobiliario», el Dr. economista Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ nos habla de «El mercado inmobiliario en España en 2003: el fuerte endeudamiento refuerza la demanda», haciendo observar que, tras el resumen del bienio de aplicación del presente Plan de Vivienda 2002-2005, en efecto, el sector de la demanda es el que sigue empujando al alza los precios de la vivienda y, por ende, del suelo en un ciclo alcista sin parangón con tasas de crecimiento interanual de dos dígitos en todo (ventas, visados, inversiones extranjeras, construcción, precios medios, etc.), arrojando una variación del esfuerzo de acceso a la vivienda (precio medio vivienda/renta familiar anual monosalarial media) durante los últimos años que ha crecido en un 71%, pasando desde los 4,22 en 1886 a los 7,22 años en 2003 para pagar la vivienda media si se destinase toda la renta familiar a ello.

Nuestros correspondientes en Argentina, por una parte Nora CLICHEVSKY, en una primera entrega nos describe la situación actual de las técnicas y sistemas de captura de plusvalías urbanísticas, y por otra parte, Rubén PESCI nos comenta las posibilidades de la autoconstrucción para una política habitacional del nuevo gobierno argentino. Desde Brasil, el Dr. Henri ACSELRAD en un interesante estudio nos habla de las viejas y nuevas estrategias empresariales de creación de injusticias sociales en el espacio que los desarrollos urbanísticos generan desplazando a los grupos marginados y las perspectivas que la Red Brasileña de Justicia Ambiental suscita con otros movimientos sociales urbanos. Desde Venezuela, el Dr. Arturo ALMANDOZ, nos remite una entrevista con el arquitecto argentino Ramón Gutiérrez.

En la sección de la «Memoria Histórica» recuperamos un valioso documento, el proyecto de ley de Sánchez Guerra de 1914, pretendiendo abordar el gran problema de los extra-rradios de las grandes poblaciones donde se ha venido acumulando periódica y dramáticamente el chabolismo y la inmigración urbana durante todo el siglo XX.

JGB  
Director de CyTET

# Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio y la necesidad de un cambio de escala: el caso de La Comunidad Autónoma del País Vasco

Jesús M.<sup>a</sup> ERQUICIA OLACIREGUI

Doctor Arquitecto Responsable del Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento del Gobierno Vasco

**RESUMEN:** La escala de intervención del hombre sobre la naturaleza ha sido una variable que ha estado presente en toda su acción. En la actualidad, por el fuerte proceso de metropolización del conjunto del territorio del País Vasco, la escala municipal no es suficiente para abordar las problemáticas fundamentales a las que deba de hacer frente la sociedad, siendo preciso abordar la ordenación física del territorio desde otras escalas supramunicipales. Esta afirmación se realiza a partir de una investigación que aborda el estudio del planeamiento urbanístico y territorial de los últimos cincuenta años y en concreto: El Planeamiento de la Autarquía (1939-1956), el Planeamiento de la Expansión Urbana (1956-1979), el primer Planeamiento Democrático (década de los ochenta), el Planeamiento Territorial de la década de los noventa. Finalmente desarrolla los contenidos que han de ser abordados por el planeamiento territorial, señalando los retos que debe de abordar la ordenación del territorio.

Descriptores: Planeamiento urbanístico. Ordenación del territorio. País Vasco.

## I. INTRODUCCIÓN

**L**a escala de intervención del hombre sobre la naturaleza ha sido una variable que ha estado presente en toda acción humana y se ha basado en unas pautas o criterios, muchas veces intuitivos, que han existido en todo momento. A lo largo de los tiempos se han producido hitos o cambios en la escala de la actuación, lo fue en la Edad Media el proceso de fundación de las Villas, fenómeno de gran trascendencia en la estructura urbanística actual del País Vasco; lo supuso el Planeamiento del Ensanche con un nivel de intervención que no había tenido precedentes; también lo fue la idea del Plan

Urbanístico, donde ya no aparecía como única consideración el entramado urbano, la ordenación de lo urbano, sino que la ciudad se observaba dentro o en el marco de un territorio normalmente del municipio.

En la actualidad, por las características geográficas del territorio del País Vasco y por el fuerte proceso de crecimiento y expansión urbana dados, nos encontramos en un momento en el que la escala municipal no es suficiente para abordar las problemáticas fundamentales a las que deba de hacer frente la sociedad, siendo preciso abordar la ordenación de la actividad humana u ordenación física del territorio desde otras escalas supramunicipales.

Recibido: 26.03.03; Revisado: 11.06.03  
e-mail: jm-erquicia@ej-gv.es

Este artículo constituye un extracto de la tesis doctoral que con el mismo título fue defendida por el autor el día 4 de octubre de 2002 en la Escuela de Arquitectura de Donostia-San Sebastián, obteniendo la calificación de Sobresaliente cum Laude por unanimidad de todos los miembros del tribunal.

El autor desarrolla el tema ubicándolo en la Comunidad Autónoma del País Vasco dado su conocimiento por su condición de Responsable del Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento del Gobierno Vasco.

En estos momentos promovida por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el texto de la tesis está en proceso de publicación.

Esta afirmación se realiza a partir de un análisis suficientemente amplio desde el punto de vista temporal y disciplinario, y situado en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En concreto, a partir de una investigación que aborda el estudio del planeamiento urbanístico y territorial de los últimos cincuenta años y particularmente el tratamiento de las cuestiones supramunicipales que realizan las diferentes generaciones de planeamiento que es posible distinguir en este tiempo, para a continuación desarrollar ampliamente los contenidos que han de ser abordados por el planeamiento territorial, se puede concluir señalando que hoy las cuestiones fundamentales a abordar en la ordenación física del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco es preciso abordarlas desde la escala supramunicipal.

Cabe reseñar que en la década de los ochenta la democratización de los ayuntamientos provocó su fortalecimiento competencial en materia urbanística, y la recuperación por éstos de la iniciativa y promoción del urbanismo, y en definitiva del gobierno de su territorio. En esta medida estamos asistiendo hoy a un momento socioadministrativo de fuerte municipalismo con un urbanismo asentado sobre una experiencia de cincuenta años y una ordenación del territorio de nacimiento reciente en su actual configuración. En esta línea la ordenación del territorio puede ser vista desde los municipios como una invasión competitencial del mundo urbanístico local, sin un reconocimiento de sus aportaciones disciplinares, siendo preciso avanzar desarrollando el campo de la ordenación del territorio como complemento del urbanismo desde una colaboración directa con los agentes locales superando las suspicacias citadas y plasmando las contribuciones sociales de la disciplina.

La investigación parte de los siguientes presupuestos iniciales:

1. Situar el estudio en un marco temporal, territorial y disciplinar adecuado. En concreto en el periodo transcurrido de la guerra civil española a la actualidad, en el territorio concreto de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en el campo disciplinar del planeamiento urbanístico y territorial.

2. Realizar un amplio análisis del planeamiento urbanístico y territorial redactado en los últimos cincuenta años descubriendo las distintas sensibilidades disciplinares o de generaciones de planeamiento habidas en todo este tiempo.
3. Mostrar especial interés sobre el análisis de la evolución en el tiempo del tratamiento dado en la planificación física a las cuestiones supramunicipales.
4. Concluir en la necesidad de abordar las cuestiones fundamentales relativas a la ordenación física del suelo desde la ordenación del territorio a través del planeamiento territorial.
5. Recoger los nuevos paradigmas disciplinares para el futuro: La sostenibilidad, la planificación estratégica o el surgimiento de la escala europea.

La investigación comienza descubriendo el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco con una estructura física que refleja unas características muy definidoras en cuanto a territorio pequeño, costero y de orografía muy accidentada, lo que ha condicionado totalmente el sistema de asentamientos urbanos. En esta línea cabe decir como dato de partida que en el País Vasco a lo largo de estos últimos cincuenta años, con la evolución demográfica habida en lo que supone la duplicación de la población y la consecuente expansión urbana, y con las infraestructuras ejecutadas, se ha generado un proceso global de metropolización del conjunto de su territorio que induce a su consideración conjunta como una ciudad región.

En concreto en la tesis se realiza un estudio evolutivo del planeamiento urbanístico y territorial de las siguientes etapas:

1. Planeamiento de la Autarquía (1939-1956)
2. El Planeamiento de la Expansión Urbana (1956-1979).
3. El primer Planeamiento Democrático (década de los años ochenta).
4. El Planeamiento Territorial de la década de los noventa.

## **2. LA EXPERIENCIA AUTÁRQUICA (1939-1956): un planeamiento territorial en simbiosis con el planeamiento urbanístico**

Paralelamente al Urbanismo de la Reconstrucción que en este tiempo se da en Europa, en España se da el Urbanismo de la Autarquía. Una de las aportaciones fundamentales del periodo autárquico es la creación de una estructura administrativa para la dirección del proceso urbanístico, sin suficientes resortes democráticos y en claro ejercicio de tutela, cuyas bases perdurarán durante muchos años. Así mismo, con un planteamiento tecnocrático el momento es prolífico en la generación de documentos de planeamiento territorial de una impronta especial, fundamentalmente en lo que corresponde a Guipúzcoa y Vizcaya.

En la escala territorial resultan incuestionables las aportaciones que en materia de Planeamiento Territorial se producen en este período: La singularización de ámbitos que precisan ser tratados de una forma unitaria, (el Gran Bilbao, San Sebastián y su Área de Influencia, y la provincia de Guipúzcoa); o la disposición orgánica del ámbito del Plan (el ámbito entendido como un todo que ha de funcionar como tal, interpretación orgánica del hecho urbanístico y necesidad de un funcionamiento equilibrado del conjunto del sistema). Procede singularizar en esta exposición dos aspectos fundamentales de otros tantos dos Planes:

1. La definición por el Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa de 1943 de preocupaciones territoriales que trascienden el carácter local y la necesidad de ser abordadas desde una escala supramunicipal, constituye un ejercicio de clarividencia.

- a) Plantea la principal cuestión que posee la ordenación urbanística del territorio guipuzcoano cual es su accidentada orografía y la escasez de suelo para su colonización edificatoria.
- b) Cita la problemática de la implantación territorial de las instalaciones industriales: La necesidad de amplias superficies de suelo y de proceder a reservar suelo con tal fin ante posibles futuros asentamientos.

- c) Aborda las cuestiones fundamentales sobre las infraestructuras de transportes y comunicaciones de rango regional y en concreto plantea diferentes alternativas (Zarauz, Astigarraga y Fuenterrabía) para el emplazamiento del aeropuerto de la ciudad de San Sebastián.
- d) Es más limitado en materia de vivienda, citando la problemática especulativa y la acción pública necesaria para controlar a la iniciativa particular para la consecución del fin social.
- e) Dedica un capítulo específico a la Capital, sobre la cual se dan criterios para una definición de su estructura urbanística.
- f) Da pautas globales para el control edificatorio en el entorno rural, destacando la necesidad de permisos especiales de las administraciones supramunicipales.
- g) Desde el punto de vista de la organización administrativa, advierte sobre la problemática de las desanexiones municipales dando vías de intervención.

En definitiva, el Plan enumera las diversas problemáticas que en materia de ordenación territorial se comenzaban a dar en Guipúzcoa, las cuales van a resurgir acrecentadas a lo largo de los próximos cincuenta años. Incluso, se puede decir que hoy en día, el reto fundamental en la ordenación de este territorio es el de dar respuesta a las cuestiones enunciadas en este Plan.

Sin embargo, con una visión quizás excesivamente pragmática, la resolución de cuestiones territoriales ocupará un lugar secundario adoptándose como objetivo la dotación de planeamiento para los municipios más importantes. A partir de los esquemas de ordenación contenidos en este Plan Provincial, se realizará la preparación del planeamiento de los municipios de población creciente. El Plan General (Plan General de División en Polígonos) de cada uno de los municipios consistirá en un Plano de Zonificación, aplicándose para cada una de las zonas una normativa común, las «Ordenanzas del Libro Rojo». La eficacia del sistema

permitirá la confección de una treintena de planes urbanísticos en un plazo muy breve de tiempo y con muchos años de antelación a como se desarrollaría esta tarea en otras partes de España.

2. En segundo lugar al analizar el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca de 1946, y su escala de intervención surgen diversas preguntas, cuales son: ¿El Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca es un Plan Territorial o un Plan Urbanístico? ¿No estamos ante un planeamiento territorial que va a ser utilizado como planeamiento urbanístico? A este respecto caben las siguientes afirmaciones:
  - a) A pesar de ser un plan que posee todas las características de un plan territorial, su utilización práctica va a ser la de un plan urbanístico, en cuanto que definidor de una estructura general para su posterior desarrollo mediante planes parciales, y de una zonificación, técnica clara de planeamiento municipal.
  - b) El Plan no desplegará su verdadera naturaleza de planeamiento territorial en cuanto que dada la escasa inversión pública llevada a cabo, no se ejecutará la mayor parte de la infraestructura comarcal diseñada.
  - c) Pudiéramos resumir señalando que se produce una cierta convivencia entre el planeamiento territorial y el urbanístico.
  - d) Por señalar alguna particularidad sobre el modelo territorial propuesto por el Plan del Gran Bilbao cabe indicar el acierto de la estructura viaria diseñada que será realidad décadas después (puente de Rontegi y túneles de Artxanda), y el planteamiento de importantes infraestructuras portuarias a lo largo de la ría (canales, dársenas) como servicio de los desarrollos industriales colindantes.

Como conclusión en relación con el Planeamiento Territorial redactado en este tiempo cabe citar su coherencia teórica, aunque tropezará con dos grandes limitaciones que cuestionarán su desarrollo posterior: La escasa inversión pública en

las infraestructuras previstas y la nula capacidad de los ayuntamientos para gestionar y controlar el desarrollo del Plan. En definitiva y como síntesis, cabe señalar que en el período de la Autarquía se produce un cierto auge del planeamiento territorial, si bien su explicación cabe encontrarla también en la situación sociopolítica del momento que hace que el proceso de planeamiento esté controlado por organismos de la Administración General del Estado, lo que hace que se trabaje desde una escala supramunicipal, en teoría en clave territorial, pero en la práctica en clave urbanística.

### **3. EL PLANEAMIENTO DE LA EXPANSIÓN URBANA 1956-1979: el urbanismo ejecutivo**

En la década de los años cincuenta la economía española empieza a mejorar de forma creciente. Esta mejora repercute en el País Vasco y fundamentalmente en Vizcaya y Guipúzcoa, sobre todo en el sector industrial, alcanzando la economía los primeros puestos en renta por habitante respecto al resto de España. El fantástico crecimiento industrial planteará un fuerte crecimiento de población; la población de la Comunidad Autónoma pasará de 1.061.240 habitantes en 1950 a 2.072.100 en el año 1975, en lo que supone su duplicación.

Este fuerte crecimiento socio-económico exigirá una respuesta urbanística que encuentra su vía fundamentalmente en los Planes Nacionales de Vivienda y significará una fuerte construcción de viviendas y como consecuencia de ello una no menor acción urbanizadora. En este sentido el planeamiento tiene su expresión fundamentalmente en tareas de desarrollo y ejecución de las previsiones del planeamiento

La experiencia de planeamiento territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco cabe situarla en: Los estudios del tipo de Planes Comarcales llevados a cabo en Álava en los años 1968 y 1976 sobre los territorios circundantes a Vitoria; El Plan General Comarcal de Bilbao y su Comarca de 1964 y los Planes Generales Comarcales del resto de comarcas de Vizcaya; y el Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa «Plan Doxiadis», de 1966.

### **3.1. Alava: la frustrada respuesta territorial a un previsible proceso de expansión urbana de Vitoria**

A finales de los años sesenta y primeros años de los años setenta se desarrollan en Alava diversos estudios de ordenación territorial cuyo objetivo es el de prever y controlar territorialmente el previsible crecimiento demográfico que presumiblemente se va a dar en Vitoria en años sucesivos.

En concreto, en 1968 se redacta por el equipo integrado por los arquitectos Eduardo Mangada, Rafael Moneo y Carlos Ferrán el Informe Preliminar del Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Vitoria- La Llanada Alavesa- Cigoitia- Villarreal- Zuya. En este Informe se parte de una concepción de la ordenación del territorio a nivel estatal en forma de crecimiento polarizado hacia determinados polos de desarrollo económico, (Vitoria es uno de ellos). Contempla como necesario un planteamiento de la cuestión en las dos escalas regional y comarcal para poder atender adecuadamente el proceso de expansión de Vitoria:

1. Planteamiento regional: como justificación a nivel regional de algunos de los problemas de Vitoria y elevación a este rango de las propuestas más significativas. Función de Vitoria en la estructura regional, (País Vasco, Navarra, La Rioja, Santander, y Burgos-Miranda).
2. Planteamiento comarcal: definición de un ámbito comarcal como un área lo suficientemente amplia como para contener todos los elementos que pueden ayudar a un desarrollo urbano basado en un crecimiento de la magnitud precisa y garantizar el control de su influencia. Comarca establecida: La Llanada Alavesa, Cigoitia, Villarreal y Zuya.

La variable fundamental es el desarrollo o la expansión urbana y analizará todos los elementos que puedan limitarlo, avanzando criterios para las infraestructuras (sugiere el aeropuerto en Foronda), los suelos residenciales, industriales, etc. La excesiva ambición en los planteamientos conllevará el hecho de que los pasos sucesivos adoptaran una línea más posibilista.

Sin embargo varias décadas después en la década de los noventa en el proceso de

redacción del planeamiento territorial volverán a surgir las mismas cuestiones: El crecimiento urbano de Vitoria-Gasteiz, el papel territorial de Vitoria-Gasteiz y su territorio circundante de la Llanada Alavesa en la Comunidad Autónoma del País Vasco; la potencialidad de los terrenos de orografía llana para el asentamiento de actividades económicas, etc.

### **3.2. Vizcaya: el planeamiento de los planes comarcales**

La experiencia de planeamiento territorial en Vizcaya en este tiempo será la aprobación de planeamiento comarcal para cada una de las siete comarcas, suponiendo en la práctica (salvo para el Gran Bilbao), la dotación a los municipios vizcaínos de su primer planeamiento urbanístico. Se trata de un planeamiento promovido por la Diputación, con insuficiente intervención de los ayuntamientos que se limitará a la emisión de alegaciones en los períodos de exposición pública.

Por centrarnos en el Plan de Bilbao por cuanto que los siete planes metodológicamente son similares, desde un análisis disciplinar no son notables las aportaciones teóricas del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca de 1964 en relación con el de 1946:

- a) Dentro de una óptica netamente expansionista el Plan se limita a plantear el mismo modelo pero aumentando el suelo calificado urbanísticamente.
- b) Las determinaciones de rango territorial no dejan de ser postulados de escasa traslación práctica y el plan más que operar como planeamiento territorial funcionará como planeamiento urbanístico.
- c) Redactado a escala amplia (1:10.000), se aplicará como un plan general, pasando directamente de la zonificación a la licencia, provocando un pésimo desarrollo urbanístico.
- d) En cuanto a determinaciones concretas cabe citar el comienzo de cambio en el funcionamiento de la comarca y en concreto de la actividad portuaria, congelándose diversas previsiones de infraestructuras portuarias a lo largo de la ría, a favor de un desarrollo del puerto en la desembocadura.

### **3.3. Guipúzcoa: el plan provincial de «Doxiadis». Análisis territoriales interesantes sin mecanismos de conexión con el planeamiento urbanístico**

El Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa «Plan Doxiadis» de 1966 tal y como se desprende del texto normativo comparte la teoría de la aproximación escalonada a la ordenación física del suelo desde los planes provinciales, pasando por los comarcales hasta los municipales, y dentro de un análisis racionalista de la ordenación urbanística del territorio guipuzcoano, posee elementos de indudable interés que merecen ser subrayados:

1. Analiza las cuestiones territoriales globales que afectan a la provincia de Guipúzcoa, destacando:
  - a) El análisis sobre el ESPACIO: Partiendo del espacio físico ocupado define el espacio físico aprovechable como aquél que posee una pendiente inferior al 15%. Presenta la problemática de la escasez de suelo urbanísticamente aprovechable en Guipúzcoa como una cuestión territorial global, si bien es escaso en la definición propositiva para su abordaje.
  - b) Realiza de una manera atinada la primera comarcalización del territorio guipuzcoano en base a cuestiones de población y economía, que tendrá gran similitud con las posteriores comarcas administrativas y Áreas Funcionales de las Directrices de Ordenación Territorial.
2. Enuncia temas que netamente corresponden a la Ordenación del Territorio como es el establecimiento de una Zonificación General: Zonas industriales, comerciales y residenciales-turísticas; Zonas de interés histórico regional; Zonas de interés artístico monumental; etc.
3. Finalmente en las Normas Urbanísticas utiliza la misma técnica que las «Ordenanzas del Libro Rojo» del periodo autárquico en cuanto al establecimiento de unas ordenanzas según zonas.
4. Como gran limitación del Plan cabe señalar la falta total de conexión entre las

partes del Plan y su carácter totalmente indicativo lo que provocará la ausencia de definición práctica de criterios territoriales hacia el planeamiento municipal y por lo tanto el escaso eco que las reflexiones territoriales tendrán en el planeamiento urbanístico, que discurrirá por otras líneas. En concreto, los análisis territoriales de mayor interés (el espacio aprovechable, la zonificación general, etc.), no tendrán ningún traslado posterior al planeamiento.

En definitiva, y a pesar de los esfuerzos realizados con los planes territoriales, éstos salvo los planes comarcales redactados en Vizcaya, únicamente quedarán reducidos a reflexiones teóricas sin plasmación práctica, desarrollándose la ordenación física a través de planes de escala urbanística.

## **4. PRIMER PLANEAMIENTO DEMOCRÁTICO – DÉCADA DE LOS AÑOS OCHENTA**

### **4.1. La revisión del planeamiento vigente**

La década de los ochenta se corresponde con el periodo conocido en España como la Transición Española. En los primeros años se acomete de forma general por parte de todos los municipios de la CAPV la revisión del planeamiento vigente. Se parte de una situación socioeconómica distinta singularizada por el estancamiento poblacional y la crisis económica. El nuevo planeamiento es encuadrable dentro del urbanismo de la «Generación de la Transformación» que paralelamente se está dando en Europa que incidirá en la intervención y transformación de la ciudad consolidada.

El proceso de revisión del planeamiento que surge en los ochenta podemos considerarlo como un proceso singular enmarcado en la CAPV por los siguientes elementos: El nuevo marco con la asunción de las competencias por el Gobierno Vasco, las disposiciones legislativas puntuales que se dictan para llevar a cabo la práctica urbanística (Ley 3/1980, de 28 de Diciembre, sobre extinción de la Corporación Administrativa del «GRAN BILBAO»,

primera ley que aprueba el Parlamento Vasco, y la Ley 27/1983, de Territorios Históricos, que organiza el entramado administrativo en la Comunidad Autónoma), los ayuntamientos democráticos, la participación pública, la figura de planeamiento utilizada con las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal como figura utilizada de forma generalizada en detrimento del PDSU o del PG, y finalmente los dos Proyectos de Ley de Ordenación del Territorio y Urbana promovidos por el Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco, como cuerpos normativos que contendrán los criterios básicos del nuevo planeamiento.

Extendiéndose ampliamente en la CAPV la denominada «Cultura del Plan», el planeamiento de esta década posee unas características que lo encuadran como una generación de planeamiento en lo que se refiere al planteamiento disciplinar que desarrolla, denotándose una recuperación de lo urbano y un déficit de lo territorial. En la investigación no quedan recogidas todas las materias, siendo abordados únicamente los aspectos relativos a la estructura general y orgánica del territorio, es decir, la escala más territorial.

**A) Nuevo planteamiento de las infraestructuras: realismo y respuesta eficaz a las demandas locales. Ausencia de reflexiones supramunicipales**

El planeamiento urbanístico realiza un nuevo planteamiento de las infraestructuras. Partiendo de un diagnóstico de insuficiencia de la red viaria existente para dar una respuesta adecuada a la ciudad consolidada y por lo tanto a las nuevas áreas a plantear, y la herencia recibida con importantes viarios planificados y no ejecutados, la principal pauta en el planteamiento de las nuevas infraestructuras será la del realismo en las propuestas. La programación de las infraestructuras para que su construcción se realice simultánea y coordinadamente con las transformaciones que experimenta el uso del suelo como consecuencia de la ejecución del plan, la realización de carreteras variante, el mallado y la jerarquización del viario

interno, la dotación de aparcamientos, la peatonalización de áreas, etc serán una constante de todos los planes.

El planeamiento municipal aprobado da respuesta eficaz a la ordenación viaria del entramado urbano, sin embargo posee limitaciones para diseñar las infraestructuras de rango metropolitano o los entronques con la red interurbana; no analiza en los viarios supramunicipales las potencialidades y limitaciones de las diferentes alternativas de trazado; en cuanto al sistema ferroviario posee dificultades para hacer integrar las decisiones sectoriales o para realizar propuestas; en lo que respecta a los puertos (Bilbao, Pasaia), o a los aeropuertos (Bilbao, Hondarribia), las limitaciones del planeamiento municipal son evidentes. A excepción quizás de las tres capitales, los planes municipales se limitarán a recoger las previsiones de las administraciones sectoriales sin un mayor análisis, o se abstendrán en la definición de cuestiones supramunicipales.

**B) Ordenación de los espacios libres: redotación y respuesta local, escasa preocupación por la dotación supramunicipal**

En cuanto a la ordenación de los espacios libres se constata un diagnóstico de preocupante situación de la dotación de nuestros pueblos y ciudades en el momento de abordar la revisión del planeamiento. Surge el objetivo básico de la redotación de los núcleos hasta alcanzar cuanto menos los estándares legales (5 metros cuadrados por habitante). Se califican zonas verdes en número, calidad y posición según permita la situación urbana existente, aprovechando todos aquellos huecos recuperables para la creación de parques y jardines urbanos, intentando suplir los déficits que se producen en los suelos consolidados.

Al abordar el estudio de los sistemas de espacios libres es posible distinguir tres escalas de trabajo: La dotación a escala de barrio, el parque urbano o la dotación a escala municipal, y la escala comarcal o la dotación supramunicipal. El planeamiento municipal surge como documento eficaz para la consecución de

los espacios libres a escala municipal, (parque urbano) y local (plazas de barrio), sin embargo posee limitaciones para plantear y ordenar la dotación de espacios libres a escala supramunicipal, (parques periurbanos, etc.). La experiencia ha demostrado la no ejecución, salvo raras excepciones, de las previsiones de parques supramunicipales efectuadas por los planes.

C) *Ordenación de los equipamientos: redotación y atención por la escala municipal. No se observan especialmente las cuestiones supramunicipales*

Un análisis normalmente exhaustivo efectuado por el planeamiento sobre los equipamientos permite diagnosticar una acumulación general de los equipamientos en la parte central de las poblaciones y la infradotación de los barrios periféricos; la dimensión inadecuada o los emplazamientos en algunos casos marginales; y la escasa relación formal entre el equipamiento y la ciudad. Al igual que en los espacios libres, surge un similar objetivo del planeamiento, cual es el de la anulación de los déficits detectados.

En lo que respecta a la diferente escala de los equipamientos (de barrio, municipal o supramunicipal), el planeamiento municipal resulta un documento eficaz para atender la ordenación de los equipamientos municipales, sin embargo con limitaciones para atender correctamente la ordenación del equipamiento regional, comarcal o metropolitano, fundamentalmente en lo relativo al análisis de las potencialidades de éste para el conjunto del ámbito al que sirve (equipamiento universitario por ejemplo).

D) *Ordenación de los suelos residenciales, industriales o terciarios: la recuperación de la morfología urbana y de la ciudad construida*

En lo que respecta a la ordenación de los suelos residenciales, industriales o terciarios establecida por el planeamiento de los años ochenta cabe señalar las siguientes dos conclusiones:

- En lo que se refiere al dimensionado de los suelos calificados, se producirá una

fuerte disminución de las expectativas de expansión de los planes vigentes, adecuando éstas a una dinámica demográfica más realista, poniendo un acento especial en la ciudad consolidada; los nuevos suelos calificados por los planes serán fundamentalmente suelos que ya estaban anteriormente calificados, surgiendo el concepto de acabar la ciudad desde dentro; finalmente, dado el carácter morfológico de los planes se utilizarán como límites de la ciudad, accidentes geográficos existentes, y los nuevos suelos serán dimensionados también en atención a consideraciones demográficas, a vocaciones turísticas etc., o teniendo en cuenta las consideraciones del Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Urbana.

- Se observan limitaciones en el análisis municipal llevado a cabo. Algunos planes ya detectan problemáticas específicas de haber colmatado todo el suelo existente en el municipio susceptible de ser colonizado por edificación; otros municipios ya sienten su incapacidad para realizar grandes previsiones sin el aval de un planeamiento comarcal; finalmente se detecta la urgencia de una respuesta metropolitana a las necesidades del Bilbao Metropolitano y de Donostialdea.

E) *Ordenación del suelo no urbanizable: el aumento del interés por el Medio Físico. Intento de resolución de la cuestión desde la escala local*

Cabe concluir en el minucioso análisis que el planeamiento urbanístico aborda en la ordenación del suelo no urbanizable, así como en la constatación de las limitaciones que conlleva la ordenación de este suelo desde la escala municipal. En concreto el planeamiento democrático realiza un análisis muy exhaustivo del suelo no urbanizable en lo que constituye un precedente en la historia del urbanismo en el País Vasco; utilizando una escala adecuada- E:1:5.000- desarrolla una categorización minuciosa del suelo asignando el régimen de usos edificatorios y urbanísticos permitidos en cada una de las categorías.

Sin embargo, como ya se indica en algunos planes, la Ley del Suelo en un

intento de coordinar de forma unitaria todas las iniciativas de control e intervención sobre el medio físico establece mecanismos administrativos y legales de ordenación en ámbitos que superan en principio lo meramente urbanístico, adentrándose de hecho, entre otros posibles campos, en la ordenación rural y por tanto en la planificación de factores que han de incidir de forma decisiva en la producción agropecuaria y forestal.

Es cierto también que este intento es poco más que una declaración de intenciones, y que la instrumentación legal que establece es ambigua e imprecisa en cuanto que trasciende el ámbito estrictamente urbanístico, fijando de forma generalizada la utilización de una figura de planificación tan poco definida como el Plan Especial. Esta situación se agrava al darse de hecho una absoluta desconexión en los objetivos de intervención de los distintos organismos de la Administración, la cual hace inviable cualquier tipo de intervención globalizadora sobre el medio físico, en la línea prefijada por la Ley.

#### **4.2. La visión de lo supramunicipal en la década de los ochenta: el planeamiento territorial como corrector de déficits**

La década de los ochenta si bien es la década en la que la ordenación tiene su mayor expresión a través del planeamiento urbanístico, en la CAPV lo supramunicipal tiene un reflejo reseñable desde la labor llevada a cabo por el Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco en los siguientes campos: El planeamiento territorial diseñado en los Proyectos de Ley de Ordenación del Territorio y Urbana, la coordinación de las diferentes políticas sectoriales y el planeamiento territorial redactado para afrontar los déficits infraestructurales del Gran Bilbao (Modificaciones del Plan Comarcal para la incorporación de las soluciones viarias Ugaldebieta y Eskugalde) o para corregir problemáticas surgidas en el suelo no urbanizable.

Como reflexión interesante cabe señalar en lo respecta a este último punto sobre la figura del Plan Comarcal, que si hasta ese momento había sido utilizado fundamentalmente como planeamiento urbanístico, en estos casos es utilizado como documento de ordenación territorial a partir del cual ejercer una política supramunicipal: ejecución de infraestructuras de rango metropolitano, o la ejecución de políticas para la protección del suelo no urbanizable.

#### **5. MADURACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS NOVENTA: ÉNFASIS EN LA ESCALA TERRITORIAL**

Tras la asunción de la competencia exclusiva en la materia y con la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, se da el primer paso del proceso de maduración de la planificación física a través del planeamiento territorial. En este tiempo es clara la recuperación de importancia del planeamiento territorial en toda Europa. Se trata de un periodo de estancamiento poblacional y desde un punto de vista económico con una tendencia a la terciarización: reducción de la dedicación en el sector agrícola a un valor anecdótico, descenso del sector secundario-industrial y alza del sector servicios, todo ello según un comportamiento similar al de otras regiones europeas de tradición industrial.

El día 31 de mayo de 1990 el Parlamento Vasco aprueba por unanimidad la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio. Se perfilan como instrumentos de planeamiento territorial las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales, definiéndose pues, tres nuevas escalas por encima del planeamiento municipal: La escala regional, la intermedia o de Área Funcional y la sectorial.

Las Directrices de Ordenación Territorial aprobadas definitivamente en 1997 inauguran en la Comunidad Autónoma la disciplina de la ordenación del territorio como un nuevo campo de actuación o modo de abordar la planificación física o la regulación de los usos a implantar en el territorio. Desarrollan el planeamiento territorial a

escala regional configurando un modelo llamado a ser el marco de referencia para el resto de documentos territoriales o urbanísticos.

Como documento de escala regional las Directrices reflexionan sobre el papel de la Comunidad Autónoma en el espacio europeo tras la disolución de las fronteras en aras a identificar su vocación y sus estrategias de desarrollo en un contexto más interrelacionado, surgiendo el concepto inédito en ese momento de «Euskadi, rótula en el territorio europeo» reflexión que resuelve la dicotomía de la pertenencia del País Vasco al Arco Atlántico y la conexión al eje del Mediterráneo, y de la que surgirán las estrategias de integración de las tres capitales. Establecen un Modelo Territorial alrededor del cual coordinar e integrar los planes municipales y las políticas sectoriales, y cuyos elementos conformadores son: El Medio Físico, el Sistema de Ciudades y las Áreas Rurales, el Sistema Relacional y los Equipamientos o la división funcional.

En un contexto valorativo netamente positivo y dentro de la dificultad que supone el no disponer de suficiente perspectiva temporal, a la aprobación de las Directrices procede reconocer las siguientes aportaciones:

- Las Directrices han supuesto la reapertura del campo disciplinar de la ordenación del territorio y en concreto el campo del Planeamiento Territorial Parcial, plano de trabajo en el que han de abordarse gran parte de los cuestiones de planificación física de la Comunidad Autónoma.
- Las Directrices pueden considerarse como un documento que ha generado un importante consenso interinstitucional, residiendo en este campo una de sus mayores contribuciones.
- Las Directrices están ejerciendo su papel de marco de referencia para el planteamiento de las nuevas actuaciones. En esta línea cabe citar que los departamentos sectoriales están desarrollando sus políticas utilizando las Directrices como elemento integral de referencia.
- El debate disciplinar suscitado en la tramitación ha generado un poso cultural que ha hecho, entre otros que, los

Ayuntamientos hayan comenzado a establecer contactos entre sí en clave de Planeamiento Territorial Parcial.

- En un plano más concreto cabe situar el análisis del Medio Físico como especialmente positivo sin embargo con la obligación y reto de evitar su sacralización. Finalmente es reseñable el tipo de documento confeccionado que resume en un único plano sus determinaciones fundamentales.

El establecimiento de estrategias de equilibrio territorial lleva a las Directrices como determinación fundamental a la tarea de la delimitación de la escala territorial adecuada para el desarrollo de los planes territoriales parciales, que dé operatividad a las orientaciones generales aportadas para el conjunto de la Comunidad Autónoma.

La delimitación actual de los términos municipales mediante la cual se adscribe el territorio a los núcleos urbanos en un escenario de núcleos dispersos, más o menos homogéneamente repartidos y conectados por un sistema de vías de comunicación, y por lo tanto anterior a los procesos sucesivos de industrialización y urbanización del siglo XX que dan como resultado la caracterización actual del sistema urbano, ha entrado en crisis cuando las magnitudes y dimensiones de tales procesos han desdibujado la caracterización inicial.

La escala territorial «intermedia» correspondiente a las «Áreas Funcionales» identificadas en las Directrices, (15 en el conjunto de la Comunidad Autónoma) resulta de un tamaño físico y funcional adecuado para el análisis de problemas y para la implantación de programas de ordenación territorial. Ante la dificultad que supone en la delimitación de las Áreas Funcionales el no respetar las delimitaciones de los Territorios Históricos cabe singularizar el consenso interinstitucional generado.

Del examen del Avance del Plan del Bilbao Metropolitano se traslucen tres escalas o formas de intervención: El Modelo Territorial, en forma de esquema de funcionamiento de cada una de las infraestructuras metropolitanas previstas con las estrategias fundamentales a desarrollar en cuanto a política de suelo; el Estudio Estratégico de la Ría con la ordenación del «Nuevo Territorio» o superficie

de ruinas industriales preciso de regeneración y auténtico territorio del futuro desarrollo, que como sugerencia para las administraciones municipales plasma la ordenación indicativa y figurativa, y con ello sus oportunidades; y finalmente el Proyecto de Infraestructuras del Eje Metropolitano, desarrollado con la finalidad de analizar la viabilidad económica de la propuesta fundamental del Plan y su funcionamiento en una escala de trabajo que tiene en cuenta el aspecto sectorial de la determinación.

El ejemplo es ilustrativo de las funciones claras de la ordenación del territorio a esta escala: La definición de un modelo territorial global y el planteamiento de determinaciones que nunca surgirían de una análisis municipio a municipio; el establecimiento de sugerencias para el planeamiento urbanístico; y la coordinación de las políticas o la superación de visiones sectoriales.

Finalmente cabe decir también que la política de ordenación del territorio llevada a cabo a través de los Planes Territoriales Sectoriales está siendo muy fecunda, aunque posee la debilidad de estar ordenando algunas materias que pudieran resultar en algunos casos más correctamente tratadas desde el Plan Territorial Parcial. Esta figura, utilizada por las administraciones para el desarrollo de sus competencias con incidencia territorial, se ha aplicado en planes encuadrables en tres grupos:

1. Planes Territoriales Sectoriales para ejecución de políticas de suelo: Tanto para la ejecución de políticas de suelo público residencial o de actividades económicas, se presentan como herramienta para marcar pautas territoriales para los municipios de cara a la redacción de sus planes urbanísticos o para las administraciones promotoras de suelo.
2. Planes Territoriales para el desarrollo de Infraestructuras: En los aprobados Planes Territoriales de Carreteras y en el de la Red Ferroviaria en los cuales se programan las diferentes previsiones infraestructurales, el Planeamiento Territorial sobrepasa el campo funcional o sectorial para adentrarse en aspectos claros de ordenación territorial, expresando los aspectos de tipo territorial, medioambiental, urbanístico, etc.

3. Planes Territoriales de tipo Medioambiental: Se han redactado y aprobado en los últimos años diversos documentos de ordenación de áreas singulares. Son reseñables: El tratamiento especial que ha tenido la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, la política de declaración de Espacios Naturales Protegidos o los Planes Territoriales Sectoriales (Plan Territorial Sectorial de ordenación de márgenes de los ríos y arroyos, del de Zonas Húmedas y del de protección y ordenación del Litoral).

## **6. CUESTIONES QUE PRECISAN SER ABORDADAS POR EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL**

Las cuestiones que para el País Vasco se estima que deben de ser abordadas desde el planeamiento territorial, entendido éste como el derivado de diversos planes que tenderán a una definición de criterios o directrices a concretar por los planes municipales a través de la calificación urbanística del suelo, o a plasmar por los planes o programas de las administraciones sectoriales, son las siguientes:

1. La ordenación y protección del suelo rural y natural. Sobre un territorio que establece sus propios límites, el planeamiento territorial surge como escala idónea para implantar estrategias de ordenación física o de desarrollo rural.
2. El Planeamiento de los espacios metropolitanos o la confección de un esquema de ordenación metropolitano como tarea a abordar dentro del proceso de dura competencia surgida entre las ciudades.
3. Las referencias territoriales para el diseño de las infraestructuras supramunicipales.
4. El suelo de actividades económicas. La ordenación de las nuevas actividades económicas (centros comerciales, etc). La necesidad de un planteamiento supramunicipal.
5. El proceso de difusión urbanística. El consumo de suelo o la administración correcta de un bien escaso. Cuantificación residencial e industrial. Los nuevos modelos de ocupación del territorio, etc.

6. La Colaboración Transfronteriza, un cometido para la ordenación del territorio: El corredor Bayonne-San Sebastián.

#### **6.1. La ordenación y protección del suelo rural y natural como territorio que no atiende a límites administrativos**

Dada la reducida superficie del País Vasco y la alta densidad demográfica, el espacio rural adquiere un valor estratégico que supera la mera contribución de las actividades primarias al producto bruto, constituyendo un complemento imprescindible de los densos asentamientos urbanos que se extienden por los principales corredores de la Vertiente Cantábrica. En la ordenación del Espacio Rural podemos encontrar dos campos de actuación:

- Las políticas de desarrollo económico del mundo rural, constituidas por las diferentes acciones llevadas a cabo desde la administración con el objeto de poner en valor y proceder al empuje económico que las áreas rurales precisan por su especialidad (la singularización de Zonas Objetivo 5b por la Unión Europea, o las políticas de Desarrollo Rural llevadas desde la Comunidad Autónoma).
- Las políticas de ordenación física del espacio rural o natural. El planeamiento municipal regula de manera adecuada la introducción de los usos urbanísticos en el medio rural. Sin embargo ésto no es suficiente, dada la cualidad supramunicipal de este suelo la tarea del planeamiento territorial se concretaría en: La homogeneización del tratamiento dado al suelo no urbanizable por el planeamiento municipal, la coordinación de políticas sectoriales (Agricultura o Medio Ambiente) y la ordenación física de áreas singulares (márgenes de ríos y arroyos, zonas húmedas, litoral, suelo agroforestal), así como la ordenación de los Núcleos Rurales.

#### **6.2. El Planeamiento de los espacios metropolitanos o la confección de un esquema metropolitano a concretar por los planes municipales**

Los espacios metropolitanos europeos se encuentran inmersos en la tarea de

conformación de planes territoriales en los que recoger sus estrategias fundamentales. Todos los elementos que se están citando en este punto son componentes del planeamiento metropolitano, que surge de dos máximas cuales son, la relativa a que el análisis del «todo» provoca un resultado más rico que el de la suma de las partes y la referente a que su objeto fundamental será el de reflexionar sobre aspectos que nunca surgirían de la escala urbanística local.

La tarea del planeamiento a escala metropolitana será la de la integración de los diferentes sectores que intervienen en la complejidad metropolitana en torno a un modelo territorial diseñado: El enfoque integrado del sistema de transporte, la ordenación de los grandes parques (parques periurbanos), la definición y emplazamiento equilibrado de los grandes equipamientos de rango metropolitano, el equilibrio residencia-trabajo, y la ordenación del espacio rural y natural.

#### **6.3. Referencias territoriales para el diseño de las infraestructuras supramunicipales.**

El importante número de políticas sectoriales con incidencia en el territorio exige disponer de un planeamiento territorial que en torno a un modelo integrado aúne las visiones parciales. En el País Vasco a esta exigencia de racionalización general se une el hecho de que la distribución administrativa existente ha añadido a los tres escalones comunes al resto de Comunidades Autónomas, el escalón foral, que con un importante peso administrativo y político gestiona un gran número de competencias.

La experiencia en planeamiento territorial ha dejado ya patente las limitaciones de la planificación sectorial, que aunque coherente en sí misma, incurre en debilidad ante propuestas integradas. No obstante cabe recordar el reto de la ordenación del territorio en la coordinación de los intereses sectoriales y territoriales, su éxito en la práctica precisará de una gran capacidad de coordinación, concertación y cooperación tanto en sentido horizontal como vertical.

#### **6.4. El suelo de actividades económicas: planteamiento supramunicipal**

Partiendo de la premisa sobre la necesidad de que exista una oferta amplia de suelo urbanizado que permita la inmediata implantación de empresas, aspecto básico para la captación de iniciativas empresariales locales y foráneas, es imprescindible que desde la administración se lleven a cabo actuaciones destinadas a la preparación de suelo para evitar que este factor clave de localización actúe restrictivamente frente a emplazamientos exteriores.

Algunas de las nuevas cuestiones cuya resolución es preciso abordar y para lo cual el planeamiento territorial puede desplegar su capacidad racionalizadora son las siguientes: El planteamiento de políticas públicas de suelo en clave de Área Funcional precisa de documentos que posibiliten foros de discusión; la implantación de grandes equipamientos comerciales y plataformas terciarias vinculadas al ocio constituye un fenómeno de indudable trascendencia urbanística y territorial que debe ser objeto de regulación por su clara afección a la vida urbana de los núcleos; el proceso de recalificación de suelos industriales en residenciales puede romper el equilibrio que históricamente y a nivel comarcal ha habido en el emplazamiento de los suelos residenciales e industriales; etc.

#### **6.5. Limitaciones territoriales, dispersión urbanística y proceso de metropolización**

En la Comunidad Autónoma partiendo de un cierto comportamiento conjunto de ciudad-región, es posible distinguir subámbitos en los cuales se dan comportamientos metropolitanos, sobre los cuales es preciso desarrollar instrumentos de planeamiento territorial al objeto de analizar las siguientes cuestiones:

1. En el País Vasco, en cuanto que territorio limitado en extensión y orográficamente muy accidentado (fundamentalmente en la Vertiente Cantábrica), se ha producido un proceso de ocupación urbanística según modelos, en algunas zonas, de fuerte densidad edificatoria.

2. Por otro lado, se está asistiendo a una difusión de las actividades por el territorio, similar a la que se ha producido de forma general en toda Europa, con un proceso de explosión de éstas por el territorio, que en forma de salpicadura han ocupado en los últimos treinta años una extensión superior a toda la superficie urbanizada durante los dos milenios anteriores.
3. El número de municipios que han colmatado urbanísticamente todo el terreno de orografía llana empieza a ser importante, lo que exige de la presencia de pautas territoriales supramunicipales.

#### **6.6. La densidad edificatoria y el concepto de «consumo de suelo». Las nuevas pautas de colonización del territorio**

Dentro de los nuevos conceptos de desarrollo sostenible que actualmente se manejan por la cultura mundial, éste sólo es posible desde un control del crecimiento de la mancha urbana y de un mejor aprovechamiento del territorio urbano, más aún si como ocurre en el País Vasco el suelo es un bien limitado. En esta línea surge para el planeamiento territorial la tarea de la administración del suelo. El abordaje de la cuestión del «Consumo de suelo», precisa reflexionar sobre la «densidad edificatoria».

La Ley del Suelo de 1976 recoge la limitación de que los nuevos sectores de suelo urbanizable residencial no sobrepasen la densidad de 75 viviendas por hectárea. La génesis o razón de ser de esta determinación está en el resultado urbanístico de los desarrollos generados en las poblaciones a partir de los planes de la Expansión Urbana, en los que sin ningún límite legal se plantearon los polígonos residenciales con unas fuertes densidades. Reconocidas las bondades del precepto, en la actualidad se impone una profundización; si en un momento determinado fue necesario poner un límite máximo a la densidad edificatoria residencial, ahora, y desde la variante de consumo de suelo es necesario volver a plantear la cuestión:

1. El parámetro de las 75 viviendas por hectárea se introduce en una ley hace 25 años en un momento en el que la tasa media familiar era notablemente más alta que la actual.

2. La densidad debe de ir en la línea de marcar una edificabilidad, en cuanto que referir la densidad edificatoria a un único uso (el residencial) no aborda la problemática en su total dimensión, ya que la ciudad es, y debe de ser, compleja, y no monocolor en cada uno de los ámbitos territoriales.
3. El parámetro de la densidad edificatoria establecido de forma abstracta olvidando la orografía del territorio, no recoge la profundidad de la cuestión en su vertiente del consumo de suelo.
4. En el País Vasco la entidad de la problemática de áreas de ruinas industriales que precisan ser reconvertidas para otros usos urbanísticos, obliga a considerar también en ellas el parámetro de la densidad edificatoria procediendo por lo tanto extender el parámetro al suelo urbano.
5. Desde la variable de Consumo de Suelo y la ocupación correcta de éste, no es posible abordar la cuestión desde el establecimiento de un parámetro máximo siendo necesario también considerar el señalamiento de un parámetro mínimo.

En lo relativo a la densidad edificatoria si bien el parámetro máximo puede ser definido desde el campo legislativo, no ocurre así con el mínimo, el cuál precisa de una territorialización. Es éste el ámbito de actuación en el que puede incidir el planeamiento territorial, mediante el cual, analizadas las potencialidades territoriales desde una escala supramunicipal pueden sugerirse pautas de actuación relativas a la ocupación del suelo.

Por otro lado evitando los problemas que pueden surgir con la infra o sobrecategorización de suelo es preciso que desde el planeamiento territorial y en función del papel de cada municipio según el modelo territorial definido se señalen la capacidad máxima y mínima del suelo residencial o industrial entre las que debiera situarse la previsión del planeamiento general.

Finalmente cabe indicar que con el proceso urbanístico desarrollado en las últimas décadas, en un número importante de municipios se han terminado de colmar los

terrenos de los fondos de los valles, será preciso reflexionar bajo qué pautas serán posibles los nuevos desarrollos. Partiendo de la congestión de los diferentes territorios y ante las claras demandas sociales que van a producirse, debe de ser estudiada fundamentalmente en la Vertiente Cantábrica la colonización edificatoria en ladera, siendo preciso analizar el desarrollo urbanístico en terrenos de una cierta accidentabilidad.

#### **6.7. La Colaboración Transfronteriza, un cometido para la ordenación del territorio: el corredor Bayonne-San Sebastián**

La Estrategia Territorial Europea (ETE) reconoce a los espacios fronterizos como zonas de «especial significación» europea. En este sentido procede singularizar el corredor urbano que discurre entre Bayonne y San Sebastián en la fachada atlántica de la frontera pirenaica. Desaparecidas las fronteras cambia la forma de «mirar» el territorio, surgiendo un espacio a desarrollar de forma metropolitana, siendo necesario disponer de documentos operativos de cara a analizar cuestiones específicas para posicionar estos territorios en el seno del escenario transfronterizo europeo y buscar nuevas bases en las que cimentar su competitividad en el sistema urbano.

Los proyectos transfronterizos si bien hoy día no poseen suficientes sustentos jurídicos en cuanto a resortes legales adecuados, constituyen documentos necesarios que hacen incompletas las reflexiones unilaterales, al ofrecer reflexiones de rango supraComunidad Autónoma.

#### **7. NUEVAS INQUIETUDES QUE AFECTAN AL ENFOQUE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

En la actualidad han surgido nuevas inquietudes o sensibilidades disciplinarias entre sí totalmente dispares, pero que obligan a su consideración en los procesos de planificación física.

### **7.1. El concepto de «Sostenibilidad» o Desarrollo Sostenible como parámetro que impregna toda la acción del hombre sobre el territorio**

Entre los muchos cambios sociales y culturales que se han registrado en el final de siglo pasado se cuenta el creciente interés por las cuestiones medioambientales; cómo hacer compatible el desarrollo económico alcanzado y atender las necesidades energéticas y materiales de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.

Problemáticas como el consumo de suelo, la protección de las «cuñas verdes» del interior de nuestras ciudades, la ordenación del suelo rural, la descontaminación progresiva de la ciudad actual, la actuación sobre las zonas de ruinas industriales, encierran componentes urbanísticas, medioambientales y de ordenación territorial.

En el análisis de la acción del hombre, en aras a un desarrollo sostenible, es posible observar una triple componente: Por un lado refleja cuestiones urbanísticas derivadas fundamentalmente de su incidencia en medio urbano, por otro lado, responden a temas que deben de ser abordados muchas veces desde una visión supramunicipal, y finalmente tiene una componente claramente medioambiental. Es por lo tanto a la luz de esta reflexión desde donde entra en juego la necesidad de integración del Urbanismo, la Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente

### **7.2. Planeamiento estratégico y planeamiento territorial una relación interesada**

En la década de los noventa tienen lugar importantes experiencias de planificación estratégica, estudio de las actuaciones que es preciso acometer o corto y medio plazo por el conjunto de agentes económicos y sociales con el objetivo de buscar una estrategia propia que permita a los territorios conseguir una posición de competitividad económica y de calidad de vida superior a las de los territorios de su entorno.

La planificación estratégica surge con un carácter complementario a otras modalidades de planificación, posee el riesgo de que se quede en la definición de unos aspectos generales o en unos lugares comunes a todos los planes estratégicos, o que sus objetivos no prendan entre los agentes sociales o administraciones interviniéntes, sin embargo contiene en su concepción elementos que puede aportar al planeamiento territorial:

- La participación que promueve, en lo que supone ofrecer foros de debate sobre los planes territoriales, pudiendo enjuagar la gran debilidad que poseen los planes de ordenación física, en cuanto que con la participación diseñada en la legislación urbanística o territorial sus determinaciones no llegan adecuadamente a las administraciones locales o sectoriales, o a los agentes sociales.
- La redacción paralela de planes estratégicos y territoriales puede aliviar el escaso poder político de las administraciones urbanísticas o de ordenación territorial supramunicipales, debilidad que les impide presentarse en un plano de igualdad ante las administraciones sectoriales o inversoras y sus políticas específicas.

### **7.3. El proceso de unificación europea: la Ordenación del Territorio en la Unión Europea como escala de reflexión que se añade a la planificación estatal**

Si hasta este punto se ha desarrollado el cambio de escala en la planificación física desde el nivel local al nivel comarcal o regional, estas escalas de trabajo tampoco pueden ser las únicas a tener en cuenta: Por un lado, la estructura estatal en la que está inserto el País Vasco introduce una escala de intervención, por otro lado, el paulatino proceso de creación de la Unión Europea y la consolidación de sus instituciones, añade otra escala de reflexión en la perspectiva de la ordenación del territorio.

La globalización de la economía mundial obliga a adoptar nuevas formas de relación no sólo entre las regiones sino incluso entre los Estados que convergen en la política

económica derivada del mercado único europeo; el planteamiento de las nuevas infraestructuras debe de realizarse sobre la base de su análisis a diferentes escalas, trascendiendo de las escalas locales o regionales a las estatales y europeas; y el Medio Ambiente como elemento siempre presente precisa su consideración desde todas las perspectivas.

- Perspectiva estatal: en virtud de la Constitución Española, la ordenación del territorio es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Esto, que supone la lectura literal del texto legal, no es totalmente exacto a la vista de la ordenación del territorio que de forma indirecta se realiza desde la escala estatal a partir de la utilización de otras herramientas como son la promulgación de legislación básica, los planes directores de infraestructuras, el medio ambiente o la planificación económica.
- Perspectiva Europea: en el actual panorama de profunda evolución de los conceptos en los que se sustenta la cohesión social tanto a nivel estatal como interestatal, la ordenación del territorio constituye un instrumento de gran valor para favorecer el desarrollo de todas las regiones en un marco más equilibrado. Por parte de la Administración Comunitaria Europea se han redactado en materia de Ordenación del Territorio diversos textos que paulatinamente han ido madurando la intervención desde la escala europea, la Estrategia Territorial Europea (ETE) de 1999 confirma este surgimiento.

## **8. CONCLUSIÓN ÚLTIMA: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, RETOS A AFRONTAR Y GOBIERNO DEL TERRITORIO**

Analizada la planificación física del territorio a lo largo de los últimos cincuenta años se pueden contemplar las fluctuaciones que en el tiempo ha tenido el interés por el planeamiento supramunicipal. Desde un mayor auge en la Autarquía pasando por el menor interés en la Expansión Urbana, la mínima expresión de la cuestión territorial en los años ochenta y la plena recuperación de protagonismo en la década de los noventa.

Hecho este repaso en el tiempo, en el marco del protagonismo de lo territorial en este momento, procede mencionar las limitaciones a las que ha de enfrentarse la disciplina para su correcto desarrollo, retos que han de afrontarse desde diferentes ópticas o niveles de trabajo.

I. La juventud de la disciplina constituye un desafío a abordar. Así como la experiencia del urbanismo moderno podemos situarla en los cincuenta años transcurridos desde la aprobación de la Ley del Suelo de 1956, la ordenación del territorio, en cuanto que disciplina surgida en su actual configuración en la década de los noventa goza de total juventud: Ha dado los primeros pasos, posee un marco legal propio, ha visto la luz en la escala regional, ha tenido un cierto desarrollo en la escala sectorial a tenor de la actividad llevada a cabo con los planes redactados, tramitados y aprobados, pero precisa desarrollarse ampliamente en el campo del planeamiento territorial parcial.

En su transcurrir hay una asignatura de plena madurez que debe de abordar cual es la de la propia credibilidad social. Así como el urbanismo como disciplina ha alcanzado ya la madurez del reconocimiento de su necesidad por la opinión pública, la ordenación del territorio aunque se le suponga una capacidad de racionalización ha de abordar este reto convenciendo al afrontar las tareas encomendadas.

Desde la perspectiva técnica de la disciplina también es reseñable otro desafío, cual es el relativo a la definición del contenido propio de la ordenación del territorio. Por un lado como disciplina independiente al urbanismo, ha de evitar situarse en una definición de generalidades o lugares comunes, lo que pondría en cuestión la propia existencia de la disciplina, y por otro, ha de huir de una definición próxima al urbanismo y en concreto a la calificación urbanística del suelo.

En lo relativo a la cierta dicotomía existente entre ordenación del territorio y urbanismo, habría que destacar una ordenación del territorio planteada en convivencia con el planeamiento urbanístico, nunca como sustitutiva de éste. Es necesario incidir en este punto a los efectos de evitar suspicacias competenciales desde la autonomía municipal, en el sentido de que el planeamiento territorial ha de plantearse

como la plasmación de criterios supramunicipales o como coordinación de planes urbanísticos en torno a un modelo territorial definido en el planeamiento regional, o en el planeamiento de escala intermedia. Se podría vislumbrar el planeamiento territorial en un contexto de complemento del planeamiento urbanístico.

Por otro lado, en el desarrollo de una disciplina horizontal como es la ordenación del territorio la resolución de los retos administrativos se transforma en una cuestión determinante. Tal y como ha quedado expuesto, en la Comunidad Autónoma del País Vasco se da la coexistencia de cuatro administraciones, política y administrativamente importantes, (Administración General del Estado, Administración Autonómica, Administración Foral y Ayuntamientos), en consecuencia el mayor reto a abordar por la ordenación del territorio en este contexto de fragmentación administrativa o de atomización competencial será el de superar la propia discusión competencial, discusión que por otro lado, ahogaría totalmente su transcurrir como disciplina.

En este contexto son varios los retos administrativos que deben ser abordados por el planeamiento territorial, los cuales pueden resumirse en la necesidad de vencer las propias inercias administrativas que impiden la adopción de nuevas vías o métodos de trabajo. En concreto podríamos reseñar la necesidad de liderazgo disciplinar y administrativo para continuar indicando que es preciso que la ordenación del territorio recorra un camino para tener un mínimo peso administrativo que le permita discutir en términos de igualdad con las administraciones sectoriales y vencer la tendencia de éstas a refugiarse competencialmente en su propia legislación sectorial. Así mismo es preciso evitar la compartimentación administrativa o vencer la tentación que surge cuando cada administración sectorial se afana en definir su campo competencial con carácter excluyente, lotizando el territorio según ámbitos competenciales, evitando la entrada de otras administraciones en la propia toma de decisiones. En este sentido la creación de comisiones de integración de visiones (Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco), no es suficiente en cuanto que a

veces se asiste más a un ejercicio de deslinde formal de competencias exclusivas que de análisis de fondo de la cuestión en una estrategia de coordinación.

En la actualidad estas dificultades con las administraciones sectoriales quizás sean mayores que las que pudieran surgir de la reivindicación de la autonomía municipal, cuya administración, el ayuntamiento, ha asumido ya la existencia de diversas pautas que, aun afectando a su término, precisan ser abordadas coordinadamente con otras administraciones (supramunicipales o municipales colindantes o de Área Funcional).

**II. El gobierno y la gestión del territorio.-**  
La ordenación del territorio como forma de intervención de las administraciones supramunicipales (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales) en el gobierno del territorio.

El planeamiento territorial y urbanístico son el mecanismo a partir del cual las diferentes administraciones ejercen la tarea del gobierno del territorio. De una posición de control máximo y tutela de la Administración General del Estado en la autarquía pasando por la recuperación máxima de los ayuntamientos sobre el urbanismo en los ochenta se llega también a la participación de las administraciones supramunicipales, —Gobierno Vasco y Diputaciones Forales—, en el gobierno territorial.

La voluntad de gobernar el territorio se ha de manifestar en una intervención pública que canalice los múltiples procesos territoriales en función de un proyecto integrador que encauce y oriente las inversiones públicas y las fuerzas del mercado hacia los lugares que requiere el proyecto. En este sentido cabe incidir en la necesidad de encontrar fórmulas para que, sin menoscabo de la autonomía municipal, las políticas que se apliquen en cada localidad en una serie de temas fundamentales (usos del suelo, vivienda, transporte, red viaria, medio ambiente, equipamientos y servicios supramunicipales) estén coordinadas y condicionadas por determinaciones supramunicipales, todo ello alrededor de un modelo territorial definido.

Es por lo tanto a través del ejercicio de estas políticas a partir de las cuales las Administraciones supramunicipales

(Gobierno Vasco y Diputaciones Forales), intervienen junto con los ayuntamientos en el gobierno del territorio, nunca desde un ejercicio de tutela sino de colaboración a partir de unas reglas de juego consensuadas y definidas en el planeamiento territorial.

Asimismo, prolongando la tarea de gobierno a través de la gestión territorial está siempre latente la duda sobre la necesidad o no de crear entes interadministrativos de planeamiento y gestión para cada Área Funcional, que intentarían en su quehacer cotidiano equilibrar autonomía municipal con eficiencia del conjunto del sistema, promoviendo el planeamiento y la gestión de los ámbitos que responden a la resolución de cuestiones metropolitanas.

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, si bien la cercanía al municipio del escalón foral, ente sobre el cual se pensó cuando en su momento se disolvió el Gran Bilbao como administración a llevar a cabo los grandes proyectos metropolitanos, puede acallar inicialmente la cuestión en el sentido de su no procedencia, puede avanzarse que hoy por hoy las tareas no están resueltas. En la actualidad la coordinación territorial a nivel de ordenación está recayendo en la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco y en las Comisiones de Urbanismo o en los Consejos de Diputados, sin embargo no es suficiente, siendo cada vez más necesarios órganos de gestión metropolitana que aborden no sólo funciones de ordenación y de ejecución de los grandes proyectos estructurantes.

Cabe mencionar como muy positiva la experiencia de la Sociedad Pública interadministrativa Bilbao Ría 2000 para la gestión urbanística de algunos ámbitos del

Bilbao Metropolitano, también en otras Áreas Funcionales se han organizado los ayuntamientos en torno a agencias de desarrollo comarcal. En definitiva se producen iniciativas en diferentes direcciones que todavía no han decantado la fórmula o fórmulas idóneas. Sin embargo estamos ante uno de los nudos gordianos que posee la ordenación del territorio surgida para atender las nuevas cuestiones territoriales, en cuanto que la ausencia de estos órganos puede dejar mermada la ejecución de las grandes previsiones supramunicipales y de ahí el desarrollo de la ordenación del territorio.

En definitiva estamos situados ante nuevos tiempos disciplinares que exigen cambios de escala en la ordenación y cambios en la gestión territorial, incorporando nuevos instrumentos a los ya tradicionales en un contexto de «Euskadi, Ciudad Región».

**III. Conclusión final.-** Son muchos los retos que debe de afrontar la ordenación del territorio pero es cada vez más patente el convencimiento institucional sobre su necesidad y mayor la ilusión que despierta como disciplina, por lo que el transcurrir de su desarrollo aparcará los reparos existentes. La ordenación del territorio es una tarea que se está afrontando en la Comunidad Autónoma del País Vasco para abordar todas las problemáticas citadas, en un momento temporal —la entrada en el siglo XXI— en el que de forma general con el resto de Europa se está produciendo el resurgimiento del urbanismo territorial o la recuperación plena del interés por la escala territorial, confirmando el título de la ponencia: *Del Planeamiento Urbanístico a la Ordenación del Territorio: la necesidad de un cambio de escala*.

## PLANES Y NORMATIVA CITADOS

Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa. 1943 Dirección General de Arquitectura. Ministerio de la Gobernación Redactor: Félix LLANOS GOIBURU y Pedro BIDAGOR LASARTE.

Plan General de Ordenación de Bilbao y su Comarca. 1946 Dirección General de Arquitectura- Excmo. Ayuntamiento de Bilbao Normas Urbanísticas y las Ordenanzas de edificación del Plan de Ordenación Provincial de Guipúzcoa. («El Libro Rojo»). 1950 Comisión del Plan de la Provincia. Dirección General de

Arquitectura. Redactor: Félix LLANOS GOIBURU y Pedro BIDAGOR LASARTE.

Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca. 1964 Dirección General de Arquitectura y Ayuntamiento de Bilbao. Redactor: Emilio LARRODERA LÓPEZ y otros.

Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa. «Plan Doxiadis». 1966 Diputación Provincial de Guipúzcoa- Dirección General de Urbanismo Redactor: DOXIADIS IBÉRICA, S.A.

- Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Vitoria y la Llanada Alavesa. Cigoitia – Villarreal – Zuya. (Informe Preliminar). 1968 Ayuntamiento de Vitoria. Equipo redactor: Eduardo MANGADA & Rafael MONEO & Carlos FERRÁN.
- Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria y su comarca: La Llanada Occidental Alavesa. 1976 Ayuntamiento de Vitoria. Equipo redactor: GARCÍA ORMAECHEA, JAQUOTOT ESTEVE, LÓPEZ DE SOSOAGA, MARCOS EGIDO, ORTEGA SEGURA, VIANA HERRERO.
- Ley 3/1980, de 28 de Diciembre, sobre extinción de la Corporación Administrativa del «Gran Bilbao».
- Ley 27/1983, de 25 de Noviembre, de Relaciones entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos.
- Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Urbana (1986). (Boletín Oficial del Parlamento Vasco de 28 de Julio de 1986).
- Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao. 1993 Ayuntamiento de Bilbao Director equipo redactor: Mikel OCIO HENDAYA.
- PTP del Bilbao Metropolitano. 1994 (Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco y Departamento de Urbanismo de la Diputación Foral de Bizkaia). Redactor: i3 MECSA y otros.
- Plan Territorial Sectorial de suelo para Actividades Económicas. 1994 (Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco). Redactor: ZABALA A & ELETXIGERRA M, y otros.
- Hacia el Libro Blanco de la Eurociudad Bayonne - San Sebastián. Observatorio Transfronterizo Bayonne - San Sebastián. Diputación de Guipúzcoa Redactor: i3 Consultores, IBK, CODE.
- Plan General de Ordenación Urbana de Donostia- San Sebastián. 1995 Ayuntamiento de Donostia- San Sebastián. Director equipo redactor: Francisco DE LEÓN MOLINA.
- Diretrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 1997 Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. Redactor: Taller de Ideas, Alfonso VEGARA GÓMEZ y otros.
- Plan Territorial Sectorial de ordenación de márgenes de los ríos y arroyos de la CAPV. (Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco). - Vertiente Cantábrica, 1998 Redactor: IKUR, Mª Victoria MORRÁS, SAITEC y otros. - Vertiente Mediterránea, 1999 Redactor: Mª Victoria MORRÁS, SAITEC y otros.
- Plan Territorial Sectorial de ordenación de las Zonas Húmedas. 1998 (Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco). Redactor: GRAMA.
- Plan Territorial Sectorial de ordenación del Litoral. 1999 (Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco). Redactor: TECNA.
- Estrategia Territorial Europea. Unión Europea. Ministros Responsables de Ordenación del Territorio. (Potsdam). 1999.
- UDALPALN 99. Banco de Datos Territoriales suelo residencial y de actividades económicas. Departamento de Ordenación del Territorio Vivienda y Medio Ambiente. 2000.
- Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria Vasca. 2001 (Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco) Redactor: SENER

## BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREGOITIA ARETXABAleta Anton (1987): «Análisis de las Políticas Sectoriales en Euskadi», en *Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. II Congreso Mundial Vasco. Vitoria-Gasteiz
- ALLENDE LANDA José (1987): «Política de Ordenación del Territorio y Políticas Sectoriales. El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. II Congreso Mundial Vasco. Vitoria-Gasteiz
- ARESO MENDIGUREN, Ibon (1987): «Competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de los Territorios Históricos. Legislación Autonómica y Práctica Urbanística en Euskadi», en *Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. II Congreso Mundial Vasco. Vitoria-Gasteiz
- ÁVILA ORIBE, José Luis (1993): *La ordenación del territorio en el País Vasco: Análisis ejercicio y delimitación competencial*. Civitas- H.A.E.E.- I.V.A.P. Madrid.
- BASSOLS COMA Martín (1973): *Génesis y evolución del derecho urbanístico español* Editorial Montecorvo. Madrid
- BASTERRA Jon, (2000): *La Eurociudad Bayonne - San Sebastián: una nueva interpretación del territorio. El proyecto de cooperación transfronteriza*. Ponencia de la Universidad de verano de San Sebastián. San Sebastián
- BASTIDA Ricardo (1923): *El problema urbanístico de Bilbao*. Conferencia pronunciada en el salón de las Asociaciones de Arquitectos y de Ingenieros industriales de Vizcaya. Bilbao
- BIDAGOR LASARTE Pedro (1964): «Situación

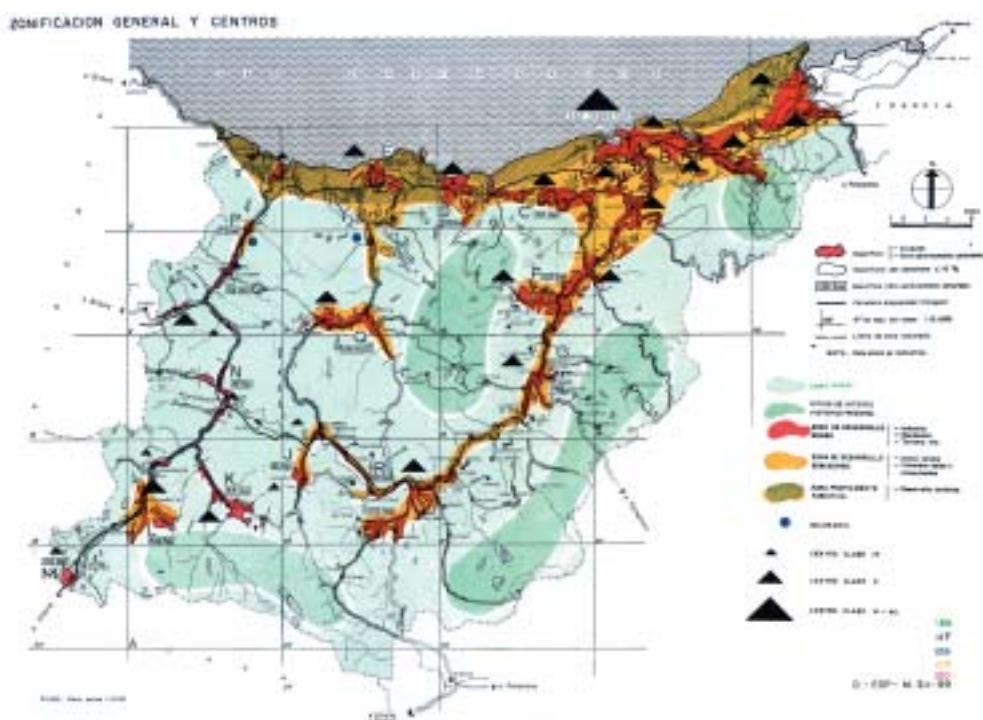
- general del urbanismo en España (1939-1964)». *Arquitectura*, 62: 3-31.
- BORJA Jordi & Manuel CASTELLS & al. (1990): *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Editorial Sistema, Madrid.
- CAMPOS VENUTTI Giuseppe (1994): *Cincuenta años tres generaciones urbanísticas*, incluido en *Cincuenta años de urbanística en Italia. 1942-1992*. Universidad Carlos III- Boletín Oficial del Estado. Madrid.
- CARO BAROJA Julio (1974): *De la vida rural vasca*. Estudio Vascos IV, Editorial Txertoa. San Sebastián.
- CASTEIGTS Michel (2000): *La Eurociudad Bayonne - San Sebastián: una nueva interpretación del territorio. El proyecto de cooperación transfronteriza*. Ponencia de la Universidad de verano de San Sebastián.
- CASTELLS Manuel (1992): «Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: La articulación entre crecimiento económico y calidad de vida», en *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Editorial Sistema. Madrid.
- (1998): «Espacios públicos en la sociedad informacional», en *Ciutat real, ciutat ideal - Debat de Barcelona (III)*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, GOBIERNO VASCO (s.a.): *Programa De Desarrollo Regional 1986-1990 De La Comunidad Autónoma Del País Vasco*.
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA-BIZKAIKO FORU ALDUNDIA Y UNESCO ETXEA (s.a.): «Declaración de Bizkaia sobre el Derecho al Medio Ambiente». Instituto Vasco de Administración Pública.
- ENCIO CORTÁZAR Juan. M. (1994): «Felix Llanos Goiburu», *Revista de Urbanismo*, 22 COAM. Madrid
- ENERIZ OLAECHEA Francisco Javier (1991): *La Ordenación del Territorio en la Legislación de Navarra*. CIVITAS - HAEE/IVAP. Oñati
- ESTEBAN MORATILLA, Fernando (1999): «Visión actual de la ordenación del territorio en España y la Unión Europea». *Ingeniería Civil*, 116/1999. Ministerio de Fomento. Madrid.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ José M. (1989): «De la recuperación de la ciudad a la articulación del espacio metropolitano». *ALFOZ*, 62-63 Madrid. *Diez años de ayuntamientos democráticos*. Madrid.
- (1998a): «¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano». *URBAN*, 2, Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Madrid.
- (1998b): *Comercio y Planeamiento urbano: Recomendaciones para la ordenación de las Actividades Comerciales en el Planeamiento Municipal*. Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa. Madrid
- FARIÑA TOJO José (1998): *La ciudad y el medio natural*. Akal Arquitectura nº 18. Madrid
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ Gerardo Roger (1996): *Estudio sobre el urbanismo y la protección de los recursos naturales*. Ministerio de Fomento Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo. Madrid
- FERNÁNDEZ GÜELL José Miguel (1997): *Planificación Estratégica de ciudades*. Editorial Gustavo Gili, S.A.
- FONT José Mª & Manuel JIMÉNEZ & Angel MARTÍN (1979): *La ciudad capital de Guipúzcoa y su periferia. Futuro urbanístico de la ciudad de San Sebastián*. Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro. San Sebastián
- LASAGABASTER I. & I. LAZCANO (1999): *Régimen Jurídico de la Ordenación del Territorio en Euskalherria*, H.A.E.E.-I.V.A.P., Oñati.
- LEIRA Eduardo (2000): *El libro blanco de la Eurociudad*. Ponencia de la Universidad de verano de San Sebastián.
- LÓPEZ CANDEIRA José A. (1999): *Diseño urbano. Teoría y Práctica*. Editorial Munilla- Lería. Madrid
- MANGADA Eduardo (1992): «Las políticas del suelo: control de la especulación y dinamismo económico», en *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Editorial Sistema, Madrid
- MARAGALL I MIRA Pasqual (1999): *Europa próxima; Europa regiones y ciudades* Edicions UPC Universitat Politècnica de Catalunya. Barcelona.
- MARCOTEGUI Ros Javier (2000): *Medio Ambiente, legislación y ecologismo*, en EL PAÍS 26 de enero Madrid.
- MELLA MÁRQUEZ José Mª (1998): «Promoción de ciudades», en *Economía y Política Regional en España ante la Europa del Siglo XXI*. Akal Textos
- MOPU (1983): *Carta Europea de la Ordenación del Territorio*. Servicio de Publicaciones. Secretaría General Técnica.
- MOPT (1991): *El futuro europeo del Medio Ambiente Urbano*. Madrid
- NELLO I COLOM Oriol (1993): «El territorio metropolitano de Barcelona. Dinámicas urbanas y políticas públicas», en *Planeamiento y Gestión metropolitana comarcal y municipal*, Ediciones de la Universidad de Navarra, S.A. Pamplona.
- (1999): «Reflexiones sobre el futuro de la ciudad», en *La ciutat sostenible. Debat de Barcelona (IV)*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- OLIVA Federico (1994): «Urbanismo y ecología», incluido en *Cincuenta años de Urbanística en Italia. 1942-1992*. Universidad Carlos III- Boletín Oficial del Estado. Madrid.

- PASCUAL i ESTEVE, J.M. (2000): «La estrategia de las ciudades». Diputació de Barcelona, Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona.
- PUJADAS Romá & Jaume FONT (1998): *Ordenación y Planificación Territorial*. Editorial Síntesis. Espacios y Sociedades. Barcelona
- SIMMONDS Roger (1998): «New»instruments of urbanism in a new urban epoch». en *URBAN*, 1 Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.
- SOLA-MORALES RUBIO, Manuel ( 1979): «Bases para la planificación urbanística comarcal», en *Jornadas sobre el futuro urbanístico para la comarca de San Sebastián*. Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro. San Sebastián
- TERAN TROYANO Fernando (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea: Historia de un proceso imposible*. Biblioteca de Arquitectura. Editorial Gustavo Gili, S.A. Barcelona
- UNZURRUNZAGA GOIKOETXEA, Xabier (1993): «Proceso de urbanización del territorio de Gipuzkoa», en *Planeamiento y Gestión metropolitana comarcal y municipal*, Ediciones de la Universidad de Navarra, S.A. Pamplona.
- VEGARA Alfonso (1996): «Nuevos enfoques del urbanismo regional». VII Congreso Iberoamericano de Urbanismo. Pamplona.



## **FIG. I. Plan General de Ordenación de Bilbao y su Comarca. 1946**

Fuente: Ministerio de Gobernación. Excelentísimo Ayuntamiento de Bilbao.



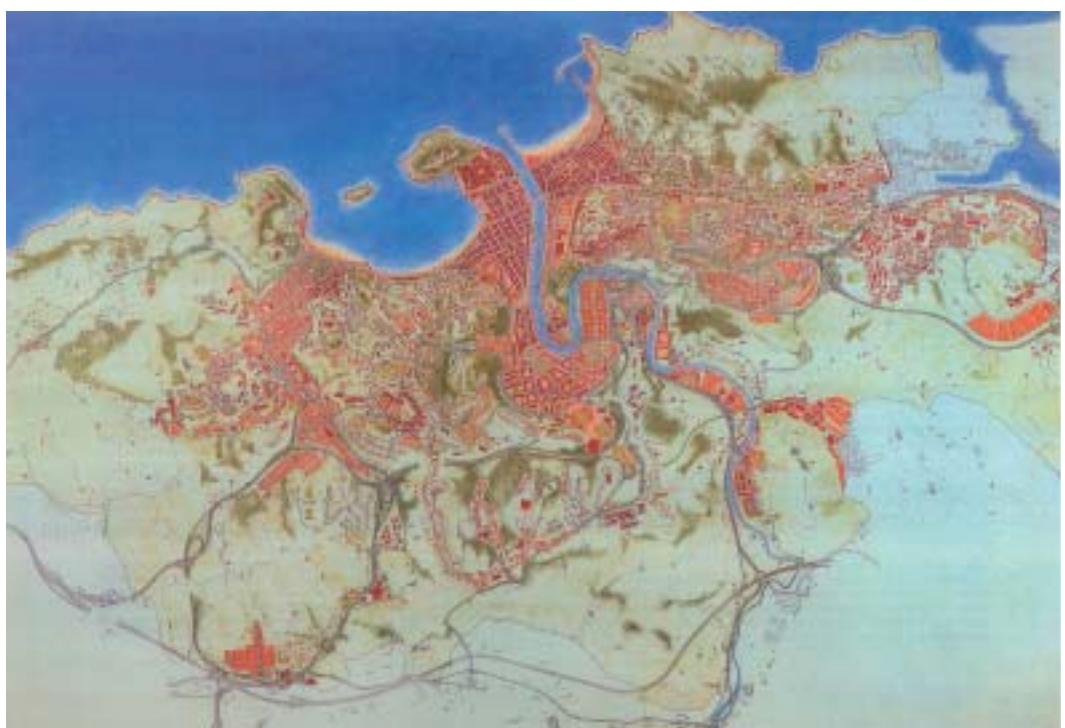
**FIG. 2. Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa. «Plan Doxiadis». 1966**

Fuente: DOXIADIS IBÉRICA, S.A. Consultores de Planeamiento y Ekistica.



**FIG. 3. Plan General de Ordenación de Bilbao. 1993**

Fuente: BILBOko UDALA. Ayuntamiento de Bilbao.



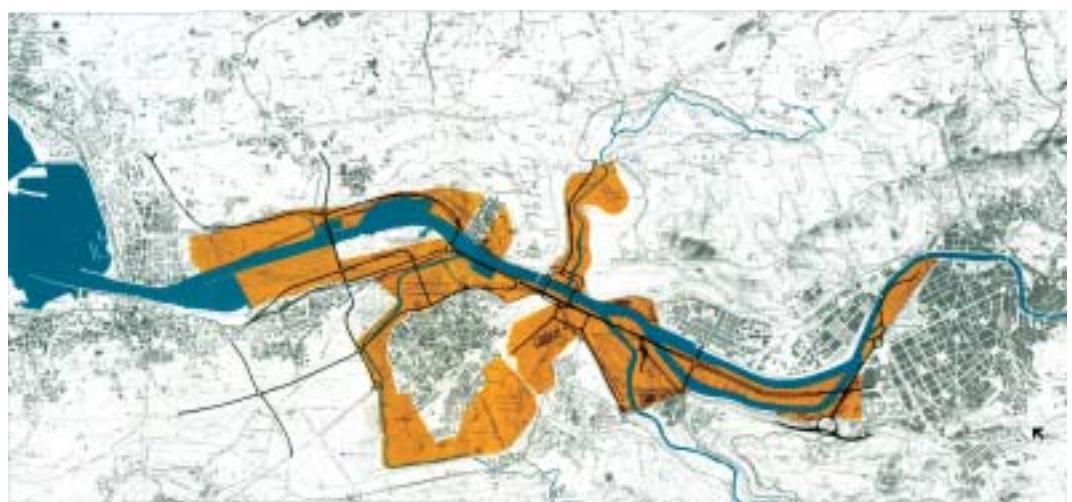
**FIG. 4. Plan General de Ordenación Urbana de Donostia-San Sebastián. 1995**

Fuente: PGOU Ayuntamiento de Donostia, San Sebastián.



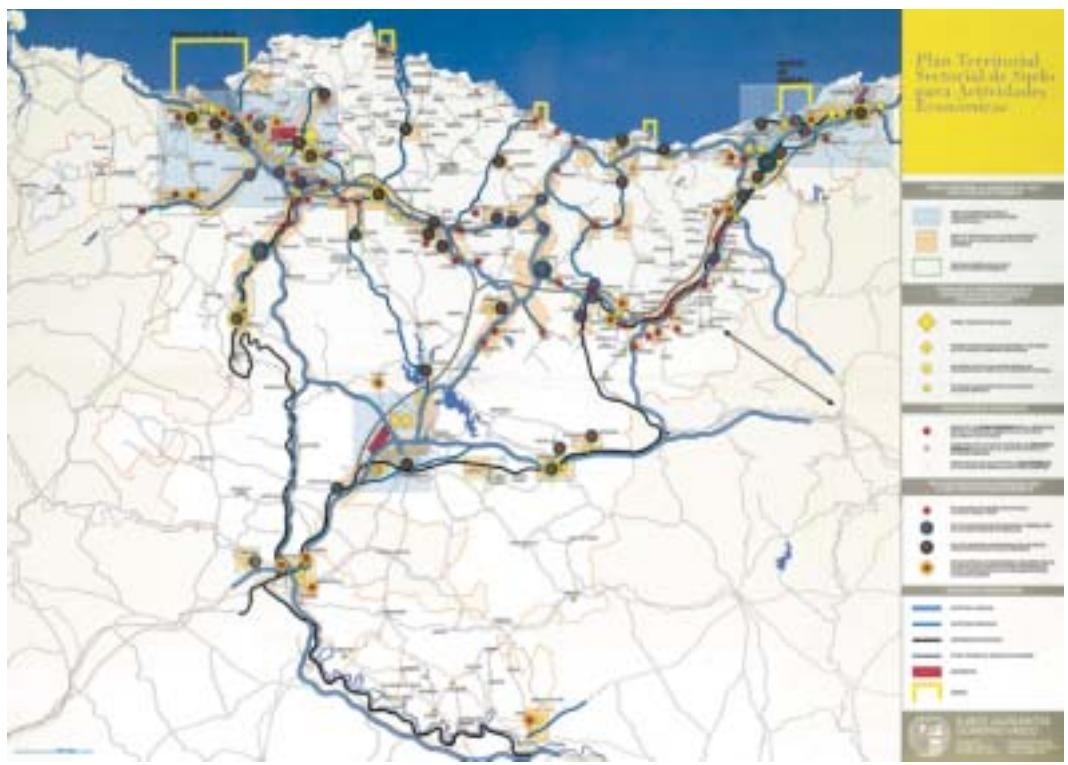
**FIG. 5. Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 1997**

Fuente: Eusko Jaurlaritza. Gobierno Vasco.



**FIG. 6. Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano. 1994**

Fuente: Gobierno Vasco y Diputación Foral de Bizkaia.



**FIG. 7. Plan Territorial Sectorial de suelo para Actividades Económicas. 1994**

Fuente: Eusko Jaurlaritza. Gobierno Vasco.

# Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española

José Javier IZQUIERDO RONCERO

Arquitecto y Especialista en Ordenación del Territorio. Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno del Principado de Asturias

**RESUMEN:** Este artículo pretende concretar un conjunto de medidas que podrían ser recogidas en la legislación del suelo, urbanística y de ordenación del territorio para alcanzar una mayor sostenibilidad en el desarrollo territorial y urbano de nuestro país. En primer lugar, se procede a concretar los vínculos entre los tres pilares del desarrollo sostenible (desarrollo económico, cohesión social y preservación del medio ambiente) y el urbanismo y la ordenación del territorio, especialmente, en relación con los actuales modos de ocupación del territorio en nuestro país. Para ello, se recurre al estudio de los documentos estratégicos relacionados con el desarrollo territorial sostenible. En un segundo momento, se hace un análisis de la legislación estatal y autonómica de suelo, urbanismo y ordenación del territorio para ver en qué medida las pautas de desarrollo sostenible son favorecidas o conculcadas por el marco normativo, mientras que, en el último apartado, se pretende señalar aquellos elementos que ya se recogen en algunas legislaciones autonómicas y que deberían generalizarse así como otros no incorporados aún en ninguna legislación y que, a juicio del autor, son importantes para una mayor sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano.

**Descriptores:** Desarrollo sostenible. Ecología urbana. Política territorial. Política urbanística.

*"El hombre no teje la trama de la vida, no es más que una de sus hebras. Todo lo que le hace a la trama, se lo hace a sí mismo."*

Jefe Indio Seattle

## I. SOSTENIBILIDAD Y PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL

### I.I. Desarrollo sostenible: desarrollo económico, cohesión social y preservación del medio ambiente

**L**a cita del Jefe indio Seattle con la que se inicia este artículo nos sirve para comprender una de las grandes diferencias entre las sociedades denominadas primitivas y las desarrolladas o tecnificadas: el conocimiento o desconocimiento intuitivo de las repercusiones de la actividad humana sobre los recursos naturales.

Las sociedades primitivas, con un sistema económico y de subsistencia

fundamentalmente autárquico y ligado a un territorio concreto, reconocían los límites de los recursos naturales y su capacidad de renovación, es decir, tenían social y culturalmente asumidos los conceptos de recursos renovables, sustituibles o irrecuperables, sus tasas de renovación, de sustitución... La asunción de estos principios está claramente asociada al conocimiento de unos recursos muy localizados en el territorio, de las relaciones del ecosistema y de la capacidad humana de alterarlas y degenerarlas hasta el punto de hacer peligrar la subsistencia del clan, tribu o asentamiento humano. En este conocimiento de la dependencia del medio para subsistir se halla la base del respeto de las culturas «primitivas» hacia el entorno en que viven.

Es importante reseñar que ese respeto constituye una pauta cultural aprendida y no

un instinto porque éstos implican reacciones equivalentes ante un mismo estímulo, es decir, ante la degradación de su entorno cada sociedad y sus individuos deberían reaccionar con la supresión de aquellos comportamientos que degradan el ambiente en el que viven. Y es aquí donde radica la insostenibilidad de las culturas y sociedades tecnificadas: la deslocalización en la obtención de los recursos naturales que masivamente consumen y transforman lleva a sus individuos al desarraigado del territorio (ahora mundial y no local) como suministrador de recursos vitales para sí y sus descendientes, así como a la falta de perspectiva de la injerencia en las relaciones del ecosistema y el desequilibrio que ello genera. Pero no sólo hay una falta de conocimiento del origen de los recursos que se consumen en las ciudades y de las repercusiones que ello tiene en el entorno mundializado, tampoco existe una conciencia por parte de los ciudadanos de a dónde van a parar los residuos generados por el consumo y los procesos de transformación de los recursos.

En otras palabras: el desarrollismo imbuido por la tecnificación hace pensar a nuestras sociedades que los recursos son ilimitados porque los productos que se consumen no se originan en el entorno de nuestras ciudades, sino en todo el planeta, y la distancia con el origen de los recursos no nos hace percibir hasta qué punto los esquilmamos y degeneramos el ambiente; la deslocalización de la sociedad respecto al origen de sus medios de vida y del lugar de depósito de sus desechos constituye el cambio cultural que hace que las sociedades desarrolladas sean poco respetuosas con el medio ambiente, afectando a la «trama» y, por tanto, «a sí mismas». Todo ello es más grave por cuanto ese «a sí mismas» incluye al resto de culturas que, con una población mayor, tiene una responsabilidad menor en los desequilibrios ambientales pero que, en muchas ocasiones, sufren en mayor grado.

Sin embargo, como ocurre con la falsa dicotomía entre países ricos y países pobres (Estados Unidos es el país con mayor índice de pobreza de los países desarrollados, en torno al 11,3% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza (U. S. CENSUS BUREAU, 2000:2), a la vez que muchas de las mayores fortunas del mundo se hallan en los

países más pobres), las responsabilidades de las sociedades avanzadas no se reparten por igual: recaen más en los habitantes de las ciudades y aglomeraciones urbanas que en los de las áreas rurales, además, como ya se ha señalado, «El urbanita actúa como si la comida se crease en los supermercados y las basuras simplemente desaparecieran, se vuelve prepotente y desdeñoso con respecto al agricultor o al pastor, por ejemplo.» (TERRADAS, 2001:24).

En el reconocimiento de la pérdida de ese referente cultural que es la relación del ser humano con su entorno se encuentra el origen del Informe Brundtland y, por tanto, del concepto de desarrollo sostenible por el cual las sociedades más avanzadas tratan de instaurar un nuevo acervo cultural que regule las relaciones del ser humano con su entorno, ahora mundial y no local y próximo como el de las sociedades primitivas.

Así, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (NACIONES UNIDAS, 1992), ha definido, en su Principio 3, el desarrollo sostenible como aquél que «responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras» y, con arreglo a otros de sus principios, para que éste se produzca son requisitos indispensables el desarrollo económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural. En sucesivos epígrafes se estudiarán estos tres parámetros del desarrollo sostenible desde la perspectiva de la planificación urbanística y territorial.

## **I.2. Desarrollo sostenible y acción pública y privada en la planificación urbanística y territorial**

Existe un amplio consenso, al menos en la esfera técnica y científica y en determinados colectivos sociales, en que el modo de ocupación del territorio en nuestro país no se ajusta a criterios adecuados para un desarrollo territorial y urbano sostenible. Si bien esto es evidente en las grandes áreas metropolitanas, en la periurbanización de muchas ciudades medias o en las zonas de alta concentración turística, no es menos cierto que determinadas zonas rurales están

empezando a sufrir los embates que genera una ocupación indiscriminada del territorio por usos del suelo más propios de zonas urbanas o cuya finalidad es satisfacer las necesidades de éstas (recursos naturales, energéticos, ocio...) sin que los habitantes de aquéllas se vean compensados por ello significativamente.

Las responsabilidades de un desarrollo territorial y urbano, cuando menos, poco sostenible recaen tanto en la acción pública como en la privada, incluyendo en esta parte al ciudadano individual. Desde la acción pública, la falta de una planificación adecuada, la dejadez en sus funciones de dirección y control y la concepción errónea de que más construcción y urbanización suponen mayor desarrollo, así como, desde la esfera privada, la excesiva presión sobre entornos valiosos, la búsqueda de rentabilidades económicas que no valoran ni asumen el coste social o ambiental y las pautas individuales y colectivas de consumo, entre otros, constituyen algunas de las responsabilidades principales de los agentes públicos y privados en la insostenibilidad de muchos de los procesos de ocupación de nuestro territorio.

No obstante, al ser la planificación urbanística y territorial una función pública hace que la acción pública sea la principal responsable de los procesos de ocupación del territorio en el doble sentido de la palabra: como causante de muchos de los deslices territoriales y urbanísticos, por acción u omisión, y como garante de los intereses generales que implica un desarrollo territorial y urbano sostenible. Por esto último, al establecer las condiciones de su propia actuación y al señalar el margen de actuación de la iniciativa privada y los necesarios controles a ésta, no puede comprometer la sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano.

En este contexto y ante las amenazas que sufre el medio ambiente y un elevado porcentaje de la población humana, principalmente, por parte de la actuación de las sociedades más desarrolladas en lo referente al consumo de recursos naturales y en la generación de residuos de todo tipo, diversos organismos supranacionales han tomado la iniciativa que les corresponde como acción pública, elaborando documentos que han de servir para formular el bagaje

teórico para las actuaciones territoriales y urbanísticas de los poderes nacionales, regionales o locales competentes para llevar a cabo estas políticas. La profusión de documentos de este tipo durante la última década del siglo XX y el panorama legislativo acaecido tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, hacen de sus principios una fuente de referencia de la última generación de la legislación urbanística y de ordenación del territorio en nuestro país y, en mayor medida, constituyen un claro referente para la actuación de los profesionales de dicha planificación y un parámetro de calidad exigible por la sociedad en los procesos de participación pública y en la ejecución de los instrumentos de planificación urbanística y territorial.

Así, la Organización de las Naciones Unidas elabora la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Programa 21 (NACIONES UNIDAS, 1992), que ha dado lugar a la elaboración de las Agendas 21 locales, y la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y el Programa Hábitat (NACIONES UNIDAS, 1996), aprobadas en el seno de la Conferencias de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo y sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) que, con un planteamiento general válido para las políticas que se elaboren en cualquier punto del planeta, sientan las bases de unos criterios adecuados para la planificación territorial y urbanística.

Más apegadas a nuestra realidad, son las instituciones europeas las que señalan el camino adecuado para la acción sostenible sobre el territorio: en 1990 las Comunidades europeas publican el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano (COMISIÓN EUROPEA, 1990) y, más recientemente, los Ministros de la Unión Europea responsables de ordenación del territorio aprueban la Estrategia Territorial Europea (COMISIÓN EUROPEA, 1999).

En lo relativo a la repercusión de las actuaciones locales en la sostenibilidad, la Carta de Aalborg de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad (AALBORG, 1994) constituye el referente fundamental, reforzado por la Declaración de Hannover de los Líderes Europeos Municipales en el Umbral del Siglo XXI (HANNOVER, 2000).

El Gobierno español pretende elaborar una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS, 2002) que, en su documento sometido a información pública, apenas aborda los aspectos territoriales y urbanísticos. Por su parte, algunas Comunidades Autónomas han comenzado a elaborar estrategias de sostenibilidad, Agendas 21, o guías aplicables al planeamiento urbano (PAÍS VASCO, 2003).

Hay dos conclusiones fundamentales de los procesos de elaboración de todos estos documentos: la primera es que existe un nuevo acervo cultural para la política y la técnica territorial y urbanística y, la segunda, que se trata de un conjunto de recomendaciones que los poderes competentes de nuestro país están incorporando lentamente a sus normativas y que, en muchos casos, apenas han variado los criterios en la toma de decisiones estratégicas para el territorio y sus habitantes.

El nuevo acervo cultural propone nuevos modelos de ocupación del territorio tendentes a conseguir un desarrollo más sostenible del territorio y, en particular de las ciudades. Así, en la Estrategia Territorial Europea se señalan las cuestiones fundamentales que han de considerar los nuevos modelos:

- «el control de la expansión urbana,
- la mezcla de funciones y grupos sociales...,
- la gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano (en particular, el agua, la energía y los residuos),
- una mejor accesibilidad gracias a medios de transporte que sean no sólo eficaces sino también compatibles con el medio ambiente, y finalmente
- la protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural.» (COMISIÓN EUROPEA, 1999: 24)

Ahondando en la primera de las cuestiones, la propia Comisión Europea señala que, para «proteger y mejorar el medio ambiente urbano: hacia una sostenibilidad local y mundial» uno de los objetivos ha de ser; «promover modelos de asentamiento que usen eficazmente los recursos, limitando con ello la utilización de terreno y la expansión urbana». (COMISIÓN EUROPEA, 1999: 15)

Plantear estos nuevos modelos significa asumir que lo que se ha venido haciendo hasta ahora no propicia un desarrollo territorial y urbano sostenible. En los siguientes apartados se tratará de aclarar como los actuales modos de ocupación del territorio atacan dicha sostenibilidad desde sus tres frentes: el económico, el social y el medioambiental.

### **I.3. Desarrollo económico y planificación urbanística y territorial**

El desarrollo económico constituye, en muchos de estos documentos, el primero de los tres aspectos del desarrollo sostenible que se trata como se hace en la Declaración de Río: «Los seres humanos... tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza» (NACIONES UNIDAS, 1992: Principio 1)

Sin negar la importancia que le corresponde, el desarrollo económico tiende a estar sobrevalorado con arreglo a los aspectos sociales y medioambientales de una pretendida sostenibilidad, hasta el punto de que, en muchas ocasiones, los planteamientos estratégicos de estos documentos acerca de la economía adolecen de una dudosa sostenibilidad por sus previsibles repercusiones sociales y ambientales o por la falta de coherencia en las políticas que se desarrollan basadas en dichos textos.

Mucho se ha hablado sobre las ventajas que para el desarrollo económico de las ciudades representa una óptima calidad ambiental de éstas, sin embargo, existe un aspecto de la relación entre ocupación y uso del territorio y su urbanización y las políticas económicas que se soslaya en los documentos estratégicos o que ni si quiera se menciona: la repercusión en los presupuestos públicos de los distintos modelos de ocupación del espacio, especialmente en aquello que hace referencia a la gestión territorial y al mantenimiento de la urbanización una vez ésta se ha ejecutado. Y ello tiene su importancia por cuanto los modelos territoriales condicionan en gran medida las necesidades futuras de infraestructuras y la capacidad financiera de los municipios en la conservación y mantenimiento de la urbanización, al

igual que la planificación y gestión de los distintos servicios públicos.

Así, los procesos dispersos de ocupación del espacio en baja densidad que se dan en nuestras regiones urbanas, áreas metropolitanas o con procesos de periurbanización suponen a la larga la necesidad de construir nuevas infraestructuras de transporte, generalmente de alta capacidad, con un alto coste ejecución y de mantenimiento para el erario del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, los pequeños municipios que, inicialmente, se convierten en entusiastas fomentadores y receptores de estos nuevos crecimientos ante la expectativa de que mayor población significará más recursos y servicios comprueban o comprobarán cómo, en muchos casos, la población no se empadrona y, por tanto, el aumento de la recaudación fiscal o de la participación en los presupuestos de otras administraciones no será la que corresponda a la población de hecho pero sí las demandas sociales. Más aún, con modelos dispersos y de baja densidad dichos municipios serán incapaces de asumir los costes de mantenimiento de las urbanizaciones con mucho viario y miles de metros de instalaciones, a pesar del aumento en la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles; y ante esto no sirve decir que a estas urbanizaciones se les puede exigir el compromiso del mantenimiento de la urbanización como se señala en la normativa sobre de gestión urbanística, la experiencia nos enseña que las presiones de la población hacen que, en un plazo menor o mayor, el Ayuntamiento asuma esos costes.

En ese sentido, no puede olvidarse que esos costes de mantenimiento de urbanizaciones de baja densidad que asume el Ayuntamiento, ya sea inicialmente o por asunción de los deberes que en principio correspondían a los propietarios, supone un reparto poco equitativo entre los distintos ciudadanos que pagan el Impuesto de Bienes Inmuebles. En otras palabras, los vecinos de barrios más densamente poblados y muchas veces mal equipados cuyo origen está en el desarrollismo atroz de los años sesenta y principios de los setenta, pagan proporcionalmente mucho más por el mantenimiento de cada m<sup>2</sup> de urbanización de sus barrios que los que habitan en urbanizaciones de baja densidad y que

disfrutan de una calidad ambiental local mayor que aquéllos.

Existe otro aspecto importante en la repercusión en los presupuestos públicos de los modelos de ocupación del territorio como es la elección de un modelo extensivo que renuncie a la regeneración del tejido urbano. Las nuevas extensiones urbanas no pueden realizarse a expensas de la falta de regeneración del tejido consolidado. Desde un punto de vista económico, los nuevos crecimientos sólo suponen para el Ayuntamiento el coste de ejecución de los nuevos sistemas generales (en ocasiones ni eso), en principio menores que los que supone la regeneración de tejidos urbanos obsoletos, especialmente los residenciales ya que resultan menos apetecibles para la iniciativa privada. A largo plazo la regeneración es irrenunciable puesto que no debe permitirse la proliferación de zonas degradadas que se convertirán en focos de marginación social y es aquí cuando el desembolso de presupuestos públicos es inevitable; así, las demoras en determinadas actuaciones de regeneración urbana suponen un coste económico inicial derivado de la extensión de la ciudad para, posteriormente, significar un gran coste en la regeneración de la trama urbana y en el mantenimiento de las extensiones previas de la ciudad.

De este modo, la elección de modelos urbanos y de ocupación del territorio extensivos, difusos, de baja densidad y que renuncian a la regeneración del tejido urbano consolidado significa mayores inversiones públicas en infraestructuras, conservación de la urbanización, de implantación de los servicios públicos básicos (sanidad, educación, asistencia social...) y, a la larga, no pueden evadir las inversiones necesarias para la regeneración de las tramas urbanas obsoletas. Por ello, la elección acertada del modelo de ciudad y de ordenación del territorio puede suponer una mayor eficiencia de los recursos públicos al permitir destinar parte de los recursos que ahora se dedican a la construcción de infraestructuras, a la mejora ambiental y de los servicios de las ciudades «con el fin de aumentar su atractivo para las inversiones móviles» (COMISIÓN EUROPEA, 1999: 25).

Parte de esas inversiones actuales en infinidad de nuevas infraestructuras podría destinarse a los otros dos aspectos de la

sostenibilidad, el social y el ambiental, contribuyendo a la generación de puestos de trabajo en dos de los denominados nuevos yacimientos de empleo: los servicios sociales y la protección y recuperación del patrimonio natural y cultural.

No debe olvidarse la repercusión en las economías domésticas de la elección del modelo urbano y territorial. La difusión del crecimiento urbano, acompañada de la baja densidad, significa la compra y mantenimiento de, al menos, dos vehículos por familia y unos elevados gastos energéticos en calefacción derivados de los tipos arquitectónicos asociados a los crecimientos dispersos. Esto se agrava cuando es el precio de la vivienda el que obliga a muchas familias a desplazar su lugar de residencia en busca de una vivienda más asequible, cargándose de los costes asociados antes mencionados durante todo el tiempo que residan en ella, frente al ahorro inicial aparente que se produce en la compra de la vivienda.

#### **1.4. Cohesión social y planificación urbanística y territorial**

Desde el punto de vista de la ordenación del territorio, la cohesión social vendría garantizada por la corrección de los desequilibrios territoriales, es decir, por la difusión de los procesos de desarrollo de forma equivalente en todo el territorio mediante el «desarrollo de un sistema urbano policéntrico, junto con el refuerzo de la colaboración entre los espacios urbanos y rurales... Deberán conseguirse paulatinamente unas condiciones equitativas de acceso a las infraestructuras y al conocimiento» (COMISIÓN EUROPEA, 1999:21). Sin embargo, esta pretendida isotropía territorial es difícil de conseguir no ya sólo por las condiciones fisiográficas de cada territorio, sino por el reparto de las inversiones públicas que suele hacerse en función de la población y de la recaudación fiscal local, generando una espiral en la que más dinamismo económico significa atracción de población y más inversiones públicas y esta concentración suele reforzar el dinamismo económico etc. Y al contrario en las áreas deprimidas.

Claro ejemplo de ello es nuestro país en el que desde la década de los cincuenta del siglo

pasado se ha producido un desarrollo mayor en determinadas regiones que ha significado, a grandes rasgos, la despoblación de otras y su destino a fuente de recursos naturales y suministrador de energía sin contraprestaciones evidentes. El último y más reciente capítulo de esta historia es el Plan Hidrológico Nacional, destinado a potenciar en el sureste español el modelo de desarrollo turístico basado en la urbanización del litoral (no tanto el agrícola para el que pueden existir otros mecanismos) que ahora parece entrar en recesión. Parece evidente que reforzar el desarrollo económico del litoral no ayudará a conseguir esa isotropía del territorio pretendida desde la Estrategia Territorial Europea, más aún cuando puede significar el deterioro de los recursos endógenos de otras áreas del país asociados al turismo de interior, agravando su despoblación, ello sin entrar a los problemas ambientales que el trasvase pueda generar.

Son, sin embargo, las políticas urbanísticas las que tienen más capacidad de garantizar la cohesión social de los ciudadanos puesto que pueden facilitar la consecución de algunos de los derechos sociales recogidos en nuestra Constitución, en especial los siguientes:

- el derecho a una vivienda digna,
- el derecho a la salud, la educación, los servicios sociales, la cultura... que requieren unos equipamientos para los que el planeamiento urbanístico se encarga de obtener el suelo sobre el que ubicarse; y
- la participación en la vida política, económica cultural y social y los derechos de reunión y asociación.

Tradicionalmente se ha asociado la legislación del suelo y la urbanística a la capacidad de incidir en el abaratamiento de los precios de la vivienda y, así, facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna. A la vista de la repercusión del suelo en el precio final de las viviendas, parece que el objeto de esta legislación ha de ser el de introducir en el mercado grandes cantidades de suelo urbanizado (no urbanizable) a precios capaces de acoger viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, de manera que el porcentaje de éstas sobre el total pueda incidir en el mercado de vivienda libre. Ahora bien, para este fin

parece insuficiente un 10% del aprovechamiento medio o tipo de cada sector residencial, más aún con los sistemas de reparto de beneficios y cargas de algunas legislaciones autonómicas (más adelante se comentarán), que condenan a muchos de los bienes de los patrimonios públicos que así se obtienen a destinarse a la compensación de los propietarios de suelos destinados a sistemas generales.

En cuanto al acceso a la salud, educación, los servicios sociales, la cultura...es fundamental obtener cesiones suficientes de suelo para la implantación de equipamientos de titularidad pública, con independencia de que puedan existir otros de carácter privado. La eficiencia de dichos servicios requiere una cierta densidad para garantizar la proximidad al ciudadano, algo que los modelos dispersos y de baja densidad no consiguen. En principio, los nuevos sectores que optan por ese modelo son incapaces de obtener reservas de suelo para los citados equipamientos al estar ligadas al número de viviendas, comprometiéndose la ordenación adecuada de esos servicios públicos y creándose grandes bolsas de población que, con otro modelo urbanístico, tendrían acceso a unos servicios que ahora encuentran lejanos; a su vez, esa lejanía reduce la voluntad del ciudadano de acceder a las bibliotecas y otros servicios culturales o sociales de proximidad. Por último, la dificultad para obtener suelo para equipamientos y su inviable gestión por falta de ratios poblacionales hace que no se construyan centros cívicos que permiten la reunión y la participación ciudadana.

Junto a la dificultad de obtener suelo para equipamientos ya comentada en el epígrafe anterior, los modelos de baja densidad suelen ir asociados a una uniformidad en los tipos arquitectónicos que conduce a la homogeneidad del tejido social, sectorizando la ciudad en función de la capacidad adquisitiva de vivienda del ciudadano: el abanico irá desde lujosas urbanizaciones de grandes parcelas, hasta los barrios excesivamente densos construidos durante el desarrollismo, pasando por urbanizaciones de pareadas, adosadas... Es innegable la responsabilidad que tienen los poderes públicos en este sentido, en particular los locales, ya que son quienes autorizan la implantación de este tipo de modelos de

ocupación del territorio que propician este tipo de segregación social. La responsabilidad se ve agravada por inactividad cuando los propietarios de las urbanizaciones cierran el perímetro de éstas y disponen un control de accesos que impide el acceso a vías y espacios libres públicos obtenidos mediante los mecanismos de gestión urbanística, las cesiones obligatorias principalmente.

Al margen de condicionar el disfrute de estos derechos públicos, el planeamiento urbanístico debe introducir otras medidas para alcanzar la cohesión social como es la diversidad de usos y, para ello, existen otros servicios de carácter privado, fundamentalmente el comercio minorista, que también requieren una densidad suficiente para su implantación. Ocurre que el modelo difuso y de baja densidad favorece la implantación de las grandes superficies frente al comercio tradicional de barrio lo que, con independencia de sus repercusiones sociales en el tejido empresarial y laboral del comercio minorista, significa un incremento de desplazamientos en vehículo particular que tiene sus repercusiones económicas y ambientales como se señala en los apartados anterior y posterior a éste.

En suma, la cohesión social requiere huir del monocultivo urbanístico y del crecimiento disperso y en baja densidad (COMISIÓN EUROPEA, 1990:28).

### **1.5. Preservación del patrimonio natural y cultural y planificación urbanística y territorial**

Haremos aquí un planteamiento amplio del concepto de medio ambiente, entendiendo que si éste es el medio en el que nos desenvolvemos los seres humanos, es mucho más que el patrimonio natural, integrando, entre otros, aspectos ya tratados como los económicos y los sociales, así como el patrimonio cultural. Sólo así es comprensible el principio de transversalidad de los aspectos ambientales en el conjunto de las políticas.

Acerarnos a los modos de ocupación del territorio desde una perspectiva ecológica nos ayuda a comprender mejor en qué medida repercuten unos y otros modelos sobre el patrimonio natural local y global. Desde ese punto de vista, las ciudades constituyen

sistemas heterotróficos, es decir, se alimentan de recursos naturales (suelo, materiales de construcción, alimentos, agua...) y energía que son suministrados desde otros puntos del territorio. Como resultado, junto a los bienes de consumo, devuelven materias y energía al ambiente en concentraciones nocivas para éste: gases a la atmósfera, partículas a los cauces, residuos sólidos al suelo y energía disipada que contribuye al calentamiento local y global del planeta. El problema está en si los ritmos de consumo y de producción de desechos son soportables para el planeta algo que trata de apreciarse a través del concepto de huella ecológica (REES & *al.*, 1996) y su relación con las pautas de consumo de cada sociedad (WACKERNAGEL, 1997).

Comprender estos procesos nos hace ver que cada modelo de ocupación del territorio tendrá unas mayores o menores repercusiones en el ambiente en función, entre otros, de:

- a) la mayor o menor ocupación de suelo que se realice y cómo ésta afecte a la biodiversidad;
- b) la mayor o menor integración de los elementos relevantes del medio físico y el modo en que se haga;
- c) la movilidad que implique el modelo, sus consumos energéticos, la contaminación del agua y aire y la congestión que produzca el transporte;
- d) los consumos energéticos que se deriven de la consideración o no de planteamientos bioclimáticos en la planificación urbanística y en la arquitectura de los nuevos desarrollos urbanos.

El suelo constituye un recurso natural aparentemente no escaso lo que induce a pensar que podemos ocupar con la urbanización todo el que estimemos sin riesgo de que se agote. Ocurre que no todos los suelos tienen las condiciones físicas adecuadas para su ocupación, que muchos de ellos están amenazados por riesgos naturales o tecnológicos, que el clima no hace confortables otros, que los valores de los hábitats que alberga están reconocidos por la sociedad como preservables... De los restantes, no todos pueden ser susceptibles de ser urbanizados ya que han de constituir el soporte de otras actividades humanas

(infraestructuras, instalaciones, agricultura, ocio, esparcimiento...), y porque el territorio también necesita una diversidad de usos que es clave para la biodiversidad. Los modelos de urbanización difusa demandan grandes cantidades de suelo que comprometen la implantación y diversidad de otros usos.

Analizado el consumo de suelo en su aspecto cuantitativo veamos sus repercusiones cualitativas. Ya se señaló que la difusión y la baja densidad tienen unos grandes requerimientos en infraestructuras de transporte que suponen barreras en los desplazamientos de especies y, por tanto, afectan notablemente la biodiversidad de los entornos urbanos. Ésta también se ve afectada por la homogeneidad de la ocupación del espacio producida por una planificación urbanística y territorial (o su ausencia) que pocas veces considera la integración de los espacios silvestres de los entornos urbanos (salvo cuando se ocupa el bosque por viviendas unifamiliares) o el mantenimiento en éstos de usos agrícolas (BETTINI, 1996:131-9). A su vez, la baja densidad va asociada a las continuas amenazas sobre los entornos más valiosos (áreas arboladas, vegas más fértiles próximas a los ríos...) ya que siempre buscan la calidad ambiental como factor indisoluble para encarecer el producto inmobiliario aunque sin contabilizar los costes ambientales que significa la pérdida de biodiversidad y que son asumidos por el conjunto de la sociedad.

Por otro lado, existen elementos del medio físico que se integran en las estructuras urbanas de modo poco acertado como pueden ser las canalizaciones de cauces y tratamiento de márgenes fluviales excesivamente construidas, la reducción de la biodiversidad de áreas naturales periurbanas producida por la introducción de especies foráneas agresivas, eliminación de sotobosques de pinares y riego de sus suelos arenosos para destinarlos a campos de golf... En este caso, no todas estas actuaciones están directamente relacionadas con los modelos dispersos de ocupación del territorio.

Sin embargo, las repercusiones más inmediatas y más preocupantes de la dispersión y la baja densidad son las derivadas de la contaminación atmosférica generada por un proceso urbanizador que dificulta la extensión de las redes de transporte público y aumenta la insostenibilidad del sistema de movilidad al basarlo, fundamentalmente, en el

desplazamiento en vehículo particular. Junto a las grandes demandas energéticas, el aumento de la contaminación supone graves riesgos para la salud humana, incide en el calentamiento atmosférico y sus efectos derivados y provoca serios daños en nuestro patrimonio arquitectónico. Es incomprendible que muchos de los documentos que hablan de sostenibilidad desde el punto de vista del transporte lo hagan sólo desde la perspectiva de la reducción de emisiones y de eficiencia de los combustibles, olvidando por completo la perspectiva territorial y urbanística del problema (COMISIÓN EUROPEA, 1998: 17).

La adopción de criterios bioclimáticos en la planificación urbanística (orientación y disposición de los edificios respecto al soleamiento y los vientos, el aprovechamiento de la vegetación como condicionante del clima local...) y en los edificios (tipología, orientación de las piezas, materiales de cerramiento, disposición de los huecos...), pueden tener consecuencias determinantes en los consumos de energía para calefacción, refrigeración e iluminación de los edificios (ya se habló en un apartado anterior de los mayores consumos energéticos de las edificaciones unifamiliares, más expuestas a las inclemencias climáticas). Por otro lado, la elección de materiales del entorno reduce los gastos energéticos de su transporte y el consumo de materiales que, en muchas ocasiones, se realizan con recursos naturales que pueden estar sobreexplotados. Asumir planteamientos bioclimáticos en planeamiento y edificación son decisiones técnicas que adopta el proyectista y que, a falta de condicionantes normativos, requieren un cambio cultural en las disciplinas técnicas y de los hábitos de consumo.

Las afecciones de dichos modelos sobre el patrimonio cultural, al margen de los daños provocados por la contaminación, son varios: en primer lugar, supone la introducción de un modelo de ocupación y antropización del territorio ajeno a nuestra cultura, alterando culturas de ocupación del espacio y sistemas de asentamientos de una gran antigüedad; y, en segundo lugar, un sistema de movilidad basado en el vehículo particular limita otras posibilidades de percibir y disfrutar del paisaje urbano que, a su vez, está muy condicionado por la impronta del vehículo sobre el espacio público, como puede apreciarse en el diseño del mismo (aceras, plazas de aparcamiento, mobiliario urbano...).

## **1.6. Modelos más sostenibles**

A la vista de lo expuesto anteriormente y en consonancia con los diversos documentos citados anteriormente, los modelos de asentamientos que se preconizan como los más eficientes desde el punto de vista de la sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano son aquellos que se han venido en llamar de «ciudad compacta», frente a los de «ciudad difusa» típicos de nuestras aglomeraciones urbanas. En este sentido, la ciudad compacta frente a la difusa tiene en la actualidad muchas batallas perdidas como consecuencia de planteamientos reducidos a beneficios económicos rápidos que no consideran a largo plazo los costes económicos, los sociales ni los ambientales. No obstante, no por ello debe hacerse una renuncia a una serie de planteamientos que permitan reconducir la tendencia actual.

Pero el concepto de «ciudad compacta» ha de superar al de mera compacidad física de las construcciones, es decir, hablamos de ciudades con una trama urbana continua, una densidad suficiente y una necesaria mezcla de usos, antrópicos o no, en sus distintas escalas, que se revelan como las más adecuadas para optimizar el desarrollo económico, la cohesión social y la preservación del patrimonio natural y cultural.

En este sentido, la ordenación del territorio constituye el marco de actuación más adecuado ya que los problemas y soluciones suelen superar la escala municipal (de hecho superan cualquier límite administrativo), no obstante, desde el urbanismo también se pueden aportar soluciones significativas. En cualquier caso y en ambas escalas, el reto es pensar globalmente y actuar localmente y no a la inversa, como se suele hacer (TERRADAS, 2001:118)

## **2. SOSTENIBILIDAD EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA DEL SUELO, URBANÍSTICA Y DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.**

### **2.1. Urbanismo y ordenación del territorio: reparto de competencias en la Constitución española y realidad competencial**

De sobra es ya conocido el complejo marco competencial que nos da la Constitución: la

ostentación de las competencias de urbanismo y ordenación del territorio por las Comunidades Autónomas y su difícil engarce con las competencias estatales de diversa índole que afectan a estas disciplinas. La complejidad y el desarrollo actual de dicho marco nos lleva a los siguientes problemas:

- Al Estado le cuesta asumir o prescinde absolutamente en algunas de sus políticas sectoriales con incidencia territorial de la visión que puedan tener las Comunidades Autónomas; por el contrario, algunas de éstas no se atreven a plantear sus visiones territoriales sobre dichas políticas. Esto se aprecia claramente en infraestructuras de transporte, en las que el Estado impone o la Comunidad autónoma es incapaz de proponer desde la perspectiva territorial.
- El Estado ha elaborado una legislación del suelo que condiciona fuertemente el modelo territorial de los municipios y regiones, siendo éstos quienes van a asumir y gestionar en mayor medida sus costes económicos, sociales y ambientales.
- La ausencia de competencias de ordenación del territorio para el Estado dificulta la coordinación de las políticas de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas.
- Junto al reparto competencial, una rígida organización administrativa vertical suele hacer que en las Comunidades Autónomas la ordenación del territorio se vea como otra política sectorial y no como el elemento coordinador de éstas.

Por otro lado, la reciente organización territorial derivada de nuestra Constitución produce una relación curiosa de las competencias sectoriales del Estado y las de ordenación del territorio de Comunidades Autónomas con las competencias urbanísticas municipales: los Ayuntamientos suelen asumir de buen grado los distintos planteamientos sectoriales del Estado incorporándolos directamente a sus instrumentos de planeamiento general, sin embargo, suelen considerar como una injerencia la aprobación de instrumentos de ordenación del territorio por parte de las Comunidades Autónomas, alegando que invaden sus competencias urbanísticas cuando éstos condicionan el planeamiento general. Pareciera como si los Ayuntamientos

entendiesen que el Estado es una instancia superior ante el que nada se puede hacer, en tanto que la Comunidad Autónoma es un poder joven al que se atreven a enfrentarse más abiertamente.

En este sentido, hay que considerar que las relaciones de las distintas Administraciones deben regirse por el principio de competencia, nunca por el de jerarquía, así como por los de cooperación y coordinación. Junto a esta coordinación vertical entre Administraciones, es precisa la horizontal en el nivel interno de cada una de ellas.

## **2.2. Legislación histórica del suelo: modelo urbanístico y sostenibilidad.**

Nos centraremos en los modelos urbanísticos ya que los instrumentos de ordenación del territorio regulados en dicha legislación han sido irrelevantes para la configuración de las áreas urbanas de nuestro país ya que no se han elaborado para éstas Planes Directores Territoriales de Coordinación.

Hasta 1998, el modelo urbanístico que generaba la legislación del suelo era, a grandes rasgos y con excepciones, el de crecimiento en mancha de aceite y la continuidad del tejido urbano. Los gobiernos municipales hacían una estimación de sus necesidades, acertadas o voluntaristas, y, en función de ellas, clasificaban el suelo urbanizable necesario en continuidad con la ciudad ya consolidada y dejaban el resto del municipio como suelo no urbanizable. En suma, lo determinante era el crecimiento urbano, lo rural era residual e, incluso, despreciable en las consideraciones urbanísticas y territoriales.

En inicio, dichas expansiones se hacían sin considerar el conocimiento del medio físico y, por tanto, se hacían sin tener en cuenta las preexistencias o los valores del territorio, con todos los problemas que ello pudo acarrear; en un segundo momento y con ese mismo modelo, los planificadores empiezan a estudiar el medio físico, a valorarlo y a añadir dichos valores a los criterios de clasificación de suelo para preservar determinados territorios del desarrollo urbanístico.

De este modo, se llega a un interesante equilibrio en el que la planificación urbanística protege lo valioso, declara

urbanizable lo que se considera atemperado a las demandas de suelo para usos residenciales, industriales o terciarios, excluyendo el resto del proceso urbanizador (suelo no urbanizable común), por no ser necesaria su urbanización.

Junto a la clasificación de suelo, la programación del suelo urbanizable permitía atender con racionalidad a los necesarios crecimientos de infraestructuras y servicios y facilitaba la expansión de los modelos de transporte público en los casos en que la densidad de población es suficiente. Así, la continuidad de la trama urbana evita determinadas segregaciones sociales provocadas por la separación física, facilita la continuidad de los recorridos peatonales y refuerza el sentimiento de pertenencia a una colectividad superior a la de barrio: la que representa la ciudad.

No obstante, este modelo básico (clasificación y programación) debería haber sido completado por las legislaciones autonómicas con criterios que favoreciesen densidades mínimas y la adecuada mezcla de usos y clases sociales, es decir, en primer lugar tendrían que haber adoptado ese modelo (obligado para la clasificación y algo que, sin ser obligatorio, no parecía un problema: la programación), y completarlo con legislaciones urbanísticas que lo desarrollasen en tal sentido.

En suma, el modelo de dicha legislación, con algunos retoques, bien podría haberse adaptado a los criterios económicos, sociales y ambientales de sostenibilidad tal como se ha relatado en el primer apartado de este texto.

### **2.3. Legislación estatal del suelo: sostenibilidad del modelo urbanístico y territorial que propugna**

El legislador estatal ha dictado la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LS, 1998) que, pese a su corto contenido y, en apariencia, no afectar a las competencias urbanísticas y de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas, condiciona en gran medida sus actuaciones a la hora de establecer sus modelos territoriales regionales, subregionales o municipales. A ella se une el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, que

ha eliminado la discrecionalidad municipal en lo que se refiere a la clasificación del suelo no urbanizable, y una vuelta al sentido inicial de la Ley, aunque con una redacción más torticera, con la Ley 10/2003, de 20 de mayo, que sustituye al citado Real Decreto-Ley. Centraremos su análisis en lo referente a la sostenibilidad del modelo territorial que implica la Ley partiendo de las tres innovaciones más notables de la Ley: la clasificación del suelo, la desprogramación de los suelos urbanizables y el sistema de valoraciones. En todo momento nos referiremos a los tres planos de la sostenibilidad del desarrollo: el económico, el social y el ambiental.

La Ley introduce un novedoso sistema de clasificación de suelo: todo suelo que no sea urbano (conforme a los criterios ya tradicionales de dotación de servicios y consolidación de la urbanización) o merezca su protección del desarrollo urbanístico por sus valores o porque así lo establezca la legislación sectorial o la ordenación del territorio, es suelo urbanizable. Si bien la técnica urbanística empleaba ya metodologías que empezaban delimitando el suelo urbano y que reconocían los valores especiales de determinadas clases de suelo, no todo el suelo que careciese de valores significativos era susceptible de ser urbanizado: había otros criterios de racionalidad que atemperaban el suelo urbanizable a las necesidades de crecimiento sin que, en ningún caso, se plantease suelo urbanizable a la discreción de la mayor o menor voluntad protecciónista de cada corporación local.

El nuevo sistema de clasificación, bajo la falacia de que a mayor suelo urbanizable menor será el valor de repercusión de éste y, por tanto, menor el precio de la vivienda, abre la puerta al descontrol de la forma urbana (agravado por la ausencia de programación del suelo urbanizable) con lo que ello conlleva de irracionalidad de las redes infraestructuras, de dificultad para la ampliación del transporte público, de coste de implantación de equipamientos y servicios públicos y, por todo ello, de costes económicos, sociales y ambientales como más adelanta se verá.

Por último la Ley introduce un nuevo sistema de valoraciones de suelo a efectos de las expropiaciones. La anterior legislación

(TRLs, 1992) vinculaba dicho valor al cumplimiento de unos deberes urbanísticos por lo que, en suelos no urbanizables o urbanizables en los que no se hubiese empezado el proceso de aprobación del planeamiento de desarrollo, es decir, ante la inactividad urbanística de los propietarios, el valor se asociaba al de catastro rústico, sin considerar sus expectativas urbanísticas. La nueva Ley establece para los suelos no urbanizables y los urbanizables no sectorizados o delimitados que su valoración se haga por el método de comparación con fincas análogas o, en su defecto, por el método de capitalización de rentas reales o potenciales, con lo que se introduce sobre suelos que no tienen muchas posibilidades de urbanizarse, aun siendo urbanizables, las expectativas urbanísticas a la hora de su valoración.

Pues bien, todas estas novedades de la legislación del suelo actual tienen las siguientes consecuencias sobre los tres planos de la sostenibilidad:

### **1. Aspectos económicos:**

La posibilidad de ocupar el territorio mediante urbanizaciones que se salpican en él (casi todo es susceptible de ser urbanizado) implica unos altos costes de implantación para los promotores (si bien estos los asumen en su inversión) pero, sobre todo, significa altos costes de mantenimiento de las redes que han de asumir las administraciones locales y que la recaudación por el impuesto de bienes inmuebles no alcanza a sufragar, máxime cuando las urbanizaciones que se salpican son de baja densidad, con un alto índice de metros de redes por vivienda.

Por otro lado, las urbanizaciones no contiguas al casco urbano exigen nuevas infraestructuras de transporte por carretera o el refuerzo de las existentes, coste de implantación que no se exige al promotor por mucho que sea un deber legal: son las Administraciones central, autonómicas y locales quienes asumen los costes de implantación a posteriori y, para siempre, los de mantenimiento. Existen infinidad de ejemplos en los que urbanizaciones discontinuas con los círculos urbanos acometen a carreteras de diverso rango sin que se consideren para el cómputo de los deberes de urbanización los aumentos de tráfico futuros que puedan colapsar la infraestructura existente.

Asimismo, los costes de implantación de equipamientos públicos (que asumen sobre todo las Comunidades autónomas y no el Estado) aumentan ante la falta de ratios suficientes de población, lo que supone construir equipamientos sobredimensionados y poco eficientes o, en la mayoría de los casos, no construirlos.

Por último, la introducción de los valores expectantes de urbanización en el sistema de valoraciones hace que el coste de las expropiaciones de suelo para sistemas generales o infraestructuras aumente en las áreas de mayor dinamismo urbanístico. Esto es así porque ante las expectativas de clasificación como urbanizable de muchos suelos, se ha comprado mucho suelo rústico próximo a las grandes y medianas ciudades españolas que, por tanto, ha subido de precio sin ninguna actividad urbanística, aumentando su valor por comparación con fincas análogas o por capitalización de rentas potenciales (las de expectativa de urbanización). Piénsese que el sistema actual de valoraciones puede suponer mayores valores de expropiación en suelos no urbanizables que en urbanizables que tienen aprovechamiento urbanístico asignado.

### **2. Aspectos sociales:**

Por más que se afirme, el sistema actual de clasificación de suelo no contribuye a abaratar los precios de la vivienda. Como ya se ha señalado, las expectativas de urbanización han hecho que se compre mucho suelo próximo a muchas ciudades españolas. Si antes la clasificación como urbanizable de un suelo le confería unas rentas de localización que, debido a la continuidad del urbanizable con el casco urbano, tenían cierta justificación, en la actualidad, al haber más suelo susceptible de ser urbanizado, esas rentas de localización aumentan. A su vez, más urbanizable permite urbanizar algo distante de la ciudad con lo que las rentas de localización de los terrenos intermedios y ya contiguos al casco urbano vuelven a aumentar.

En todo caso, las urbanizaciones lejanas por su baja densidad y las próximas a la ciudad por sus mayores rentas de localización, suponen un aumento de los valores de repercusión de suelo por vivienda. Todo ello se ve agravado porque los promotores, que ahora son menos y controlan

más suelo, seguirán sin competir entre ellos, poniendo en el mercado el suelo urbanizado que estimen que puede absorber la demanda y, en épocas de bonanza, sólo aquél que pueda absorber la demanda de mayor poder adquisitivo. Y, por concretar, la expectativa de urbanización refuerza el mecanismo de valoración residual de suelo:

$$\begin{aligned} \text{Precio máximo a pagar por un suelo} = \\ \text{Precio de venta de vivienda} - \\ (\text{costes} + \text{beneficio mínimo esperado}) \end{aligned}$$

Todo ello significa que el sistema de clasificación de suelo no ha resuelto, incluso aumenta, los problemas de carestía de la vivienda cuando ésta es considerada como un bien de primera necesidad. Cuando es considerada un bien de inversión su carestía no es un problema. Debe recordarse que, desde 1996 a 2001, el precio de la vivienda ha tenido un aumento acumulado del 68% de promedio en España (TINSA, 2002).

A ello conviene añadir un análisis de las repercusiones del sistema de valoraciones en la actividad pública en materia de política de vivienda. Como ya se comentó, el sistema de valoraciones supone unos altos costes de expropiación por inclusión de los valores especulativos de la actividad urbanística. Ello significa que Comunidades autónomas que han dictado una legislación propia que supone una fuerte iniciativa pública en la gestión de suelo mediante la expropiación, ASTURIAS (1991), ven limitada su capacidad de actuación por el aumento de los costes de repercusión de suelo en su actividad urbanística directa.

Pero existen otros riesgos en este modelo que atentan contra la cohesión social: salpicar el territorio de urbanizaciones de baja densidad segregar socialmente de una forma más brutal que lo hace la ciudad tradicional compacta y continua por varios motivos:

- El más evidente: existe una drástica separación social en función del poder adquisitivo que determina a qué «producto inmobiliario» se puede acceder.
- Los costes de mantenimiento por metro cuadrado de urbanización son comparativamente mucho más caros para quienes cuantitativamente pagan menos en cada ciudad, es decir, el mantenimiento de las urbanizaciones dispersas y de baja densidad está pagado en gran medida por

los habitantes de los barrios más densamente poblados de las ciudades y, a veces, poco dotados de espacios libres.

- Los habitantes de las urbanizaciones de baja densidad no disfrutan de un nivel de servicios básicos en proximidad.

Además de la segregación social, la falta de una densidad adecuada y el distanciamiento del casco urbano implican lejanía de los centros de intercambio y participación social (que no son sólo los centros comerciales y de ocio), ahondando en el individualismo, la desvertebración de la sociedad y la apatía cívica.

### **3. Aspectos ambientales:**

Las posibilidades de urbanizar suelo en cualquier sitio que pretende la nueva legislación, acompañadas de la baja densidad, suponen un consumo irracional de suelo e impiden el acceso de mucha población a los sistemas de transporte público, lo que significa sistemas de movilidad basados en el vehículo privado motorizado con todas las consecuencias que ya se señalaron en el primer apartado de este artículo.

Parece conveniente desterrar la idea de que las urbanizaciones de baja densidad son «verdes o ecológicas», reclamo que se emplea ahora frente a «viva en el campo con las comodidades de la ciudad» de otras épocas. Parecen mucho más altos los costes ambientales que las ventajas introducidas por la plantación de algunos árboles. Baste con añadir a los problemas de contaminación derivados de los desplazamientos los fuertes consumos de agua para riego y piscinas particulares.

En todo caso, no parece que el modelo de ocupación del territorio que posibilita la legislación actual del suelo responda a unos razonables parámetros de sostenibilidad: en su concepción primó sobremanera la componente económica y no tanto desde la óptica del desarrollo como del simple crecimiento económico, tal como se deduce de su exposición de motivos.

Es indudable que la legislación anterior también posibilitaba el crecimiento en baja densidad, si bien era más complicada la difusión de la urbanización por procedimientos legales. En todo caso, la falta de concienciación entre las administraciones locales y autonómicas de las repercusiones

ambientales de determinados modelos de crecimiento de las áreas urbanas y la gran inactividad de ambas en lo referente a disciplina urbanística introdujeron los suficientes elementos de distorsión de lo que debería ser un modelo sostenible de ocupación del territorio.

#### **2.4. Legislación autonómica: continuidad o controversia con el modelo urbanístico estatal**

Si hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, existía un amplio consenso entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo referente al sistema de clasificación de suelo, su planificación y programación, a partir de 1998, con la nueva legislación, las Comunidades Autónomas buscan, en mayor o menor medida, el modo de sortear los fuertes y peligrosos condicionantes para la gestión del territorio impuestos por el nuevo sistema de clasificación de suelo y los derechos conferidos a los propietarios del, en teoría, vasto suelo urbanizable.

Conscientes de los problemas de gestión territorial y ambiental y de la dificultad de planificar territorialmente los equipamientos y las infraestructuras que pueden suponer múltiples urbanizaciones inconexas con la trama urbana, los legisladores autonómicos han fijado (unos más que otros) determinadas limitaciones al modelo territorial que podía implicar una aplicación sin condiciones de la nueva legislación estatal. No debemos olvidar que existen determinadas legislaciones urbanísticas que extreman el planteamiento de la legislación estatal y que, algunas de las que introducen mejoras, también incorporan nuevos problemas. Por supuesto, todas las legislaciones hablan, entre sus principios de uso racional de los recursos naturales y de la sostenibilidad del desarrollo, aunque a veces se dan contradicciones, dentro de un mismo texto legal, entre los mecanismos que desarrollan la legislación estatal y los que tratan de compensarlo; en muchos casos, soluciones acertadas en cuanto a cohesión social se acompañan de otras perniciosas desde el punto de vista de las economías públicas y desde el medio ambiente. Se comentan a continuación algunas de las soluciones más características.

En primer lugar, debe destacarse la concienciación del legislador canario de la

importancia que sobre el patrimonio natural tiene el urbanismo y la ordenación del territorio, integrando en un mismo corpus legal, (CANARIAS, 2000), la normativa de espacios naturales protegidos, el urbanismo y la ordenación del territorio.

En general, muchas de las leyes autonómicas tratan de solventar la inconexión de la trama urbana, empleando diversos mecanismos que limiten las posibilidades del desarrollo de suelos alejados de los cascos urbanos actuales:

- Algunas leyes fomentan el crecimiento continuo y la renovación del tejido existente frente a la expansión como criterio de calidad que ha de perseguir el planeamiento general, (CASTILLA Y LEÓN, 1999).
- En otros casos, (CASTILLA LA MANCHA, 1998; EXTREMADURA, 2001), se pretende limitar los, inicialmente, amplios derechos de desarrollo del suelo urbanizable conferidos por la legislación estatal reintroduciendo la programación. Puesto que el derecho a urbanizar en suelo urbanizable no sectorizado ha de ser desarrollado por las Comunidades Autónomas, estos legisladores autonómicos señalan que el suelo urbanizable no sectorizado requiere de un Programa de Actuación Urbanística para ser incorporado al proceso urbanizador. Los requisitos para su tramitación podrían ser: la continuidad con lo existente, el agotamiento del suelo urbanizable sectorizado, etc.
- Más concreta y concluyente, la legislación canaria, (CANARIAS, 2000), impone determinados requisitos al suelo urbanizable: el primero, el de continuidad con el suelo urbano y entre sí, evitando bolsas aisladas, el segundo, condicionando la incorporación al proceso urbanizador del no sectorizado diferido a la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo del suelo urbanizable sectorizado.

Analizada la continuidad de la trama urbana como uno de los factores que más incide en los aspectos económicos y ambientales de la sostenibilidad, toca ahora evaluar otros aspectos económicos relacionados con los costes de obtención de suelo para dotaciones y su urbanización que

recaen sobre las Administraciones públicas. Como ya se dijo, el actual sistema de valoraciones encarece las expropiaciones detrayendo de los fondos públicos dinero que podría destinarse a otros fines; sin embargo desde la legislación autonómica se puede paliar este aspecto. La inclusión de los sistemas generales en los ámbitos de reparto definidos en la legislación urbanística implica la cesión de suelo sobre el que han de ejecutarse, mientras que, si se excluyen, la Administración habrá de obtenerlos onerosamente. Así, nos encontramos con las siguientes situaciones:

- Las áreas de reparto definidas por algunas legislaciones, (CASTILLA LA MANCHA, 1998; EXTREMADURA, 2001; MADRID, 2001), incorporan todos los sistemas generales por los que sus suelos se obtienen de forma gratuita para la Administración. A su vez, se procura que la repercusión en costes y beneficios sea, para todos los propietarios de suelo urbanizable sectorizado, igual (MADRID, 2001) o similar (CASTILLA LA MANCHA; 1998; EXTREMADURA, 2001)
- En otros casos se aplican aprovechamientos medios por sectores en los que no tienen que incluirse obligatoriamente los sistemas generales (ARAGÓN, 1999; CASTILLA Y LEÓN, 1999; LA RIOJA, 1998). Ello implica desequilibrios entre los sectores que otorgan mayores beneficios a unos propietarios que a otros, así como la posibilidad de imputar discrecionalmente a algunos sectores y a otros no las cargas de los sistemas generales o hacer que recaigan por completo en las Administraciones públicas al no vincularse a ningún sector. Queda a la voluntad del planeamiento general la incorporación de todos los sistemas generales en sectores y la asignación a éstos de un aprovechamiento medio similar.

Nos detendremos ahora en ver de qué manera actúan las leyes autonómicas para, desde las políticas urbanísticas, favorecer la cohesión social:

- Por lo general, todas las leyes señalan nuevos estándares de espacios libres y

equipamientos para el planeamiento general y de desarrollo; relegan a sus desarrollos reglamentarios la concreción de los equipamientos lo que, en algunos casos, va a derivar en la renuncia de reservas para equipamientos públicos, asumiendo como norma general su inviabilidad en las urbanizaciones de baja densidad. En general, los planteamientos actuales no son inferiores a los de la legislación del suelo anterior y su desarrollo reglamentario. En todo caso, ya se ha señalado que la eficiencia de los sistemas públicos de equipamientos va a depender en gran medida de la continuidad de la trama y de la densidad residencial, aspecto que debe ser considerado por las Comunidades Autónomas a la hora de llevar a cabo su planificación territorial ya que van a ser las gestoras de la gran mayoría de equipamientos de servicios públicos.

- El paso más decidido es el adoptado por algunas leyes autonómicas en la obtención de suelo destinado a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. El principal mecanismo es la fijación de porcentajes mínimos de aprovechamiento correspondiente a este tipo de viviendas en suelo urbanizable residencial (delimitado, sectorizado, prioritario...según los casos) que van del 10% al 65% (entre otros y del mínimo al máximo, CASTILLA Y LEÓN, 1999; GALICIA, 2002; CATALUÑA, 2002; CANARIAS, 2000; CANTABRIA, 2001; MADRID, 2001, PAÍS VASCO, 1997); otras legislaciones fijan un porcentaje sobre el aprovechamiento objetivo (EXTREMADURA, 2001); en otras leyes se señala que el planeamiento general deberá establecer dicha reserva en función de un estudio de demandas, (CASTILLA LA MANCHA, 1998). En algunos casos esta previsión alcanza también, potestativamente u obligatoriamente (PAÍS VASCO, 1997), al suelo urbano. Otras aportaciones significativas son las que vinculan directamente la gestión de los suelos con reservas para viviendas protegidas (al menos un 30%) y la gestión por concurrencia competitiva entre promotores no propietarios (ASTURIAS, 2002) o las que plantean una acción pública más decidida, mediante expropiación, y con porcentajes de vivienda protegida superiores al 50% (ASTURIAS, 1991).

En este sentido, sorprende que haya una legislaciones autonómicas que no incorporen dicha previsión mínima (MURCIA, 2001). Igualmente sorprende el establecimiento de máximos en este tipo de reservas, un 50% del aprovechamiento lucrativo en Castilla y León y un pírrico 20% en Aragón (ARAGÓN, 2002).

- Algunas legislaciones introducen parámetros novedosos para garantizar la adecuada mezcla de usos y clases sociales mediante un índice de variedad urbana exigible en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, (CASTILLA Y LEÓN, 1999). Dicho índice consiste en reservas de suelo para usos no predominantes incorporando en el mismo el porcentaje de reservas de aprovechamiento para viviendas protegidas.

Sobre los aspectos ambientales que abogan por un menor consumo de suelo ya se trató anteriormente desde la perspectiva de la clasificación de suelo. Junto a ello, existen otros aspectos ambientales que se consideran en la legislación urbanística:

- Prácticamente, todas promueven un diseño urbano que permita sistemas de movilidad sostenibles basados, fundamentalmente, en los medios de transporte público como modo de reducir la congestión y la contaminación derivadas del tráfico. No obstante, las limitaciones que la clasificación del suelo impone al desarrollo continuo y compacto de las ciudades (más o menos aceptadas por las distintas legislaciones, como ya se ha visto), junto con la ausencia de políticas audaces de movilidad urbana sostenibles y el escaso empleo del potencial de los instrumentos de ordenación del territorio, hacen que todo ello se reduzca a grandes principios.
- En algunos casos, (CASTILLA Y LEÓN, 1999), se introducen parámetros novedosos como la implantación de un índice de permeabilidad del 50% en los espacios libres (la mitad de la superficie destinada a plantaciones vegetales) destinado a reducir la escorrentía de las aguas pluviales y la temperatura local al haber menos superficies pavimentadas con materiales que, por su menor calor específico, absorben y desprenden

rápidamente calor proveniente de la energía solar. Se añade, a su vez, la obligación de integrar en los desarrollos sobre suelo urbanizable los elementos valiosos del paisaje y la vegetación lo que auspicia la integración de las zonas silvestres y de agricultura perifurbana.

Como conclusión, podemos afirmar que la legislación urbanística ha sido capaz de introducir nuevos parámetros de sostenibilidad tendentes a suavizar las premisas de partida de la legislación estatal, que el abanico de soluciones es muy diverso y, por tanto, permitirá un rico intercambio de experiencias. En todo caso, es importante destacar que el aporte de soluciones se ha realizado a través de la legislación urbanística puesto que la regulación de la ordenación del territorio en la legislación autonómica se limita a la de los instrumentos de ordenación del territorio, aspecto que se aprecia con mayor claridad en las Comunidades Autónomas con legislaciones urbanísticas y de ordenación del territorio separadas

### **3. PRINCIPIOS LEGISLATIVOS PARA UN DESARROLLO URBANÍSTICO Y TERRITORIAL MÁS SOSTENIBLE**

#### **3.1. Orientaciones básicas de la planificación urbanística y territorial en el marco de la actual legislación**

Si se pretende un desarrollo territorial y urbanístico sostenible, especialmente en las áreas metropolitanas, periurbanizadas o conurbanizadas, es preciso que las Comunidades Autónomas elaboren y aprueben los instrumentos de ordenación del territorio bajo tales principios. Es en estos ámbitos donde más repercusiones sobre la sostenibilidad tienen las formas de ocupación del espacio; la coordinación de los criterios de clasificación de suelo (partiendo de lo que es importante proteger, de lo que es necesario crecer en urbanización y el modo de hacerlo), el planteamiento de modelos de movilidad conjunta, la optimización de las inversiones públicas en infraestructuras y equipamientos, nuevas formas correspondientes y en colaboración para la

gestión del territorio etc. desde una perspectiva supramunicipal ayudarán a superar las limitaciones que, desde el punto de vista de la sostenibilidad, introducen la nueva legislación del Estado. Es importante incidir en el tema de la gestión supramunicipal: la concienciación, por parte de políticos, técnicos, agentes territoriales y ciudadanía en general, de que los problemas territoriales no entienden de fronteras municipales y que las soluciones se basan en la colaboración y la coordinación es determinante.

Los instrumentos de ordenación del territorio constituyen una poderosa herramienta para impedir el desarrollo aleatorio de suelo urbanizable, ya que la legislación estatal señala que serán suelos no urbanizables aquellos sometidos a algún régimen especial de protección conforme a los planes de ordenación del territorio, es decir, protecciones vinculadas al modelo urbano y territorial pueden justificar la clasificación de suelos como no urbanizables (artículo 9.1º de la Ley 6/1998), con independencia de sus valores (apartado 2º del mismo artículo).

Desde el punto de vista técnico se plantean diversas recomendaciones para el planeamiento urbanístico y la ordenación del territorio que ayuden a solventar limitaciones de determinadas legislaciones:

- En primer lugar, es necesario acudir a metodologías que partan de la consideración de los aspectos ambientales desde el inicio, determinando la capacidad de acogida del territorio (entendiendo por ésta la mayor o menor adaptabilidad de cada parte del territorio para acoger un determinado uso), para diferenciar claramente los suelos no ocupables por los procesos urbanísticos de aquellos en los que resultaría más adecuado urbanizar. El objeto es evitar que las evaluaciones estratégicas ambientales o territoriales que se hagan a posteriori no detecten grandes errores que, como demuestra la experiencia, se soslayen una vez esté tomada la decisión técnica o política, máxime si se tiene en cuenta que quien hace el informe ambiental que sirve de base para la evaluación estratégica es quien elabora los planes urbanísticos o de ordenación del territorio.

— El sistema tradicional de asentamientos de población es un valor cultural que merece ser protegido y que facilita la clasificación de grandes superficies de suelos como no urbanizables. Los asentamientos tradicionales de población respondían a unos criterios de salubridad, seguridad, adecuación al entorno, soleamiento, exposición a los vientos etc., aspectos recogidos en algunos tratados clásicos como el de Vitruvio, que dedica el capítulo IV del primero de los Diez Libros de la Arquitectura a la elección «De los parajes sanos» para los nuevos asentamientos (VITRUVIO, 1987: 14). Por ello, no parece razonable que un criterio económico (vinculado al beneficio inmobiliario rápido) pueda distorsionar el modo de ocupación del territorio llevado a cabo a lo largo de varios siglos y que tiene una notable significación histórica, cultural y de calidad de vida, especialmente en el medio rural.

Para ello, el planeamiento territorial puede clasificar suelos no urbanizables para la defensa del sistema tradicional de asentamientos a la vez que promover los crecimientos contiguos a los cascos tradicionales, fomentando la rehabilitación del patrimonio edificado. A su vez, el planeamiento urbanístico en municipios con varios núcleos de población puede utilizar categorías de suelo no urbanizable para proteger esos valores culturales como el suelo rústico común de la legislación de Castilla y León o los suelos no urbanizables de protección por valores culturales de determinadas legislaciones (MADRID, 2001), cuyo régimen de usos permitidos o autorizables es lo suficientemente amplio como para no comprometer la implantación de determinadas actuaciones excepcionales en suelo no urbanizable.

- En aquellas Comunidades Autónomas en las que la normativa no establezca un porcentaje mínimo de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública (GALICIA, 2002; MURCIA, 2001), los Ayuntamientos pueden establecerlo en su planeamiento general ya que la legislación autonómica lo habilita para establecer el uso específico de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

- Cuando la legislación urbanística no defina una sola área de reparto para todo el suelo urbanizable delimitado o sectorizado, debe buscarse que el aprovechamiento medio de los sectores sea equiparable a la vez que deberían vincularse, de forma proporcional, todos los sistemas generales a los mismos, evitando, así, que los costes de obtención de los suelos para la ejecución de los mismos recaigan sobre los presupuestos públicos.

### **3.2. Legislación estatal del suelo: pautas para la clasificación y las valoraciones del suelo**

El sistema de clasificación de suelo regulado en la legislación estatal necesita reconciliarse con lo que, por lo general, plantean las Comunidades Autónomas. El planteamiento de liberalización de suelo de la Ley, como ya se dijo, no atiende a principios de sostenibilidad, ni siquiera a su aspecto de desarrollo económico pues no tiene en cuenta las repercusiones económicas que recaerán sobre todas las Administraciones, particularmente las autonómicas y locales, para la implantación y el mantenimiento de infraestructuras, para la racionalización de los equipamientos públicos y la viabilidad de los medios de transporte colectivos.

Si bien el planteamiento metodológico a que da lugar la Ley Estatal puede ser interesante, es decir, partamos del reconocimiento de los suelos valiosos para preservarlos del desarrollo urbanístico y que el suelo urbanizable sea el residual, pero ha de ser acompañado por otros dos criterios:

- El primero, inclusivo, el de la legislación histórica, que clasifique como urbanizable aquellos suelos que sean requeridos por las necesidades reales o potenciales de crecimiento avaladas por estudios demográficos, sociológicos u otros que se considere oportunos.
- El segundo, excluyente y atemperador del anterior, que promueva la regeneración del tejido existente y restrinja las ambiciones desmedidas del primero mediante el planteamiento de la siguiente cuestión: ¿es sostenible urbanizar todo lo que se plantea con el

criterio anterior sin considerar la regeneración de las áreas degradadas del tejido urbano existente?

En suma, los criterios de clasificación de suelo urbanizable pueden seguir siendo residuales pero acompañados de criterios de racionalidad cuantitativa (lo que se necesita) en cuanto al crecimiento urbano. En la actualidad, el contenido residual del suelo urbanizable depende mucho de criterios de discrecionalidad que se apoyan, en muchos casos, en la escasa sensibilidad ambiental de los intereses económicos o de las propias Administraciones públicas que en ocasiones actúan como los principales especuladores de suelo al no destinar sus patrimonios públicos de suelo a los fines previstos en la legislación ni enajenarlos conforme a los procedimientos establecidos, considerándolos sólo como una importante fuente de ingresos.

El sistema de valoraciones de suelo, especialmente los rústicos, a efectos de su expropiación debería responder a los siguientes principios:

- La valoración ha de ser acorde a la realidad física de los suelos y a la actividad urbanística desempeñada por los propietarios, en la que no se incluirían las transmisiones de suelo. Dicho de otro modo, en la valoración a efectos expropiatorios no debería ser determinante el valor de cambio como ocurre en la actualidad, sino que habría de tener mayor peso un valor de uso que incluyese las rentas reales o potenciales como suelo rústico o la actividad urbanística del propietario para evitar movimientos especulativos previos. En suma, las valoraciones en suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado no pueden estar basadas en las mayores o menores expectativas de desarrollo urbanístico de los suelos ya que puede encarecer las expropiaciones injustificadamente mediante sucesivas transmisiones de los mismos que inflen los precios de determinados suelos no urbanizables que, actualmente, se valoran por el método de comparación en el que prima el último valor de cambio.
- Las valoraciones no han de impedir el desarrollo de los objetivos de número de viviendas sometidas a algún régimen de

protección pública que establecen las legislaciones autonómicas. Debe recordarse que la normativa de este tipo de viviendas tiene una limitación en cuanto al precio del suelo y coste de la urbanización y que no podrán superarse cuando el destino de la expropiación sea la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, ya sean de promoción pública o privada en el caso de existir un beneficiario o concesionario de la expropiación.

- En suma, la normativa sobre valoraciones no puede entorpecer la actuación pública, especialmente en política de vivienda, otorgando valores expectantes de urbanización a terrenos que, no podemos olvidar, van a entrar a formar parte del proceso urbanizador por una decisión pública que ha de ir en contra de la especulación como señala el artículo 47 de la Constitución.

### **3.3. Legislación sectorial del estado y ordenación del territorio**

Tras la descentralización de las competencias de ordenación del territorio y, ante la ausencia de competencias del Estado en esta materia, es preciso establecer adecuados mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en la planificación sectorial del Estado con incidencia territorial. La participación no debe limitarse, como en la actualidad, a los procesos de información y consulta posteriores al planteamiento de las grandes estrategias, es necesaria desde el inicio de la elaboración de los diferentes planes sectoriales del Estado para garantizar el éxito y la asunción por todos de las propuestas frente a las imposiciones absolutas o asumidas por dejación de funciones por parte de las Comunidades Autónomas.

Para ello, parece conveniente que, en los procesos de elaboración de planes sectoriales estatales con incidencia territorial, especialmente en los que las competencias son compartidas (carreteras, ferrocarriles, aguas...) sus respectivas legislaciones contemplasen la necesidad de constituir, desde el inicio, una comisión redactora del plan que podría estar divida en dos órganos,

uno político y otro técnico, en los que estuviesen representados el Estado y las Comunidades Autónomas. Esto facilitaría el flujo de información entre Administraciones, su coordinación en los distintos sectores de actividad y la mayor complementariedad y sinergia de las políticas.

Con independencia de ello, parece razonable que los instrumentos de planificación sectorial del Estado fuesen informados, antes de su aprobación, por los órganos consultivos o decisarios de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio para valorar su adecuación a los Planes o Directrices de Ordenación del Territorio y proponer soluciones alternativas.

A su vez, no sería nada desdeñable que el Estado que, como la Unión Europea, no tiene competencias en materia de ordenación del territorio, elaborase un documento estratégico, a modo de Estrategia Territorial Española, y que, mediante la financiación adecuada pudieran llevarse a cabo sus objetivos estratégicos. El planteamiento es similar al de la Comisión Europea, a través del Fondo de Compensación Interterritorial (nuestro equivalente a los fondos estructurales) se podría condicionar su reparto a la financiación de determinadas políticas territoriales que cumpliesen los objetivos de esa Estrategia Territorial Española de carácter orientativo.

Estas medidas pretenden mejorar la coordinación de las políticas con incidencia territorial de las distintas Administraciones, principio siempre deseable y, conforme a lo relatado en el apartado 1.3, relacionado con la sostenibilidad al menos en el plano económico, mediante la optimización de los recursos públicos.

### **3.4. nuevos aspectos a considerar en la legislación autonómica de ordenación del territorio**

Del mismo modo, parece necesario que, en la elaboración de los planes o directrices de ordenación del territorio, exista una comisión redactora con los órganos políticos y técnicos de la Comunidad autónoma, del Estado y de los municipios afectados necesarios para garantizar la mayor coordinación de las diversas planificaciones con los modelos

territoriales que se planteen. Se trata de involucrar desde el inicio a todas las Administraciones afectadas como mejor garantía de éxito de las propuestas y para el mayor convencimiento de las implicaciones que tiene para cada una de ellas como gestora del territorio.

Sin duda, el mayor déficit de los planes y directrices de ordenación del territorio en todas las legislaciones es la ausencia de órganos y/o mecanismos de gestión y, en algunos casos, la inexistencia de su planteamiento. Si la planificación territorial pretende ser rigurosa, es preciso definir las acciones prioritarias e irrenunciables del modelo territorial, debiendo ser éstas cuantificadas y señalados sus plazos de ejecución o unos órdenes de prioridad reales. Con este planteamiento se conseguirían los siguientes objetivos:

- La involucración de todas las Administraciones gestoras del territorio en su ordenación. Por otra parte, esto debería ser el reflejo de la actividad de la comisión redactora ya que desde el primer momento se estarían aceptando por todas las actuaciones y el compromiso de participación activa. No puede limitarse a meras orientaciones las actuaciones que no sean competencia de la Comunidad autónoma; para ello, la aprobación del plan o directrices debe ir aparejado a la firma de los convenios necesarios o a la constitución de los correspondientes consorcios.
- La asunción pública, por parte de las distintas Administraciones, de una serie de compromisos, en tiempo y presupuestos, racionalizaría la planificación, haciéndola menos dependiente del momento político y permitiría a la ciudadanía exigir dichos compromisos formalizados.

### **3.5. Legislación urbanística para una mayor sostenibilidad**

Primeramente, se recordarán algunos aspectos de las legislaciones urbanísticas, ya comentados en el epígrafe 2.4, que perseguirían una mayor sostenibilidad del desarrollo urbanístico y territorial y que

podrían ser adoptados por todas las legislaciones:

- La exigencia de la continuidad de la trama urbana mediante el requisito de continuidad de los suelos urbanizables entre sí y con el casco urbano existente. Su objetivo es evitar la difusión del desarrollo urbanístico por salpicaduras en el territorio. En todo caso, debe ser un condicionante con ciertas excepciones por razones topográficas o por defensa de las vistas de determinados enclaves, generalmente pequeños pueblos que aún conservan su imagen histórica.
- La conveniencia de que se incluyan los suelos destinados a sistemas generales a efectos de su gestión para eliminar de los presupuestos públicos sus costes de obtención.
- Las posibilidades que ofrece la fijación de un porcentaje mínimo de viviendas sujetas a regímenes de protección pública como modo de facilitar el acceso de la población a una vivienda y facilitar la cohesión social ya que dicho porcentaje garantiza la diversidad de oferta residencial y, por tanto, la mezcla de distintos adquirentes en función de su extracción social. En todo caso no parece razonable el establecimiento de máximos en esas reservas y sí el de un mínimo claramente superior al porcentaje de cesión obligatoria de aprovechamiento lucrativo.
- La introducción de la mezcla de usos a nivel de planeamiento general (construidos o sobre el medio físico) así como en cada sector que se urbanice mediante la clasificación de suelo, índices de variedad urbana u otras técnicas urbanísticas.

En todo caso, las tres últimas medidas deben plantearse para municipios con un mínimo de población y dinámica urbanística ya que en los pequeños municipios no es precisa una gestión tan prolífica, la cohesión social es mayor y la mezcla de usos no es tan primordial. Hay que recordar que si algo se achaca siempre a la legislación urbanística, es su complejidad a la hora de aplicarse en los pequeños municipios, especialmente, en lo referente a la gestión.

En segundo lugar, se apuntan otras cuestiones que pueden incluirse en las legislaciones urbanísticas y que ahora no aparecen recogidas:

- Debe garantizarse la defensa del modo tradicional de ocupación del espacio por los asentamientos humanos que amenaza sobremanera a los pequeños municipios. Se trata de un valor cultural irrenunciable cuya distorsión mediante la aparición de urbanizaciones aisladas o disímiles con los cascos tradicionales debe evitarse. Para ello la legislación debería contemplar un suelo no urbanizable protegido para la defensa del sistema tradicional de asentamientos, especialmente en regiones en las que las áreas rurales se despueblan fuertemente; a su vez, mediante normas o instrucciones técnicas, deberían señalarse las pautas de crecimiento de los cascos urbanos compatibles con las tradicionales al igual que ya se hace para la edificación desde las ordenanzas del planeamiento.
- Existe una medida que no aparece en ninguna legislación urbanística y que, junto con la continuidad de la trama urbana, es determinante para alcanzar la sostenibilidad del crecimiento urbano por sus tres vías: la económica, la social y la ambiental. Se trata de la necesidad de fijar un estándar de densidad mínima para los nuevos crecimientos en suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable. Hasta ahora, la legislación sólo ha fijado estándares de densidad máxima como medida de salubridad, sin embargo, una densidad mínima es necesaria como mecanismo de control del consumo indiscriminado de suelo, de la segregación social y de viabilidad de los sistemas de transporte colectivos. Dicho estándar debe ser adoptado por los municipios con determinado rango de población y cierta dinámica urbanística y dentro de éstos en los núcleos que no tengan carácter rural. Podría tomarse como punto de partida los municipios mayores de 50.000 habitantes para los que la legislación de régimen local ya exige la obligatoriedad de un sistema de transporte público (LBRL, 1985), a los que

podría añadirse los que ya lo tienen voluntariamente. No obstante, otras condiciones territoriales (inclusión en áreas metropolitanas, proximidad a grandes urbes...) aconsejarían ampliar dicho estándar a municipios que, con independencia de su tamaño, constituyan con otros regiones funcionales urbanas para posibilitar la implantación de sistemas metropolitanos de transporte o, en su caso, de abastecimiento de agua, tratamiento de aguas residuales y de residuos, etc.

Sin ser una cuestión que atañe a la legislación urbanística sino a la de viviendas sometidas a regímenes de protección pública, es determinante para alcanzar alguno de los objetivos aquí planteados. Si la regulación de los precios máximos legales establecidos para estos tipos de vivienda no se ajusta a la realidad de la evolución de los precios de la construcción, las viviendas protegidas no serán viables económicamente, como ocurre en la actualidad (AGECOVI, 2002), y de nada servirá señalar porcentajes de reserva para este tipo de viviendas. En la falta de adaptación del precio básico nacional a los costes de construcción (PLANES VIVIENDA, 98/02) se encuentra la clave de los pobres resultados de los Planes de vivienda, amenazando con el fracaso a las reservas de suelo para viviendas protegidas recogidas en la legislación urbanística sobre las que no se podrá construir ninguna vivienda protegida viable para la iniciativa privada.

En todo caso y esperando que los precios de viviendas protegidas sean más acordes a la realidad de los costes de construcción, sería conveniente establecer cautelas en la legislación urbanística para, en caso de inactividad de la iniciativa privada en ese sector, condicionar la incorporación de nuevos suelos urbanizables a que las reservas de suelo para aquéllas se hubiesen materializado en viviendas y evitar la profusión de solares baldíos. Se trataría de un mecanismo similar al establecido en la legislación canaria para la incorporación de determinados suelos urbanizables, anteriormente comentado.

## BIBLIOGRAFÍA

- AALBORG (1994): *Carta de Aalborg de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad*  
[www.sustainable-cities.org/keydocs.html](http://www.sustainable-cities.org/keydocs.html)
- AGECOVI (2002): *Informe sobre la coyuntura del mercado de vivienda en 2001*. Asociación Nacional de Empresarios Gestores de Cooperativas y Comunidades de Viviendas.
- BETTINI, V (1996): *Elementi di ecología urbana*. Giulio Einaudi editore. Torino. (PEINADO LORCA, M. & L.G. GARCÍA MONTERO: *Elementos de ecología urbana*. Editorial Trotta, S.A. Madrid. 1998)
- COMISIÓN EUROPEA (1990): *Libro Verde sobre el medio ambiente urbano. Comunicación (90/218 final) de la Comisión al Consejo y al Parlamento*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- (1998): *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones*. COM(98)0605 C4-0059/99. Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 1 de octubre de 1999. [http://europa.eu.int/eur-lex/es/archive/1999/c\\_27919991001es.html](http://europa.eu.int/eur-lex/es/archive/1999/c_27919991001es.html)
- (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- EEDS (2002): *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Documento de consulta*. [www.espsostenible.net/contenidos\\_documentos.asp](http://www.espsostenible.net/contenidos_documentos.asp)
- HANNOVER (2000): *Declaración de Hannover de los Líderes Europeos Municipales en el Umbral del Siglo XXI*. [www.sustainable-cities.org/hancall\\_spanish.htm](http://www.sustainable-cities.org/hancall_spanish.htm)
- NACIONES UNIDAS (1992): *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y Programa 21*. [www.un.org/esa/sustdev/agenda21sp/riodeclaration.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21sp/riodeclaration.htm)
- (1996): *Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa Hábitat*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento. Madrid, 1996. [www.unchs.org](http://www.unchs.org)
- PAÍS VASCO (2003): *Criterios de sostenibilidad aplicables al planeamiento urbanos*. Gobierno Vasco, Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Sociedad Pública de Gestión Ambiental.
- REES, V. W. & M. WACKERNAGEL (1996): *Our ecological footprint*. The New Catalyst, Bioregional series. Canadá.
- TERRADAS, J. (2001): *Ecología Urbana*. Rubes Editorial S.L. Colección Cuadernos de Medio Ambiente. Barcelona.
- TINSA (2002): *¿Por qué siguen subiendo tanto los precios de la vivienda?*  
[www.tinsa.es/espanol/NEWS/NOTAS/informes/porquesiguensubiendo.html](http://www.tinsa.es/espanol/NEWS/NOTAS/informes/porquesiguensubiendo.html)
- U.S. CENSUS BUREAU (2000): *Poverty in the United States: 2000*. U.S. Government Printing Office. Washington, 2001.  
[www.census.gov/prod/2001pubs/p60-214.pdf](http://www.census.gov/prod/2001pubs/p60-214.pdf)
- VITRUVIO, M. (1987): *Los Diez Libros de la Arquitectura*. Ediciones Akal S.A. Madrid.
- WACKERNAGEL, M. (1997): *Ecological footprints of nations*. Jalapa. México.

## Legislación referida en el texto

- ARAGÓN (1999): *Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística de Aragón* (BOA de 6 de abril). Modificada por Ley 15/1999, de 29 de diciembre.
- (2002): *Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios* (BOA de 6 de marzo)
- ASTURIAS (1991): *Ley 2/1991, de 11 de marzo, de reserva de suelo y actuaciones urbanísticas prioritarias*. (BOPA de 21 de marzo). Modificada por Ley 3/2002, de 19 de abril.
- (2002): *Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística*. (BOPA de 4 de mayo)
- CANARIAS (2000): *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de ordenación del territorio y de espacios naturales de Canarias*. (BOC, 15 de mayo)
- CANTABRIA (2001): *Ley 2/2001, de 25 de junio de ordenación territorial y régimen urbanístico de Cantabria*. (BOC de 4 de julio). Modificada por Leyes 9/2001, de 27 de diciembre, 10/2002, de 23 de diciembre, y 2/2003, de 23 de julio.
- CASTILLA Y LEÓN (1999): *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*. (BOCyL de 15 abril). Modificada por Ley 10/2002, de 10 de julio, 21/2002, de 27 de diciembre y 13/2003, de 23 de diciembre.
- CASTILLA LA MANCHA (1998): *Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla la Mancha*. (DOCM de 19 de junio). Modificada por Ley 1/2003, de 17 de enero.
- CATALUÑA (2002): *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo*. (DOGC de 21 de marzo)
- EXTREMADURA (2001): *Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación del territorio de Extremadura* (DÓE de 3 enero). Modificada por Leyes 6/2002, de 27 de junio y 12/2002, de 19 de diciembre.

- GALICIA (2002): *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia* (DOG 31 de diciembre)
- LBRL (1985): *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.* (BOE de 3 de abril. Corrección de errores BOE de 11 de junio).
- LS (1998): *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.* (BOE de 14 de abril). *Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.* (BOE de 24 de junio. Corrección de erratas BOE de 28 de junio).
- MADRID (2001): *Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid.* (BOCM, 27 de julio de 2001). *Modificada por Leyes 14/2001, de 26 de diciembre y 9/2003, de 26 de marzo.*
- MURCIA (2001): *Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de Murcia* (BORM de 17 mayo). *2/2002, de 10 de mayo 2/2002, de 10 de mayo*
- PAÍS VASCO (1997): *Decreto 142/1997, de 17 de*

*junio, por el que se desarrolla la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística* (BOPV de 30 de junio)

PLANES VIVIENDA (98/02): *Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998/2001* (BOE de 26 de junio). *Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005.* (BOE 12 de enero)

LA RIOJA (1998): *Ley 10/1998, de 2 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja* (BOR, 4 de julio de 1998)

TRLS (1992): *Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana.* (BOE de 30 de junio). Correcciones de erratas BOE 24 de julio y 13 de febrero de 1993)

# Agenda 21 Local: estudio bibliográfico y análisis de una experiencia

Carmen ECHEBARRIA MIGUEL & Iztiar AGUADO MORALEJO

Profesora Titular de Economía Aplicada (Universidad del País Vasco) & Profesora Asociada de Economía Aplicada (Universidad del País Vasco).

**RESUMEN:** Existe un importante consenso en relación a la idea de que en la búsqueda de un Desarrollo Sostenible, la Agenda 21 Local representa un instrumento clave para implementar un conjunto de políticas de sostenibilidad en la escala municipal. Derivado de un consenso de esta naturaleza, sería previsible esperar, por una parte, un importante caudal de producción científica que permitiese focalizar y soportar la aplicación práctica de la Agenda 21 Local y por otra, un significativo grado de implementación real. No obstante, un estudio de la literatura y el análisis de un caso real (el caso de los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco), nos permiten concluir que aunque en ambos campos se aprecia un esfuerzo emergente de gran magnitud, queda todavía mucho camino por recorrer.

Descriptores: Agenda 21. Desarrollo sostenible. Bibliografía. País Vasco.

## I. INTRODUCCIÓN

**E**n la actualidad están surgiendo numerosos programas y proyectos con el objetivo de contribuir a la mejora del medio ambiente urbano y de la calidad de vida y habitabilidad de los pueblos y ciudades. En esta dirección, la Agenda 21 Local se presenta como uno de los más potentes instrumentos de gestión ambiental, social y económica a escala local, desde que hace diez años se aprobara en la Cumbre de Río de Janeiro, como un capítulo del Programa de Agenda 21. Este programa se inserta dentro del marco del Desarrollo Sostenible, más concretamente local, concepto controvertido y que es fruto de múltiples interpretaciones, e incluso, manipulaciones.

Además, se trata de un concepto que tiene cada vez más amplia aceptación entre los diversos miembros de los gobiernos nacionales o locales, instituciones no gubernamentales, empresarios, planificadores y ambientalistas cuando se trata de formular y discutir planes de desarrollo. En la Comunidad Autónoma del País Vasco, también se está propagando la preocupación por un Desarrollo Sostenible, justo y perdurable y muestra de ello, es que multitud de Ayuntamientos se están sumando a la Campaña Europea de Ciudades Sostenibles y, consecuentemente, han iniciado procesos de elaboración de Agendas 21 Locales. Asimismo, el Gobierno Vasco (2002) ha elaborado su propia estrategia para la sostenibilidad «Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)». También, en la Cumbre de Johannesburgo ha ratificado

Recibido: 06.03.03; Revisado: 09.07.03  
e-mail: ebpecmic@bs.ehu.es  
ebpagmoi@bs.ehu.es

Este trabajo de investigación ha sido realizado gracias al apoyo de la EVETU (Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos) y de la Universidad del País Vasco (Subvención General a Grupos de Investigación): 9/UPV 00032.321-16856/2001.

su compromiso por el Desarrollo Sostenible al ser la única región española que firmó la Declaración de Gauteng<sup>1</sup> junto con otros 22 gobiernos regionales y 4 asociaciones de gobiernos regionales. En consecuencia, en este artículo trataremos de plasmar la situación actual de los procesos de Agenda 21 Local en la CAPV abordando cuestiones tales como: ¿Qué están haciendo las tres Diputaciones Vascas y el Gobierno Vasco para favorecer la implantación de la Agenda 21 Local?, ¿Qué municipios la están implantando?, ¿En qué fase se encuentran?, ¿Qué presupuesto dedican a ello?, ¿Qué metodología utilizan?, ¿Cuáles son sus principales problemas?

La metodología que se ha seguido se ha centrado básicamente en: 1) la recopilación, clasificación y análisis de información bibliográfica y documental referente al concepto de Desarrollo Sostenible, donde se inserta la Agenda 21 Local, y 2) la realización de un trabajo de campo que ha combinado los métodos de entrevistas en profundidad y encuestación.

## 2. MARCO CONCEPTUAL

### 2.1. El concepto de Desarrollo Sostenible

Las distintas Administraciones, a la hora de implementar las diversas políticas, a menudo persiguen como objetivo la consecución de un Desarrollo Sostenible. Este término, frecuentemente es usado de forma contradictoria y poco rigurosa, debido al hecho de que es un concepto que se ha constituido como un principio políticamente correcto. Desde la arena política, habitualmente se confunde el crecimiento sostenible con el desarrollo sostenible utilizándolos reiteradamente como sinónimos (ALLENDÉ, 2000 y 2002). Esta mezcla de conceptos es aún más grave, cuando dicho crecimiento sólo recoge incrementos en cuantificadores de renta o riqueza, ya que un crecimiento económico continuo, tal y como se obtiene en la actualidad, a través de

incrementos en el consumo de materias primas y recursos naturales, pone en peligro el equilibrio del ecosistema. En suma, la sostenibilidad significa la capacidad de continuación de la vida indefinidamente y en la esfera económica esto se traduce como el incremento continuo de la riqueza económica (EKINS & al. 1998: 865 y 867)

Existe, por tanto, una manipulación del término, intentando, en gran medida, aliviar su radicalidad. No vamos a poner en duda que el crecimiento económico es absolutamente necesario en los países subdesarrollados, en los que las necesidades básicas no están cubiertas. De hecho, el rápido crecimiento industrial de los últimos dos siglos ha mejorado la calidad de vida de las personas a lo ancho del planeta; sin embargo este crecimiento a menudo se ha conseguido a costa del medioambiente (DAILY & al. 2001: 1539). En cambio, podría ser preciso establecer ciertos límites al crecimiento de los países desarrollados, ya que en estos países, que sólo acaparan al 20% de la población del mundo, se consume aproximadamente el 80% de los recursos naturales del planeta y se produce una contaminación global equivalente cumpliéndose lo que podríamos denominar la «regla 20/80» (JIMÉNEZ, 2000).

En contra de estas evidencias, la propia Unión Europea insta a seguir con el modelo actual en el que se favorece la liberalización de los mercados y el crecimiento ilimitado<sup>2</sup>. Sin embargo, este modelo especializa las economías, por lo que se impide la creación de ecosistemas industriales que sean capaces de cerrar los ciclos de materiales, permitiendo que los desechos de una industria puedan reutilizarse como materia prima de otras. También fomenta la competencia, por lo que no se interiorizan los costes ambientales para ofrecer un precio inferior. De este modo, este modelo, a menudo, fomenta el «dumping ambiental» a través de subsidios que pueden actuar en contra del desarrollo sostenible local al financiar actividades que tienen un marcado efecto negativo en el nivel local (HEWITT, 1995).

<sup>1</sup> Los Gobiernos Regionales firmantes de esta Declaración declaran «su intención de establecer una red global para compartir información y experiencia sobre el desarrollo sostenible en el nivel regional y promover la colaboración mutua». La Declaración de Gauteng, así como los gobiernos regionales y las asociaciones de gobiernos regionales firmantes, están disponible en: [www.earthsummit2002.org/subnational/Microsoft%20Word%20DeclGautengEspUltimaversion2.pdf](http://www.earthsummit2002.org/subnational/Microsoft%20Word%20DeclGautengEspUltimaversion2.pdf)

<sup>2</sup> La propia Unión Europea, en el documento «Grandes orientaciones de las políticas económicas (1999)» disponible en la página web <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l25049.htm> establece como objetivo: «Garantizar el crecimiento económico y la creación de empleo elevados y sostenibles mediante una estrategia global y coherente, con políticas macroeconómicas sanas y políticas que mejoren la capacidad de adaptación».

Ante esta situación, desde la economía, han ido surgiendo distintos enfoques, existiendo algunos autores que defienden el cese del crecimiento, poniendo en duda que el mundo pueda soportar una economía dos veces superior, por no hablar ya de entre cinco y diez veces superior; tal como proponía informe Brundtland (WCED, 1987), teniendo en cuenta que ese crecimiento está basado en el caudal de transformación, de productos y servicios, o de recursos consumidos (GOODLAND, 1997). También JIMÉNEZ HERRERO (2000: 51) corrobora esta opinión: «es evidente que los países desarrollados no pueden seguir manteniendo un modelo de desarrollo visiblemente insostenible. Los países pobres, tampoco pueden mantener el suyo y continuar imitando aquel modelo debido a las restricciones físicas que impone el medio ambiente y a los desequilibrios socioeconómicos que padecen». El crecimiento económico debe encontrar el equilibrio con la protección ambiental, usando los recursos más eficientemente, y con impactos menos dañinos para el medio ambiente (KELLY & *al.* 2000: 424).

Otros enfoques, consideran que el crecimiento ilimitado no es incompatible con la sostenibilidad, siempre y cuando se adopten determinadas políticas ambientales. De hecho, hay quienes opinan que el crecimiento económico y la mejora ambiental se sustentan entre ellos. Estas teorías destacan el papel ambivalente del progreso tecnológico como impulsor del crecimiento y mejora del medio ambiente (JIMÉNEZ LATORRE & *al.* 2002: 47-64). Pero una economía que persiga el Desarrollo Sostenible debe ser «una sociedad más democrática e igualitaria, al mismo tiempo que más consciente y limpia ambientalmente» (GIBBS, 1997). Sin embargo, entre las variadas interpretaciones que existen, nos encontramos con que la definición propuesta del término Desarrollo Sostenible por el Informe Brundtland (CMMAD, 1987), primer documento oficial en el que apareció dicho concepto, ha conseguido una aceptación generalizada. Este informe define el Desarrollo Sostenible como aquel que «satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias

necesidades» (COMISIÓN MUNDIAL DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO 1987: 67). A esta definición, se le puede atribuir una gran ambigüedad y una falta de operatividad, pero sí presenta clara la forma de actuar, en la que se han de interiorizar los siguientes requisitos: a) la necesidad clara de conservar los recursos naturales; b) la necesidad de alcanzar objetivos sociales (no sólo la satisfacción de las necesidades de la generación actual, sino también las de las futuras generaciones); c) la necesidad de la existencia de una solidaridad intra— e intergeneracional y d) la necesidad de poner límites al crecimiento (BERMEJO, 2001).

Por tanto, el Informe Brundtland no urge al abandono del crecimiento como objetivo, sino que atribuye una dependencia directa entre el nivel de actividad económica y un medioambiente saludable. Achaca a los países en vías de desarrollo una falta de calidad ambiental y recomienda la revitalización del crecimiento en estos países. Sin embargo, argumenta que las necesidades de recursos naturales están aumentando motivadas tanto por el incremento de la población, como por los mayores niveles de producción. Por ello, plantea la necesidad de no traspasar los límites que pongan en peligro la integridad de los ecosistemas. De este modo, se presenta el dilema que supone coordinar la necesidad de que se produzca un crecimiento económico en los países pobres con las consecuencias perniciosas que un mayor crecimiento económico tiene sobre el consumo de materias primas. De esta manera, los problemas de equidad inter e intrageneracional están unidos a través de esta interdependencia economía-medioambiente (COMMON, 1998: 64).

## 2.2. La Agenda 21

En la «Cumbre de la Tierra»<sup>3</sup> en Río de Janeiro (Brasil, Junio de 1992), se adoptó la «Agenda 21» (NACIONES UNIDAS, 1992), que consiste en un Plan de Acción Mundial de trabajo que propone una serie de políticas a llevar a cabo en multitud de áreas relacionadas con el desarrollo sostenible. Como el mismo documento señala: «El Programa 21 aborda los problemas acuciantes de hoy y

<sup>3</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en la que participaron más de 178 Gobiernos y se aprobaron también

«La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo» y «Principios para la Gestión Sostenible de los bosques»

también trata de preparar al mundo para los desafíos del próximo siglo. Refleja un consenso mundial y un compromiso político al nivel más alto sobre el desarrollo y la cooperación en la esfera del medio ambiente». Este programa de acción que ha sido suscrito por muchos países, persigue direccionar los temas relacionados con el medioambiente y el desarrollo a través de nuevas formas de actuación y cooperación (PELLIZZONI, 2001: 83), de tal forma que el

discurso sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas instaurado en la Agenda 21 promete una mejora de la calidad de vida (MEISTER & al. 1998: 400).

La Agenda 21 está constituida por diversas áreas programáticas, en las que se describen las bases para la acción, los objetivos, las actividades y los medios de implementación (ver FIG. 1). De este modo, comprende nueve grupos de agentes (Ver Sección III de la FIG. 1)

**FIG. I. Programa 21**

<b>Sección I.</b> <b>Dimensiones sociales y económicas</b>	1. Preámbulo Sección I. 2. Dimensiones sociales y económicas Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo y políticas internas conexas 3. Lucha contra la pobreza 4. Evolución de las modalidades de consumo 5. Dinámica demográfica y sostenibilidad 6. Protección y fomento de la salud humana 7. Fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos 8. Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones Sección II.
<b>Sección II.</b> <b>Dimensiones sociales y económicas</b>	9. Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo Protección de la atmósfera 10. Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras 11. Lucha contra la deforestación 12. Ordenación de los ecosistemas frágiles: lucha contra la desertificación y la sequía 13. Ordenación de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las zonas de montaña 14. Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible 15. Conservación de la diversidad biológica 16. Gestión ecológicamente racional de la biotecnología 17. Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos 18. Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce 19. Gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos, incluida la prevención del tráfico internacional ilícito de productos tóxicos y peligrosos 20. Gestión ecológicamente racional de los desechos peligrosos, incluida la prevención del tráfico internacional ilícito de desechos peligrosos 21. Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales 22. Gestión inocua y ecológicamente racional de los desechos radiactivos Sección III.
<b>Sección III.</b> <b>Fortalecimiento del papel de los grupos principales</b>	23. Fortalecimiento del papel de los grupos principales Preámbulo 24. Medidas mundiales en favor de la mujer para lograr un desarrollo sostenible y equitativo 25. La infancia y la juventud en el desarrollo sostenible 26. Reconocimiento y fortalecimiento del papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades 27. Fortalecimiento del papel de las organizaciones no gubernamentales: asociadas en la búsqueda de un desarrollo sostenible 28. Iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa 21 29. Fortalecimiento del papel de los trabajadores y sus sindicatos 30. Fortalecimiento del papel del comercio y la industria 31. La comunidad científica y tecnológica 32. Fortalecimiento del papel de los agricultores Sección IV.
<b>Sección IV.</b> <b>FMedios de ejecución</b>	33. Medios de ejecución Recursos y mecanismos de financiación 34. Transferencia de tecnología ecológicamente racional, cooperación y aumento de la capacidad 35. La ciencia para el desarrollo sostenible 36. Fomento de la educación, la capacitación y la toma de conciencia 37. Mecanismos nacionales y cooperación internacional para aumentar la capacidad nacional en los países en desarrollo 38. Arreglos institucionales internacionales 39. Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales 40. Información para la adopción de decisiones

Fuente: United Nations Division for Sustainable Development 09/05/2000 disponible en <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21sp/index.htm>

para su especial inclusión y respeto en la implementación y solicita la introducción de modificaciones en las leyes que tengan en cuenta sus intereses (O'RIORDAN & *al.* 1998: 36). De hecho, el reconocimiento del papel de estos agentes (mujeres, niños y jóvenes, indígenas, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y trabajadores, comercio e industria, comunidad científica y técnica, agricultores y autoridades locales) fue uno de los puntos fuertes de la Agenda 21 (LINDNER, 1997: 11).

En definitiva, aunque la Agenda 21 es un Plan de Acción Global para el Desarrollo Sostenible, muchos pensamos que su éxito en el nivel global sólo puede conseguirse a través del éxito en la escala local, debido a la interrelación existente entre los procesos globales y las acciones locales (TWYMAN, 1998: 747). Por ello, una parte de la Agenda 21 se dirige hacia el medio ambiente urbano, apostándose por el fomento de la economía urbana sostenible, la ordenación del territorio así como la integración de la planificación del transporte y la planificación espacial. Con respecto a la escala local, los dos capítulos más importantes son el número 7 en el que se aborda el fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos y, sobre todo, el capítulo número 28. En este último, titulado «Iniciativas de las Autoridades Locales en apoyo a la Agenda 21», se establecen los objetivos que han de cumplir las autoridades locales señalando que: «para 1994, los representantes de las asociaciones municipales y otras autoridades locales deberían haber incrementado los niveles de cooperación y coordinación, con miras a aumentar el intercambio de información entre las autoridades locales (28.2c) y para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre el Programa 21 para la comunidad (28.2 a)».

### **2.3. La Agenda 21 Local: Estudio Bibliográfico**

La Agenda 21 Local es una parte integral de un tipo de política global muy trascendental que persigue alcanzar las metas políticas que adoptaron más de 150 países en la Cumbre de Río (LAFFERTY, 2001). En consecuencia, la Agenda 21 Local propugna un desarrollo

sostenible descentralizado pero concertado, en el que cada ciudad ha de tener autonomía para autoorganizarse y para establecer proyectos de actuación y modelos de gestión. Esto es, la Agenda 21 Local requiere una respuesta proactiva desde el gobierno local (HUTCHINSON & *al.* 1996: 39) y necesita una mayor autonomía urbana, ya que son los pueblos y ciudades, más que los gobiernos regionales o nacionales, quienes mejor conocen cuáles son sus propios intereses medioambientales (LAKE, 1996: 44). Pero, al mismo tiempo, esas políticas han de estar instauradas en un marco espacial más amplio y han de ser coherentes con el resto de las políticas de los niveles administrativos superiores.

En este contexto «la Agenda 21 Local se ha convertido en el símbolo que pretende encuadrar todo aquello que se hace en el ámbito local para convertir en real y operativa la concepción global de sostenibilidad (FONT & *al.*, 2000). Su planteamiento busca llegar a la gente y conseguir la movilización ciudadana, sabiendo que sin ese cambio de mentalidad y, sobre todo, sin ese cambio de actitud y de conducta, nada será posible. De hecho, en los últimos años, están surgiendo con fuerza nociones como ética, democracia participativa, foros de participación ciudadana ligados a las Agendas 21 Locales, que enfatizan la necesidad de que sea la propia ciudadanía la que se crea e impulse este tipo de programas (PELLIZONI, 2001).

La revisión realizada de la literatura internacional disponible en revistas científicas de reconocido prestigio sobre la Agenda 21 Local contenida en la figura 2, dado que en España dicha actuación es todavía una política incipiente que apenas ha generado una bibliografía académica relevante, sugiere la gran interrelación que existe entre la Agenda 21 Local y el Estado Medioambiental del municipio (a pesar de que la Agenda 21 Local es un programa más amplio que comprende no sólo criterios ambientales, sino también económicos, sociales e institucionales) y, consecuentemente, con otros programas de desarrollo en el terreno local. La mayoría de los artículos recogidos aquí son estudios de caso y demuestran, en esencia, la singularidad de estos procesos y como son los ciudadanos desde el ámbito local quienes tienen que resolver sus propias necesidades y demandas locales (HUTCHINSON & *al.* 1996: 39).

**FIG. 2. literatura internacional sobre la agenda 21 local**

Autor	Resultados	Método
Andrew HUTCHINSON & G. FRANCES (1996)	Se propone el fortalecimiento del control sobre los recursos locales y la producción y consumo de alimentos, no solo en los países desarrollados sino también en las naciones subdesarrolladas y que esto se encuentra en la línea de la Agenda 21 Local.	Parte del análisis de investigaciones recientes sobre actuaciones ambientales en el segmento de las PYMES que muestran las limitaciones de los actuales Códigos de Prácticas Voluntarios nacionales y de la Unión Europea, para destacar el caso de los modelos de regeneración bioregional.
Anke VALENTIN & Joachim H. SPANGENBERG (2000)	Se analiza cómo se pueden desarrollar los indicadores de sostenibilidad locales y cómo pueden ayudar a reducir la complejidad de la sostenibilidad y a concretar los programas para la Agenda 21 Local. El carácter novedoso del procedimiento descrito está basado en dos aspectos: (1) la integración de las diferentes dimensiones de la sostenibilidad dentro de un único conjunto de indicadores y su representación mediante el Prisma de la Sostenibilidad; (2) la amplia y sistemática participación de los diferentes grupos sociales durante el proceso que ayuda a fortalecer la identidad local.	Muestra la experiencia de la ciudad de Iserlohn en la elaboración de indicadores.
CONNELLY, J. et al. (1999)	Se estudia la interrelación entre la Agenda 21 Local y la salud a través de la «Public Health Agenda» del Reino Unido.	Estudio de caso: «Public Health Agenda» del Reino Unido.
Florian STEINBERG & Liliana Miranda SARA (2000)	Se presenta el Programa de Educación y Gestión Urbana del Perú (PEGUP), que representa una acercamiento novedoso a la capacitación, trabajando mediante diferentes mecanismos de educación y formación, asistencia técnica al desarrollo municipal de la Agenda 21 Local y la promoción de redes e intercambio de experiencias. Se demuestra que el conjunto de mecanismos de apoyo está en la línea con los requerimientos de los gobiernos locales para permitirles resolver sus problemas urbanos y medioambientales.	Estudio de caso: programa PEGUP en relación con la Agenda 21 Local
Jennifer YOUNG (2001)	Se concluye que los ambientalistas tienen las herramientas para desarrollar la Educación para la Sostenibilidad (EfS) a través de la implementación de los Planes de Acción Local sobre la Biodiversidad (LBAPs) y que este concepto está fuertemente unido con la Agenda 21 Local y, por ende, con la educación, el comercio, la industria y la comunidad local.	Se explora el potencial para desarrollar la «Educación para la Sostenibilidad»(EfS) en el Reino Unido y se usan para ello los resultados de una encuesta realizada en Abril de 1999.
KIAN FOH Lee (2001)	Se ofrecen argumentos para integrar las diferentes herramientas y propuestas para alcanzar las metas del Desarrollo Sostenible en los destinos turísticos y un marco general de actuación que promueve la Producción Limpia, los Sistemas de Gestión ambiental y la Agenda 21 Local.	Se examina, basándose en la revisión literaria, la relación entre el turismo sostenible y las herramientas para conseguir la sostenibilidad en la escala local
M. BENNETT & M. NEWBOROUGH (2001)	Se propone una metodología para auditar la energía en las ciudades con el fin de alcanzar un Desarrollo Sostenible. Se considera que la auditoría energética puede ser el punto de partida para la Agenda 21 Local.	Se centra en un análisis metodológico y en un estudio de caso de auditorías en el Reino Unido.
Nicholas J BARNES & Paul S PHILLIPS (2000)	Se describe cómo toda una serie de proyectos asociativos que van desde la pequeña escala local a importantes iniciativas económicas regionales, pueden estar al alcance de todas las Instituciones de Educación Superior (HEIs). Ejemplos de trabajo en asociaciones en Northamptonshire, demuestran el tipo de beneficios que se pueden obtener.También relaciona estos programas con la Agenda 21 Local de Northamptonshire.	Se describe la situación en Northamptonshire y se incluyen estudios de caso para demostrar algunos exitosos proyectos asociativos.

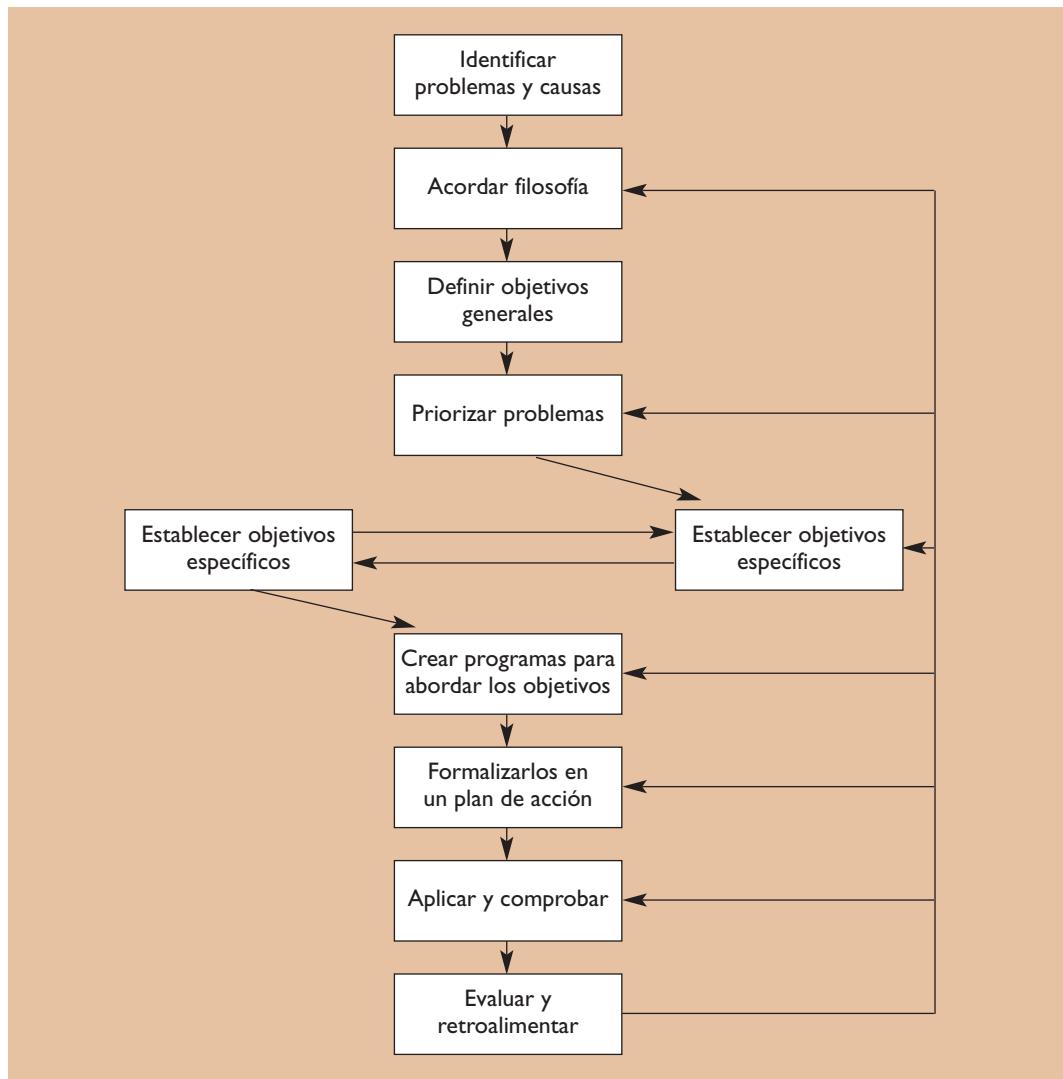
(continuación)

Autor	Resultados	Método
Robert RUTHERFOORD & Robert A. BLACKBURN & Laura J. SPENCE (2000)	Se exploran los diferentes enfoques sobre regulación ambiental llevados a cabo en pequeñas empresas del Reino Unido y Holanda y la relación de tales regulaciones con las actitudes de los empresarios. También describe la participación de las empresas en la Agenda 21 Local.	Se centra en un análisis comparativo, ayudándose de 40 entrevistas realizadas a empresas de ambos países
S.K. McMAHON (2002)	Se analiza el proceso de desarrollo de los indicadores de sostenibilidad y calidad de vida en Bristol que no sólo sirven para apoyar la Agenda 21 Local y las estrategias de la comunidad sino también para fortalecer la relación entre la autoridad local y la comunidad en un proceso menos burocratizado y más significativo para los ciudadanos.	Se centra en un estudio de caso de la elaboración de indicadores en Bristol.
Tjahjono RAHARDJO (2000)	Se describe la preparación del Plan de Acción titulado Agenda Ambiental de Semarang y sugiere la necesidad de formar a los agentes involucrados en él mismo (el gobierno local, la sociedad y el sector privado).	Se exploran las restricciones afrontadas durante el proceso de participación de la Agenda Ambiental de Semarang.
Elizabeth SHARP (1998)	Se considera la verdadera naturaleza e impacto de los Diagnósticos Ambientales (SOE) y se evalúan los objetivos, logros y dificultades que surgen durante la elaboración de estos Diagnósticos para aprender de estas experiencias.	Se basa en seis casos británicos y tres canadienses utilizando entrevistas a técnicos.
D. GIBBS (1998 <sup>a</sup> )	Se resalta el papel de las Agencias de Desarrollo Regional Inglesas en la tarea de implementar políticas de sostenibilidad.	Realiza una revisión de las Políticas.
Mark MEISTER & Phyllis M. JAPP (1998)	Se centra en el lenguaje contenido en la Agenda 21 y analiza el significado que se da a «la calidad de vida» a través del texto. El análisis critica cómo la Agenda 21 utiliza el término «calidad de vida» tanto para promover el consumismo como para no llevar a cabo una protección ambiental seria.	Se centra en un análisis semántico de la Agenda 21 y la mejora de la calidad de vida mediante la implementación de prácticas de desarrollo sostenible.
Michael NARODOSLAWSKY (2001)	Explica cuáles son las causas de la ausencia de Agenda 21 Local en la escala local o regional y la proliferación de diversas actuaciones de enfoque regional para conseguir el Desarrollo Sostenible en el contexto austriaco.	Se sirve de un análisis comparativo y evaluación de los estudios de caso.
Paul EKINS & Les NEVWBY (1998)	Explora un número de cuestiones relativas a la relevancia del desarrollo de la economía local en el mundo actual	Análisis Teórico. Relacionando los diferentes niveles de producción e intercambio, este artículo explora la relevancia del concepto de desarrollo económico local, discutiendo estrategias y prácticas dentro del ámbito económico.
Peter NIJKAMP & Gerard PEPPING (1998)	Se centra en el uso de la energía en las ciudades, enfatizando el papel relevante de las energías renovables con elemento clave en la consecución de un desarrollo urbano sostenible.	Realiza un análisis comparativo consistente en una explicación estadística basada en el análisis de datos de sostenibilidad urbana y en la aplicación de un método de meta-análisis.
Javier MARTÍNEZ VEGA, & María Asunción MARTÍN LOU, (2002)	Analiza la situación de la Agenda 21 Local en España y, en especial, en una región de Castilla la Mancha, relacionándolo con la ordenación territorial. El objetivo principal de este proyecto es la elaboración de una propuesta de Agenda 21 Comarcal cuyo ámbito territorial es la Mancha Alta Conquense.	Describe los casos más relevantes de Agenda 21 Local en España y profundiza en la Agenda 21 Local de la región de la Mancha Alta Conquense, exponiendo su estructura, fases y los objetivos a alcanzar.

**FIG. 2. literatura internacional sobre la agenda 21 local (continuación)**

Autor	Resultados	Método
Ruth KELLY & Richard MOLES (2000)	Se describe un proyecto de promoción del Desarrollo Sostenible en una región de Irlanda. Esto se consigue primero, a través de la promoción de la participación pública involucrando directamente a los miembros del gobierno local, a los voluntarios y asociaciones y al público en general para formar grupos asesores y directores en la región; segundo, mediante el desarrollo de una serie de indicadores de sostenibilidad, y tercero, el diseño de una Agenda 21 Local.	Revisa la situación actual en Irlanda en relación con el Desarrollo Sostenible y la Agenda 21 Local y describe el estudio de caso de la Universidad de Limerick. Fuente: Elaboración Propia

Fuente: Elaboración propia

**FIG. 3. Esquema metodológico de la Agenda 21 Local propuesto por el ICLEI**

Fuente: Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales, ICLEI, HEWITT 1995.

En este modelo propuesto por el ICLEI, primeramente, convendrá hacer un listado de los activos naturales disponibles en la comunidad local que es preciso conservar o mejorar para, posteriormente, determinar la orientación del tipo de políticas en términos de calidad de vida, salud, medio ambiente local, desarrollo económico, etc., que se quieran emprender. A continuación, se estudiará la realidad local para intentar comprender la problemática socioterritorial, analizando toda su complejidad (causas, efectos, actores,...), dando lugar al diagnóstico. En particular, la guía ICLEI propone realizar tanto un análisis subjetivo por parte de la comunidad local, para lo que será necesario la creación de un «Foro de participación ciudadana», como un análisis objetivo a través de la investigación científica de los problemas actuales, al tiempo que prever y evaluar futuros problemas. El Foro se concibe como un elemento de reflexión y de crítica constructiva porque permite a los múltiples actores y agentes compartir ideas y experiencias y considerar cuál es el mejor modo de caminar hacia la consecución del Desarrollo Sostenible Local (BARNES & *al.* 2000: 187).

Posteriormente, se elegirán unos indicadores que nos permitirán evaluar y presentar imágenes sintéticas de los problemas para facilitar la formación de una visión de conjunto de la situación local a la hora de tomar decisiones. Los indicadores no sólo suponen una herramienta para evaluar el proceso de la Agenda 21 Local, sino que «miden la forma de actuar y el progreso de un modo menos burocrático y más significativo para las ciudades y comunidades locales» (MCMAHON, 2002: 185; VALENTIN & *al.* 2000: 385). En este punto, hay que enfatizar la importancia de la participación ciudadana y de la sociedad civil, a través de sus agentes sociales, en el diseño y conformación de su ciudad (VALENTIN & *al.* 2000: 388).

Una vez realizado el diagnóstico, el siguiente paso es identificar los distintos objetivos y metas a corto y medio plazo que se quieren alcanzar. En este paso, debería ser el «Foro de Medio Ambiente» el que, cumpliendo con su papel de representante de los diversos intereses, formulará una lista de objetivos. Dado que el presupuesto de todos los Ayuntamientos es limitado, y no se

podrán acometer todos los objetivos planteados, se deberán priorizar éstos para ejecutar los más urgentes y relevantes. En esta fase, resulta realmente importante acudir al asesoramiento experto, para completar la visión que ya se tenía del municipio hasta el momento y tomar medidas para la educación, la capacitación y concienciación en el nivel local, en particular para el personal que trabaja en el sector público local (RAHARDJO, 2000: 443).

Una vez jerarquizados los objetivos, estos deben cumplir tres requisitos básicos: 1) han de ser alcanzables y medibles; 2) se ha de establecer un plazo de realización; 3) la ciudadanía ha de secundarlos y considerarlos como propios. No obstante, habitualmente, se consideran también otro tipo de factores tales como la efectividad de los objetivos en función del coste o su trascendencia social. Una vez realizada la priorización de los objetivos se deberá proceder a elaborar una lista de actuaciones para alcanzarlos. Los programas para abordar estos objetivos se compondrán de proyectos concretos que han de interiorizar, en todo caso, los dos aspectos siguientes: a) Compatibilidad mutua entre programas y b) Compatibilidad con la filosofía y con otros objetivos.

A continuación, se deberá elaborar por parte de la Administración un borrador del Plan de Acción siendo crucial que se convoque al Foro para su discusión y debate, con el objeto de alcanzar el mayor consenso posible. En este punto, los procesos de consulta pueden ser una fuerte herramienta política y de gestión (STEIMBERG & *al.* 2000: 424). Una vez debatido en el Foro, se aprobará el borrador y se le dará publicidad para que la ciudadanía tenga la oportunidad de conocerlo y realizar sus aportaciones. Finalmente, el Ayuntamiento podrá introducir las modificaciones que crea convenientes entre las propuestas, para la aprobación definitiva del Plan de Acción. Para la aplicación del Plan habrá que determinar las competencias de los funcionarios responsables, así como asignar el presupuesto acorde a las funciones delegadas. Resulta trascendental evaluar la evolución de los programas durante su aplicación para evitar los posibles efectos secundarios que puedan acarrear y garantizar que están cumpliendo con su cometido. En caso de que fuese necesario o

porque surgieran problemas durante su aplicación, el programa habrá de ajustarse, modificándose, complementándolo con otras acciones, o incluso, abandonándolo.

Una vez concluido el programa, habrá que valorar el éxito alcanzado según los indicadores de acción (que nos señalan el grado de cumplimiento del programa) o de resultado (que nos revela si se han cumplido los objetivos planteados). Posteriormente, habrá que comprobar cuál es la situación del medio ambiente local tras la acción e introducir la información obtenida para retroalimentar el proceso y aprender de los errores.

De este modo, el proceso de Agenda 21 Local no debe verse como un proceso lineal, sino como un proceso circular e ininterrumpido, ya que una vez terminado todo el proceso, que comprende las nueve etapas anteriormente expuestas, se vuelve a iniciar otro ciclo similar, pero partiendo de una situación medioambiental local mejorada (al menos, si las actuaciones emprendidas han tenido éxito). En definitiva, el Desarrollo Sostenible Local es una meta a largo plazo para el cual los objetivos a corto y medio plazo pueden ser establecidos y utilizados como un punto de apoyo para alcanzar la sostenibilidad futura (KIAN FOH LEE 2001: 315).

### 3. ANÁLISIS DE UNA EXPERIENCIA

#### 3.1. Las actuaciones a favor de la sostenibilidad en la CAPV

La ley General 3/1998 de Protección del Medio Ambiente de la CAPV establecía la necesidad de la elaboración de un Programa Marco Ambiental que recogiera las metas, los objetivos y las líneas estratégicas que la política ambiental debía de contemplar para la consecución de un desarrollo sostenible en la CAPV. La primera acción derivada de esta Ley en el ámbito de la sostenibilidad, fue el «*Documento Estratégico Ambiental. Programa Marco Ambiental del País Vasco 2000-2012*» (GOBIERNO VASCO, 2000), que debía servir de elemento de discusión para la elaboración del Programa Marco Medioambiental. Este documento «desarrolla un esquema metodológico del Programa Marco Ambiental que apuesta por una estrategia basada en la información y

participación como elemento clave para que esa tendencia intrínseca de integración economía-medioambiente se instale en todos y cada uno de los agentes demandantes de calidad medioambiental» (pág.7). En concreto, se establecen los plazos para la realización del Programa Marco Ambiental, la estructura organizativa, la metodología y las características que ha de cumplir dicho Programa. También identifica los elementos de la política ambiental (temas ambientales, agentes e instrumentos) y la nueva Estrategia Medioambiental a desarrollar.

El siguiente paso fue la elaboración del «*Informe sobre el Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma Vasca*» (GOBIERNO VASCO, 2001), en el que se realiza un diagnóstico completo de la situación medioambiental del País Vasco mediante un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). Por último, el Gobierno Vasco aprobó el 5 de junio de 2002, Día Mundial del Medio Ambiente, «*La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020*», con el que se culmina el proceso de elaboración del Programa Marco Ambiental propuesto en la Ley 3/1998. En dicha Estrategia se establecen más de 200 compromisos para lograr una mejora sustancial del medio ambiente en Euskadi y se determinan los objetivos prioritarios de la política medioambiental vasca para los próximos años, si bien este documento no tiene carácter de Ley por lo que el tiempo dirá si se queda en una mera declaración de buenas intenciones o si se ponen los medios para conseguir dichos objetivos.

Otro documento que se deriva del Programa Marco Ambiental es el «*Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco*» que fue firmado por el Lehendakari en Enero de 2001. Este compromiso asume la necesidad de una modificación de las actuales pautas de consumo y modos de vida y la necesidad de integrar el medioambiente en todas las políticas sectoriales. También hace hincapié en la cohesión y la participación ciudadana, en la búsqueda de la ecoeficiencia, en la instauración del principio precautorio y en la importancia de la planificación estratégica como medio para lograr los objetivos ambientales. Hasta la fecha son 63<sup>4</sup> los

<sup>4</sup> Datos consultados el 29 de Noviembre de 2002 en la página web <http://www.udaltalde21.net>

municipios que se han adherido a este Compromiso.

En esta línea, el Gobierno Vasco ha publicado una metodología para la Elaboración de la Agenda 21 Local recogida en la *Guía Práctica para la implantación y desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de Euskadi* que se reparte a los Ayuntamientos. Se trata de una metodología flexible que los Ayuntamientos pueden acomodar a sus necesidades y que establece una serie de fases genéricas similares a las propuestas en la metodología de ICLEI, previamente descrita. Junto a esta guía metodológica, el *Programa de promoción de las Agendas 21 Locales en los municipios vascos (2000-2003)* también persigue el objetivo de que los municipios vascos avancen por la senda de mejora ambiental continua, utilizando el instrumento de Agenda 21 Local. Los agentes involucrados en este programa son: el Departamento de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Biodiversidad del Gobierno Vasco, la Sociedad Pública de Gestión Ambiental, IHOBE, S.A. y EUDEL, como Asociación representante de los municipios vascos.

El Gobierno Vasco, también ha lanzado líneas de financiación, que consisten en una orden de ayudas anual en la que cada Ayuntamiento puede recibir una subvención máxima para la elaboración de la Agenda 21 Local de 12.020 €. En total se destinan 408.688 €, con los que se consigue satisfacer casi todas las demandas solicitadas, aunque se destine poco dinero a cada Ayuntamiento. Estas ayudas se adjudican en función de los siguientes criterios: el número de habitantes, la aportación económica del propio Ayuntamiento, la trayectoria en la implantación de planes de acción ambiental y la calidad de la propuesta de trabajo presentada. Para la concesión de las ayudas, es probable que en la próxima convocatoria se modifiquen los criterios de concesión, que tenderán a ser menos cuantitativos que los actuales. Entre ellos, se subrayará la pertenencia a una Mancomunidad, estableciendo este aspecto casi como una condición indispensable para poder acceder a las Ayudas. También se hará más énfasis en los aspectos sociales de la implantación de la Agenda 21 y se primará la participación de todo el Ayuntamiento y no sólo de los concejales de Medio Ambiente si existen o del

Alcalde. En cualquier caso, para optar a las ayudas anuales, los Ayuntamientos han de presentar un Proyecto de Agenda 21 para 2, 3 ó 4 años y han de justificar que ellos mismos invertirán como mínimo una cantidad igual a la ayuda solicitada. Este aspecto que podría considerarse como un elemento desalentador para la solicitud de estas ayudas no es tal, ya que es factible justificar dicha inversión, al poder introducir cualquier partida del presupuesto municipal relacionada con el medio ambiente o con otro tipo de cuestiones sociales.

Otra actuación relevante del Gobierno Vasco es la basada en el programa «*Udaltalde21*», realizada en colaboración con IHOBE y EUDEL desde el año 2000, y que consiste en un proyecto piloto en el que se ha trabajado con un número concreto de nueve Ayuntamientos, a modo de avanzadilla, en la implantación de la Agenda 21 Local. Cada Ayuntamiento ha colaborado con una consultora y, posteriormente, se han realizado diversas reuniones en las que se ponen en común las actuaciones emprendidas. Al trabajar en grupo, por un lado, se fomenta el espíritu de colaboración entre los municipios y la transferencia de información entre ellos y, por otro lado, se asignan tareas y se controla el cumplimiento de los objetivos marcados. Todos los Ayuntamientos del grupo piloto tienen terminado el diagnóstico medioambiental y han establecido las líneas de acción para la implementación de la Agenda 21 Local. Tras el diagnóstico, se han definido diez indicadores, ocho de los cuales son comunes a todos ellos y dos específicos para cada Ayuntamiento. Esto permitirá observar la evolución del propio municipio en todo el proceso y la comparación entre los distintos integrantes del Udaltalde. Algunos de ellos han finalizado ya el diseño del Plan de Acción (Amurrio, Zarautz, Azkoitia y Azpeitia) y el resto están en fases muy avanzadas aunque todavía no hayan aprobado el Plan definitivo.

En el año 2002, se lanzaron otros seis nuevos Udaltaldes 21 (Lea-Artibai, Arratia, Encartaciones, Urola-Garaia, Mungialde y Debabarrena), pero esta vez los grupos de municipios están agrupados por Mancomunidades, tratando de que con la proximidad se puedan crear más sinergias al presentar los municipios características más similares. También, con el objeto de fomentar

la cooperación de los Ayuntamientos en relación con los temas de sostenibilidad se ha creado recientemente (el 20 de diciembre de 2002 fue la presentación oficial) *la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad «Udalsarea 21»*. Esta red está compuesta por los 16 municipios que se encuentran en la fase más avanzada en el proceso de Agenda 21 Local y obliga a los Ayuntamientos que quieran pertenecer a ella a elaborar el Diagnóstico y un Plan de Acción Plurianual, así como a establecer mecanismos de Participación Ciudadana. Estos Ayuntamientos cuentan con una Secretaría Técnica instituida por IHOBE que se encarga de las labores administrativas y de coordinación. Con ello, se pretende favorecer la transferencia de información entre los municipios participantes, promover unos criterios más uniformes en la elaboración de las Agendas 21 Locales y, por último, facilitar la creación de canales de participación ciudadana.

Al margen de las diversas actuaciones, hay que resaltar que todo lo relacionado con la Agenda 21 Local lo gestiona exclusivamente la Viceconsejería de Medio Ambiente perteneciente al Departamento de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Biodiversidad del Gobierno Vasco, aunque, a menudo, delega actividades en IHOBE, la Sociedad Pública de Gestión Ambiental dependiente totalmente del Gobierno Vasco. Las actuaciones más importantes emprendidas por esta entidad han sido, como ya se ha comentado anteriormente, la participación en Udaltalde 21, Udalsarea 21 y la colaboración en la elaboración de la *«Guía para la Implantación de la Agenda 21 en los Municipios Vascos»*. También ha editado múltiples publicaciones sobre la situación del medio ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco y asesora a todos aquellos Ayuntamientos interesados en el proceso de Agenda 21 Local.

### **3.2. La situación de los Municipios Vascos en relación a la Agenda 21 Local**

#### *3.2.1. Trabajo de Campo: Objetivos y Metodología*

El análisis de la literatura relacionada con el Desarrollo Sostenible y, en particular, con la Agenda 21 Local, nos ha permitido identificar algunos aspectos básicos o

fundamentales que hemos testeado a través de un trabajo de campo realizado en el ámbito de los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco y que se ha desarrollado en las siguientes fases:

- *Diseño de un cuestionario preliminar, en base al análisis de las fuentes documentales existentes.*
- *Entrevistas en profundidad con cuatro Ayuntamientos con el fin de validar el cuestionario preliminar. En estas entrevistas se plantearon, además, preguntas abiertas que permitieron profundizar en las materias recogidas en la encuesta.*

*Ambas actuaciones se realizaron entre los meses de Diciembre de 2001 a Mayo de 2002, entrevistándose en concreto a los Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz, Mungia, Alonsotegi y Bilbao.*

En esencia, los aspectos básicos o fundamentales identificados, tanto a través de la revisión de la literatura científica disponible como de las aportaciones de los agentes involucrados en estos procesos, nos llevaron a plantearnos las siguientes cuestiones:

- *Del análisis de las diversas fuentes consultadas se desprende la idea de que en relación a la temática del Desarrollo Sostenible la iniciativa debe partir de los Gobiernos o Administraciones más que de los propios ciudadanos (entre los que predomina una visión catastrofista: la situación no tiene remedio y seguirá empeorando). Además, a menudo se afirma que el municipio como Administración más próxima y receptiva a las demandas ciudadanas ha sido permeable a esta inquietud social por el medio ambiente.*

*En consecuencia, nos planteamos: ¿Cuál es el nivel de notoriedad de la Agenda 21 Local? ¿Hasta qué punto están actuando los municipios de la CAPV?*

- *En general, la política de las Administraciones se suele identificar más con actuaciones de parcheo que con políticas planificadas en base a un análisis riguroso y serio, desde una perspectiva global. Además, desde hace ya*

*tiempo, se considera que la protección del medio ambiente debe constituir una parte integrante del proceso de desarrollo y no un hecho aislado (Declaración de Río).*

*Por ello, nos preguntamos: ¿Ocupa el medio ambiente un lugar relevante y diferenciado (a la vez que integrado) en los organigramas municipales? ¿Han implantado la Agenda 21 desde una perspectiva integradora? ¿Han identificado y definido un conjunto de indicadores de seguimiento? ¿Están evolucionando positivamente dichos indicadores?*

— Otra idea, habitualmente señalada, es la de que debe buscarse la sinergia en las actuaciones. Así, se considera que la agrupación de municipios en redes debe permitir que los resultados conjuntos sean superiores a los que se obtendrían a través de la suma de actuaciones aisladas.

*En este marco, nos planteamos:*  
***¿Participan los municipios vascos en redes sinérgicas?***

— Tanto la literatura como los agentes involucrados en los procesos de Agenda 21 Local, frecuentemente afirman que el ciudadano es clave en el Desarrollo Sostenible, desde una doble perspectiva: 1)

*como «agente colaborador» en la consecución de los objetivos medioambientales y 2) como «cliente» receptor de un determinado nivel de calidad medioambiental.*

*Por último, nos preguntamos: 1) ¿Están implantando los municipios de la CAPV actuaciones que favorezcan la concienciación y formación medioambiental? y 2) ¿Están los municipios investigando los requerimientos del «cliente ambiental» creando mecanismos sistemáticos de escucha (como grupos de trabajo con asociaciones de vecinos y foros de participación ciudadana en la Agenda 21 Local).*

### 3.2.2- Selección de la Muestra

El criterio utilizado fue el considerar tanto a los Ayuntamientos que han firmado la Carta de Aalborg, como a los que han recibido ayudas provenientes del Gobierno Vasco para la implementación de Agenda 21 Local, o a los que se han adherido al Compromiso de Sostenibilidad del País Vasco y, por último, los pertenecientes a Udaltalde 21. Como resultado, se envió la encuesta durante el año 2002 a los 62 municipios siguientes:

Agurain	Alegria	Alonsotegi	Amurrio	Andoain	Anoeta
Araia	Arantzazu	Areatza	Aretxabaleta	Arrasate	Artea
Astigarraga	Azkoitia	Azpeitia	Barakaldo	Basauri	Berriatua
Bilbao	Deba	Dima	Donostia-	Eibar	Elgeta
Elgoibar	Elorrio	Erandio	Ermua	Etxeberria	Ezkio
Gernika	Getxo	Gizaburuaga	Gordexola	Hernani	Igorre
Irun	Ispaster	Lantaron	Legazpi	Lekeitio	Lemoa
Llodio	Mallabia	Markina	Mendaro	Mendexa	Mungia
Mutriku	Oiartzun	Ondarroa	Rentería	Santurce	Soraluze
Tolosa	Urretxu	Vitoria-Gasteiz	Zarautz	Zeanuri	Zerain
Zestoa	Zumarraga				

Las dificultades para obtener las respuestas a los cuestionarios han sido superiores a las esperadas, teniendo que recurrir a la reiteración de contactos y al uso de vías indirectas. No obstante, el índice de

respuesta final puede considerarse alto. En concreto, han respondido 45 ayuntamientos individuales y 2 mancomunidades (Debegeesa y Lea Artibai). Han respondido 6 pertenecientes a Álava (todos a excepción de

**FIG. 4. Índice de respuesta por territorios históricos**

TERRITORIO	Nº. de encuestas contestadas <sup>5</sup>	Nº. de encuestas enviadas	Índice de respuesta
ALAVA	6	7	85,7
VIZCAYA	19	29	65,52
GUIPUZCOA	20	26	76,92
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>62</b>	<b>72,58</b>

<sup>5</sup> No tenemos en cuenta las encuestas contestadas por la Mancomunidad, por dos razones: En primer lugar, porque la información es más específica y, en segundo lugar, para evitar duplicidades de respuestas.

Fuente: Elaboración propia.

Llodio), 19 a Vizcaya y 20 a Guipúzcoa. Con lo que el índice de respuesta es de un 72,6%, aunque si se tiene en cuenta la población que representa esta cifra asciende al 92,6%, ya que tanto las tres capitales vascas como los municipios de mayor población (Getxo, Rentería, Barakaldo, Irún, etc.), han contestado.

### 3.2.3. Resultados Estadísticos de la Investigación

#### *Existencia de algún Departamento que realice las funciones relacionadas con la conservación del Medio Ambiente*

En la mayoría de los Ayuntamientos (el 84%) sí existe algún Departamento que se encarga de las funciones medioambientales, aunque destaca que en un 16% de los Ayuntamientos éste no existe. No obstante, si analizamos qué tipo de Ayuntamientos pertenece a este grupo, la mayor parte de ellos son Ayuntamientos con muy poca población.

#### *AGRUPACIÓN EN UN ÚNICO DEPARTAMENTO DEL ÁREA DE MEDIO AMBIENTE Y EL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO O URBANISMO*

En general, los Ayuntamientos cuentan con un área centrada en el Medio Ambiente. Ahora bien, en el 79% de los mismos, este área se integra en el Departamento de Ordenación de Territorio o Urbanismo. Sólo en un 21% de los casos, el área de Medio Ambiente no se encuentra incorporada en estos Departamentos, pero, incluso en estos casos, puede estar junto con otras áreas municipales. Sirva como ejemplo el municipio de Bilbao, en el que el área de Medio Ambiente se integra junto con el Área de

Empleo y Mujer. En principio, la diferenciación y singularización del área de medio ambiente y, por tanto, la creación de un departamento independiente (aunque por supuesto, coordinado con el resto) podría considerarse un indicador de la prioridad otorgada por el Ayuntamiento al medio ambiente. No obstante, somos conscientes de la relevancia de la búsqueda de sinergias de coste, fundamentalmente en los Ayuntamientos de menor dimensión, por lo que cada municipio deberá analizar cuál es la situación que más se adapta a sus necesidades.

#### *Elaboración de indicadores medioambientales*

Algo menos de la mitad de los municipios (21) han elaborado indicadores medioambientales para conocer y evaluar el diagnóstico del municipio. Esto muestra que muchos de los Ayuntamientos que manifiestan estar implantando el plan se encuentran en fases iniciales dentro de los procesos de Agenda 21 Local.

#### *Evolución positiva de los indicadores medioambientales*

De entre los municipios que han elaborado indicadores medioambientales, solamente 2 afirman no haber realizado mediciones de dichos indicadores hasta la fecha. Del resto, el 53% ha percibido que la evolución de dichos indicadores es positiva, frente al 47% que la considera negativa. Ante la cuestión de cuál es el problema medioambiental cuyo indicador presenta peor evolución, muchos municipios han coincidido en que el tráfico, junto con los problemas que acarrea (peligrosidad, contaminación acústica y atmosférica), presenta un comportamiento negativo.

#### *Notoriedad de la Agenda 21 Local*

Todos los Ayuntamientos encuestados manifiestan conocer el programa de Agenda 21 Local. Esta era la respuesta esperable, teniendo en cuenta que hemos descartado a los municipios que parecían no conocerla. No obstante, es necesario mencionar que esperábamos un resultado no tan contundente, teniendo en cuenta el desconocimiento del término «Agenda 21 Local» que detectábamos en los contactos telefónicos.

### *Municipios en proceso de implantación de la Agenda 21 Local*

Otro dato significativo es que el 11% de los municipios, a pesar de haber sido seleccionados por haber mostrado interés oficialmente por iniciar la Agenda 21 Local, todavía no han realizado ninguna acción para comenzar con el proceso.

### *Municipios que realizan algún curso de formación medioambiental*

Para conocer qué actuaciones se han realizado para mejorar la formación de los ciudadanos o de los funcionarios de los Ayuntamientos en temas ambientales se les ha cuestionado si han organizado algún curso de formación ambiental. La mayoría de los Ayuntamientos no realizan ningún curso (59 %).

### *Municipios que realizan campañas para la concienciación de los ciudadanos*

En lo que se refiere a la realización de campañas de concienciación, la mayoría de los Ayuntamientos (80 %) manifiesta haber organizado programas de este tipo; muchos de ellos en relación con el ahorro de agua y el reciclaje de residuos. El 20% no han organizado iniciativas de este tipo.

### *Municipios que tienen en cuenta a las asociaciones de vecinos a la hora de incorporar nuevos equipamientos en los barrios*

El 80 % de los Ayuntamientos manifiestan tener en cuenta la opinión de los ciudadanos, a través de las asociaciones de vecinos a la hora de incorporar nuevos equipamientos a los barrios. El 20 % restante reconoce no tener en cuenta a las asociaciones de vecinos para este fin (en ocasiones debido a que no existen por tratarse de municipios pequeños y en ocasiones a que canalizan la opinión de los ciudadanos a través de otros medios).

### *Municipios que han creado un foro de participación ciudadana para la Agenda 21 Local*

Casi la mitad (49%) de los municipios manifiesta no haber constituido ningún Foro

de participación ciudadana. Esto nos da una visión de que, en muchas ocasiones, la participación ciudadana y su opinión no se incorporan en los procesos de Agenda 21 Local y en otras ocasiones, la constitución de estos Foros se retrasa en el tiempo, por las dificultades que acarrea su organización, aunque sí exista la intención de crearlos.

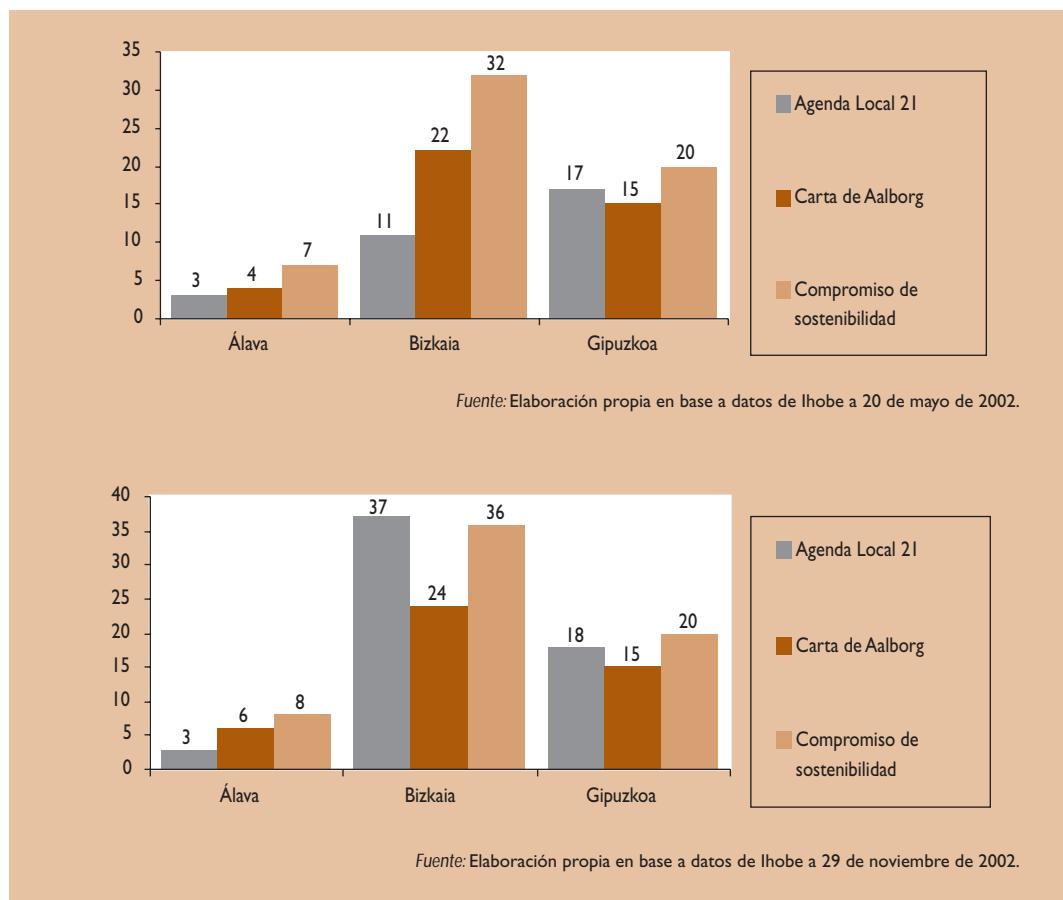
## **4. CONCLUSIONES**

Aunque son numerosos los Ayuntamientos vascos que se han sumado a la iniciativa de elaboración de Agendas 21 Locales, la mayoría se encuentran en fases muy iniciales del proceso y muchos de ellos se han paralizado en la fase de declaración de intenciones, con la firma de la Carta de Aalborg o del Compromiso por la Sostenibilidad de los municipios vascos propiciado por el Gobierno Vasco. Prueba de ello, es que de los 41 Ayuntamientos que habían firmado la Carta de Aalborg y de los 59 que se habían adherido al compromiso de sostenibilidad de los Ayuntamientos vascos, únicamente 31<sup>6</sup> Ayuntamientos estaban realmente elaborando la Agenda 21 Local. Sin embargo, en la actualidad, y gracias a la segunda fase de Udaltalde 21, se ha incrementado el número de Ayuntamientos que están en proceso de Agenda 21 Local, sobre todo en Vizcaya. En este territorio el número de municipios que están implantando la Agenda 21 Local se ha triplicado en sólo seis meses gracias a que se han creado cuatro Udaltaldes (Mancomunidad de Arratia, Mancomunidad de Lea-Artibai, Comarca de Encartaciones y Comarca de Mungialde). Por el contrario, en Álava no hay nuevos municipios con Agenda 21 Local y en Guipúzcoa sólo se ha incorporado Tolosa, ya que a pesar de haberse constituido dos Udaltaldes en este territorio, los municipios que participan en ellos ya habían realizado acciones previas relativas a Agenda 21 Local.

Sólo una pequeña parte de los municipios vascos ha finalizado el Plan de Acción Ambiental (Vitoria-Gasteiz, Azpeitia, Azkoitia y Amurrio), aunque ya existen

<sup>6</sup> Esta última cifra se reduce a 15 Agendas 21 Locales si tenemos en cuenta que 19 Ayuntamientos están elaborando la Agenda 21 Local de forma mancomunada, siete pertenecen a

la Mancomunidad de Arratia en Vizcaya, cuatro a la Comarca de Urola Garaia en Guipúzcoa y ocho a la Comarca del Bajo Deba también en Guipúzcoa.



**FIG. 5. La evolución de la Agenda 21 Local en los municipios vascos**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ihobe a 29 de noviembre de 2002.

bastantes Ayuntamientos que han elaborado el diagnóstico y han definido los indicadores. No obstante, la mayoría de dichos Ayuntamientos no han podido realizar más de una medición de estos indicadores para analizar su evolución. Por tanto, cada Ayuntamiento lleva su propio ritmo, e incluso siguen distintas metodologías, aunque la mayoría utilicen la elaborada desde el Gobierno Vasco, inspirada en la propuesta del ICLEI.

En definitiva, la implantación de la Agenda 21 Local en los municipios vascos se encuentra en una fase embrionaria. Los dos principales problemas son, por un lado, la falta de una verdadera apuesta política por la Agenda 21, ya que si no hay apoyo firme por parte del Alcalde se paraliza el Foro y el Plan de Acción. Esto suele ocurrir debido a que los Ayuntamientos son reacios a

participar en la Agenda 21 Local, principalmente, porque los líderes políticos tienen miedo a salir mal parados en el diagnóstico de su municipio y a comprometerse ante la ciudadanía a emprender acciones que luego no puedan realizar. Por otro lado, aparece la escasez de recursos tanto humanos, ya que no hay técnicos en gestión medioambiental en los Ayuntamientos, como económicos, que hacen muy complicado el inicio del proceso de Agenda 21 Local. Por ello, en muchas ocasiones, los alcaldes firman la Carta de Aalborg, pero luego se desentienden de todo el proceso y lo delegan a los técnicos de medio ambiente.

Todo esto viene a corroborar la idea de que la Agenda 21 es un proceso dinámico, en constante evolución y, sobre todo, particular para cada Ayuntamiento, ya que viene

determinado por la realidad territorial. La cuestión territorial es fundamental ya que cada Ayuntamiento tiene sus propias características físicas y organizativas que van a condicionar todo el proceso, influyendo aspectos tales como el tamaño del municipio, la organización administrativa, el compromiso político o la problemática medioambiental a la que se enfrentan. En definitiva, el contexto que engloba a los municipios es básico y las peculiaridades propias de cada uno condicionan a la hora de priorizar los distintos objetivos a lograr y las medidas que se van a llevar a cabo. Sin embargo, sí existen municipios que presentan características similares aunque no iguales; por ejemplo, municipios con dimensiones parecidas, próximos geográficamente y con una estructura económica basada en las mismas actividades, presentarán problemas ambientales semejantes. De este modo, se ve claramente que el establecimiento de redes de ciudades puede ser muy útil para que exista una intercomunicación y un aprendizaje común entre los distintos municipios y de ahí, el importante papel que la reciente creación de «Udalsarea 21» puede desempeñar. A todo esto hay que añadir el hecho de que la aprobación de la Agenda 21 implica la aceptación política de la evaluación de las acciones medioambientales emprendidas, el interés técnico de mejora y la difusión e información de la Agenda 21 Local. En definitiva, la Agenda 21 Local supone un proceso complejo tendente a introducir cambios en la organización y en la estructura de cada Sistema Local.

Del análisis desarrollado hasta el momento, se pueden detectar distintas carencias, debilidades de implementación y puntos de mejora. Una de las más destacadas hace referencia a la necesidad de establecer una mayor coordinación entre las distintas Administraciones de la CAPV para la implantación de la Agenda 21 Local, puesto que apenas se han desarrollado programas comunes entre los diversos niveles administrativos y existen muy pocos entre los distintos Departamentos dentro de una misma Administración, destacando especialmente la colaboración entre la

Viceconsejería de Medio Ambiente y el Departamento de Educación del Gobierno Vasco para la elaboración de la Agenda 21 Escolar. Tampoco se ha realizado ningún proyecto en común entre la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. No obstante, las Diputaciones participan mediante el asesoramiento y la concesión de financiación a los municipios. En todo caso, en Álava la Diputación no ha iniciado ninguna actividad para la promoción de la Agenda 21 mientras que en Guipúzcoa, el proyecto de promoción de la Agenda 21 de la Diputación es más bien una declaración de buenas intenciones. Sus objetivos son dar a conocer qué es la Agenda 21 y su metodología y para ello dedicaron 24.040 € en el 2001, su primer año de actividad en esta área, para la realización, en colaboración con la Fundación 4R, de talleres formativos con los Ayuntamientos. Por último, desde la Diputación de Bizkaia se ha optado por desempeñar un papel más activo y se han elaborado 30 indicadores de sostenibilidad para cada municipio vizcaíno. De estos indicadores 8 son de procedencia europea<sup>7</sup>, 13 comunes a todos los municipios (de los cuales 6 son de naturaleza medioambiental y 7 de naturaleza socio-económica) y el resto de indicadores (9) son específicos para cada grupo de Ayuntamientos. Se han clasificado a los 111 municipios de Vizcaya en 14 grupos en función de diversos aspectos como son el número de habitantes, características similares, problemas comunes, etc. Con esta acción, se ha pretendido dotar a los Ayuntamientos vizcaínos de una herramienta necesaria<sup>8</sup> para la implantación de la Agenda 21 Local, en lugar de llevar a cabo una política subvencionadora, argumentando que los municipios ya obtenían ayudas desde el Gobierno Vasco. En cualquier caso, el presupuesto destinado para la Agenda 21 Local desde el Gobierno Vasco, las Diputaciones y desde la mayoría de los municipios es francamente escaso. Más aún, en muchas ocasiones, los recursos económicos que destinan los municipios suelen estar totalmente condicionados por las ayudas que reciben.

<sup>7</sup> De los 10 indicadores europeos estándares definidos por la Unión Europea se han escogido 8

<sup>8</sup> En la Cumbre de Lisboa ya se considera que los

indicadores son necesarios y en la de Hannover se señala que estos indicadores han de ser estándares para facilitar la comparación entre distintos municipios.

Además, hay que señalar también que no existen mecanismos sistemáticos de asesoramiento ni de seguimiento de los Ayuntamientos que están implantando la Agenda 21 Local por parte de las Diputaciones o del Gobierno Vasco (exceptuando los municipios pertenecientes a Udaltalde), aunque este hecho puede considerarse esperable, teniendo en cuenta que la implantación de la Agenda 21 Local es competencia exclusiva de cada Ayuntamiento. No cabe duda que sería recomendable mejorar la transferencia de información entre las distintas Administraciones, sobre todo, de cara a los pequeños municipios, que se suelen enfrentar a dificultades a la hora de buscar datos que les sirvan para la elaboración de los indicadores, al no encontrarse la información suficientemente desagregada. También este tipo de municipios tienen problemas presupuestarios más graves y no les resulta factible contratar a una empresa de consultoría, que les asesore en el proceso de implantación de la Agenda 21 Local.

Desde esta perspectiva, el Sistema de Indicadores de Sostenibilidad realizado por la Diputación de Vizcaya es una opción a considerar, ya que facilita a los Ayuntamientos el acceso a la información y la comparación entre Ayuntamientos. Sin embargo, deberán superarse algunas dificultades de aplicación relacionadas principalmente con la necesidad de que cada Ayuntamiento elabore previamente un diagnóstico de su situación medioambiental para que esos indicadores se adapten mejor a los problemas ambientales a mejorar. Tampoco se considera recomendable la utilización de indicadores europeos de forma generalizada puesto que entrañan complejidad en su aplicación y no surgen del diagnóstico propio del municipio, pudiendo no ajustarse a los estándares de calidad necesarios percibidos por los ciudadanos y no recoger algunas singularidades propias del municipio. Por ejemplo, un indicador europeo como es la Cercanía de los ciudadanos a las zonas verdes, puede no ser útil en una localidad rural rodeada de vegetación. Sin embargo, puede ser más interesante realizar una evaluación del uso de esa zona, de su calidad, o, incluso, cuestionarse si es necesario disponer de muchas zonas verdes a costa de agua para riego.

No obstante, los Ayuntamientos pequeños presentan fortalezas en otros aspectos como son la toma de conciencia y la participación activa de la ciudadanía en todo el proceso. Esta implicación de la ciudadanía es fundamental y se debe generalizar a todos los Ayuntamientos, ya que, a menudo, se suele mantener al margen a la población, siendo gran parte de ella desconocedora de estos programas. En este punto, la educación ambiental es fundamental: se ha de formar y no sólo informar y se ha de superar la participación de tipo casi exclusivamente consultiva, permitiendo que sea decisorial.

Por otro lado, debería tenerse especial cuidado en el análisis comparativo entre los distintos Ayuntamientos. Los problemas a los que se enfrentan los municipios son muy diferentes y el punto de partida de cada uno es distinto, por lo que esta comparación puede generar que municipios cuya situación medioambiental inicial sea más deficiente no se animen a iniciar el proceso. No se trata, por tanto, de establecer un ranking de ciudades o municipios o una carrera por saber cuál es el municipio que más está haciendo a favor de la sostenibilidad, sino de iniciar un proceso continuo de mejora a escala local. Una razón adicional para apoyar la necesidad de realizar un análisis riguroso descansa en que algunos de estos indicadores pueden ser fácilmente manipulables. Además, no siempre recogen la realidad del municipio, al ser muy difícil reducir ésta a unas simples cifras. Por supuesto, todo estas afirmaciones no deben considerarse como una posición crítica a la existencia de indicadores. De hecho, algunos indicadores como los que muestran la evolución en el consumo de las materias primas y energía o los indicadores que miden la contaminación, no deberían faltar en todo proceso de Agenda 21 Local.

Otro aspecto característico del proceso de Agenda 21 Local, es que desde los distintos niveles administrativos, sólo se consideran las cuestiones medioambientales, ya que generalmente la Agenda 21 Local suele ser competencia exclusiva de los Departamentos de Medio Ambiente. Esto origina que los procesos de Agenda 21 Local presenten un fuerte sesgo medioambiental. Para reducirlo y para asegurar el éxito de estos procesos se debe implicar, por lo menos, a toda la actuación municipal en la toma de decisiones,

requiriéndose, a su vez, una retroalimentación y evaluación constante. Sin embargo, aunque el ideal sería que en todo municipio existiesen estrategias integradoras, consideramos que, en la situación actual, este liderazgo del área ambiental no tiene por qué ser negativo, ya que en la mayoría de los municipios vascos aunque existe un compromiso medioambiental firme a nivel nominal, no lo es tanto a nivel real. Frecuentemente, aunque exista una Concejalía de Medio Ambiente, se trata de un área de gobierno poco atractiva para los partidos políticos en la que se suele disponer de un presupuesto bastante limitado. Además, normalmente dicha Concejalía se suele ocupar sólo de aspectos normativos como la concesión de licencias, no llegando a realizar una planificación estratégica ambiental.

Por el contrario, los Ayuntamientos en su conjunto sí llevan toda una serie de años trabajando a favor del desarrollo económico y estableciendo acciones en materia social. Por ello, una vez que se hayan establecido cimientos sólidos en materia medioambiental, se podrán integrar estas tres vertientes del desarrollo sostenible en la Agenda 21 Local. Este procedimiento es menos costoso y más operativo que una integración inicial y, de hecho, casi todos los procesos de Agenda 21 Local iniciados en la CAPV están liderados en la práctica por el

Departamento encargado del Medio Ambiente. Generalmente, resulta más fácil la coordinación y la colaboración entre los técnicos y políticos de un mismo área ya que suelen coincidir no sólo físicamente en un espacio sino dentro de una visión política. Junto a ello, la jerarquía presente en el Departamento facilita la búsqueda de objetivos y la asignación de tareas y no da lugar a intromisiones en las competencias de otras áreas de gobierno.

Además, si se intentan abarcar los tres aspectos de la Agenda 21 Local desde el principio, se corre el peligro de que, a pesar de que en el diagnóstico se observen que los principales problemas son de índole medioambiental, el Plan de Acción incluya actuaciones principalmente sociales y económicas, que se iban a realizar de todos modos. Y para que esa integración del Desarrollo Sostenible en el resto de las políticas municipales tenga lugar consideramos que sería positiva la creación de un Departamento exclusivo para la Agenda 21 Local, que se encuentre en un nivel superior al resto de Departamentos, por ejemplo, como Departamento anexo a Presidencia, y cuyas decisiones sean de obligado cumplimiento para todos ellos. De este modo, se evitarían las luchas por el poder entre las áreas económicas, sociales y medioambientales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADOLFSSON JÖRBY, S. (2002): «Local Agenda 21 in four swedish municipalities: a tool towards sustainability?», *Journal of Environmental Planning and Management*, vol.45, 2: 219-244, Carfax Publishing.
- ALLENDE, J. (2000): *Medio Ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- (2002): *Ordenación del territorio y políticas sectoriales. Referencias del caso vasco*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- BARNES, N.J. & P.S. PHILLIPS (2000): «Higher education partnerships», *International Journal of Sustainability in Higher Education*, vol. 1, 2: 182-190.
- BELL, M. & D. EVANS (1998): «The National Forest and Local Agenda 21: an experiment in integrated landscape planning», *Journal of Environmental Planning and Management*, vol.41, 2: 237-251, Carfax Publishing.
- BENNETT, M. & M. NEWBOROUGH, (2001): «Auditing energy use in cities», *Energy Policy*, vol.29: 125-134, Elsevier Science Ltd.
- BERMEJO, R. (2001): *Economía Sostenible: Principios, conceptos e instrumentos*, Bakeaz, Bilbao.
- BOND, A.J. & K.J. MORTIMER, & J. CHERRY (1998): «The focus of Local Agenda 21 in the United Kingdom», *Journal of Environmental Planning and Management*, vol.41, 6: 767-776, Carfax Publishing.
- CARTER, N. & A. DARLOW, (1997): «Local Agenda 21 and developers: Are we better equipped to build a consensus in the 1990s?», *Planning Practice and Research*, vol.12: 45-57, Journals Oxford Ltd.
- CARTER, N. & F. NUNES DA SILVA, & F. MAGALHAES, (2000): «Local Agenda 21: progress in Portugal», *European Urban and Regional Studies*, vol.7, 2: 181-186, SAGE Publications.

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *Comunicación de la Comisión: Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)*, Bruselas, Mayo de 2001, COM (2001) 264 final.
- COMMON, M. (1998): «Economics and the natural environment. A review article», *Journal of Economic Studies*, vol. 25, 1, 1998: 57-73, MCB University Press, Cambrigde (United Kingdom).
- CONNELLY, J. & T. KNIGHT & C. CUNNINGHAM & M.DUGGAN & J. MCCLENAHAN (1999): «Rethinking public health: new training for new times», *Journal of Management in Medicine*, vol. 13, 4, 210-217.
- DAILY, B.F. & S. HUANG, (2001): «Achieving sustainability through attention to human resource factors in environmental management», *International Journal of Operations and Production Management*, vol. 21, 12, 2001: 1539-1552. MCB University Press, United Kingdom.
- DIPUTACIÓN DE BARCELONA (2000): *Los procesos de Agenda 21 Local en los municipios de Barcelona. El diagnóstico ambiental: documento básico de la auditoría municipal*. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- (2000): *Sistema municipal de indicadores de sostenibilidad*. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- DOORIS, M. (1999): «Healthy Cities & Local Agenda 21: the UK experience-challenges for the new millennium», *Health Promotion International*, vol.14, No. 4: 365-375, Oxford University Press.
- EKINS, P. & L. NEVWBY, (1998): «Sustainable wealth creation at the local level in an age of globalization», en M. W. DANSON: *Debates and Reviews. Regional Studies*, vol.32, 9: 863-877, Regional Studies Association.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1997): *Toward Sustainable Development for Local Authorities*, European Environment Agency, Copenhagen (Denmark).
- EUROPEAN UNION (1999): *Broad economic policy guidelines (1999)*. Disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25049.htm>.
- FIRST EUROPEAN CONFERENCE ON SUSTAINABLE CITIES AND TOWNS (1994): *The Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability (The Aalborg Charter)*, Denmark, 24-27 May 1994.
- FONT, N. & J. SUBIRATS (2000): *Local y Sostenible. La Agenda 21 Local en España*, Icaria, Barcelona.
- FREEMAN, C. & S. LITTLEWOOD & D. WHITNEY, (1996): «Local government and emerging models of participation in the Local Agenda 21 process», *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 39, 1: 65-78.
- GENERALITAT DE CATALUÑA (2002): *L'Agenda 21 de Catalunya: el compromís d'un país pel desenvolupament sostenible global*. Secretaría técnica de la Agenda 21, Departamento de Presidencia, Barcelona.
- GIBBS, D. (1997): «Urban sustainability and economic development in the United Kingdom: exploring the contradictions», *Cities*, vol. 14(4): 203-208.
- (1998): «Regional Development Agencies and Sustainable Development», en J. MAWSON: *Policy Review Section, Regional Studies*, vol.32, 4: 365-381, Regional Studies Association.
- GOBIERNO VASCO (2000a): *Guía práctica para la implantación y desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de Euskadi*. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz. Disponible en: [http://www.Udalalde21.net/ageuskadi\\_guia.htm](http://www.Udalalde21.net/ageuskadi_guia.htm).
- (2000b) *Documento Estratégico Ambiental. Programa Marco Ambiental del País Vasco 2000-2012*. IHOBE y Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.
- (2000c) *Programa de promoción de las Agendas 21 Locales en los municipio vascos 2000-2003*. IHOBE y Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.
- (2001) *Informe sobre el Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma Vasca*. IHOBE y Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.
- (2002): *Estrategia Ambiental Vasca de desarrollo sostenible*. Disponible en: <http://www.ingurumena.net/castellano/estrategia/estrategia.htm>.
- GONZÁLEZ LAXE, F. I. & F. G. MARTÍN PALMERO, (2002): *La preocupación por el desarrollo sostenible en las comunidades autónomas españolas con especial referencia a Galicia: indicadores institucionales (adhesión a la agenda 21 local y gastos medioambientales)*. XXVIII Reunión de Estudios Regionales, Murcia.
- GOODLAND, R. (1997): «La tesis de que el mundo está en sus límites», En *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Más allá del Informe Brundtland*, Editorial Trotta, serie Medio Ambiente, Madrid.
- GRAM-HANSSEN, K. (2000): «Local Agenda 21: Traditional Gemeinschaft or Late-Modern Subpolitics?», *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol.2: 225-235, John Wiley & Sons, Ltd.
- HEWITT, N. (1995): *European Local Agenda 21 Planning Guide. How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability*, ICLEI, Friburgo.

- HUTCHINSON, A. & G. FRANCES (1996): «Bioregionalism regeneration modelling: a holistic approach to health through environmental management», *Environmental Management and Health*, vol.7/3: 37-40, MCB University Press.
- JIMÉNEZ HERRERO, L.M. (2000): *Desarrollo Sostenible. Transición hacia la coevolución global*, Pirámide, Madrid.
- JIMÉNEZ LATORRE, F. & C. RAMS RAMOS (2002): «Crecimiento económico en un contexto de Desarrollo Sostenible», *Información Comercial Española, Revista de Economía*, nº.800, Junio-Julio 2002: 47-64, Ministerio de Economía, Madrid.
- JONES, M. & T. STOKES, (1998): «A comparison of the provision of green spaces between urbanized areas in two European localities, and the effects of Local Agenda 21 on their respective planning strategies», *Managing Leisure*, vol.3: 71-84, E & FN Spon.
- JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2000): *Bases para la Agenda 21 de Andalucía*. Dirección General de Participación y Servicios Ambientales, Sevilla.
- KELLY, R. & R. MOLES, (2000): «Towards sustainable development in the mid-west region of Ireland», *Environmental Management and Health*, vol.11, 5: 422 -432, MCB University Press.
- KIAN FOH Lee (2001): «Sustainable tourism destinations: the importance of cleaner production», *Journal of Cleaner Production*, vol.9: 313-323, Elsevier Science Ltd.
- KITCHEN, T. & D. WHITNEY, & S. LITTLEWOOD, (1997): «Local Authority/Academic Collaboration and the Local Agenda 21 Policy Process», *Journal of Environmental Planning and Management*, vol.40, 5: 645-659, Carfax Publishing.
- LAFFERTY, W.M. (2001): «Local Agenda 21: The core idea», en Lafferty, W.M: *Sustainable Communities in Europe*, Earthscan Publications Ltd, London, United Kingdom.
- LAKE, A. (1996): «The city in 2050: how sustainable?», *World Transport Policy and Practice*, vol.2/1, 2, 39-45, MCB University Press.
- LINDNER, C. (1997): «Agenda 21», en DODDS, F., *The way forward beyond Agenda 21*. Earthscan, United Kingdom.
- MARTÍNEZ, J. & M.A. MARTÍN, (2002): «Agenda 21 Local como instrumento de ordenación territorial: La Mancha Alta Conquense». *Estudios Geográficos*, vol. 248/249: 711-731, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- MCMAHON, S.K. (2002): «The development of quality of life indicators -a case study from the City of Bristol UK», *Ecological Indicators*, vol.2: 177-185, Elsevier Science Ltd.
- MEHTA, P. (1996): «Local Agenda 21: practical experiences and emerging issues from the South», *Environmental Impact Assessment Review*, vol.16, No. 4: 309-320, Elsevier Science Ltd.
- MEISTER, M. & P.M. JAPP (1998): «Sustainable Development and the Global Economy: Rhetorical Implications for Improving the Quality of Life», *Communication Research*, vol.25, 4: 399-421, Sage Publications, Inc.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2002): *Estrategia de Desarrollo Sostenible Española. Documento de Consulta*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid. Disponible en: <http://www.esp-sostenible.net>
- NACIONES UNIDAS, DESARROLLO SOSTENIBLE (1992): *Cumbre para la Tierra. Programa 21*, UNEP, 1992, Río de Janeiro, Brasil. Disponible en: <http://www.un.org/esa/sustdev/indisd/spanish/ambiente.htm>.
- NARODOSLAWSKY, M. (2001): «A regional approach to sustainability in Austria», *International Journal of Sustainability in Higher Education*; vol.2, No. 3, 226-237.
- NIJKAMP, P. & G. PEPPING, (1998): «A Meta-analytical Evaluation of Sustainable City Initiatives», *Urban Studies*, vol.35, 9: 1481-1500., O'RIORDAN, T. & H. VOISEY, (Ed) (1998): *The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*, Earthscan Publications Ltd, London, United Kingdom.
- OECD (2001): *Sustainable Development: Critical Issues*, OCDE, Paris.
- PELLIZZONI, L. (2001): «The myth of the best argument: power, deliberation and reason», *British Journal of Sociology*, vol.52, Issue 1: 59-86, Routledge Journals, Taylor and Francis Ltd.
- RAHARDJO, T. (2000): «The Semarang Environmental Agenda: a stimulus to targeted capacity building among the stakeholders», *Habitat International*, vol.24: 443-453, Elsevier Science Ltd.
- ROTHEROE, N. & M. KEENLYSIDE, & L. COATES, (2003): «Local agenda 21; articulating the meaning of sustainable development at the level of the individual enterprise», *Journal of Cleaner Production*, vol.11: 537-548, Elsevier Science Ltd.
- RUTHERFOORD, R. & R.A. BLACKBURN, & L.J. SPENCE, (2000): «Environmental management and the small firm. An international comparison», *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research*, vol.6, 6: 310-326, MCB University Press.
- SECOND EUROPEAN CONFERENCE ON SUSTAINABLE CITIES AND TOWNS (1996): *The Lisbon Action Plan*, Lisbon, October 1996.
- SELMAN, P. (1998): «Local Agenda 21: Substance or Spin?», *Journal of Environmental Planning & Management*, vol.41, 5: 533-553, Carfax Publishing.

- (2000): «A Sideways Look at Local Agenda 21», *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol.2: 39-53, John Wiley & Sons, Ltd.
- SHARP, E. (1998): «Local State of the Environment Reporting: lessons from Experience in Britain and Canada», *Planning Practice and Research*, vol.13, 1: 81- 89, Carfax Publishing Ltd.
- STEINBERG, F. & L.M. SARA, (2000): «The Peru Urban Management Education Programme (PEGUP) linking capacity building with local realities», *Habitat International*, vol.24: 417- 431, Elsevier Science Ltd.
- TWYMAN, C. (1998): «Rethinking community resource management: managing resources or managing people in western Botswana?» *Third World Quarterly*, vol.19, 4: 745- 770.
- VALENTIN, A. & J.H. SPANGENBERG, (2000): «A guide to community sustainability indicators», *Environmental Impact Assessment Review*, 20, 381-392, Elsevier Science Ltd.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1987): *Our Common Future*, Oxford University Press, United Kingdom.
- YOUNG, J. (2001): «Linking Efs and Biodiversity? A UK-wide survey of the status of education within local biodiversity action plans», *Environmental Education Research*, vol.7, 4: 439-449, Taylor & Francis Ltd.

# Cambio estructural endógeno en el ámbito rural español: el caso de la región urbana de Jaén

Juan Carlos RODRÍGUEZ COHARD

Doctor en Ciencias Económicas. Profesor de Economía Aplicada. Universidad de Jaén

**RESUMEN:** Los ámbitos rurales españoles vienen experimentando un cambio en su estructura productiva que ha desembocado en una economía local más diversificada. Este artículo analiza la evolución estructural de la región urbana de Jaén, argumentando que el carácter endógeno del cambio, en un entorno de incremento de la globalización económica, se ha visto impulsado por la difusión del conocimiento, la flexibilización productiva e institucional y la urbanización territorial. Como consecuencia de este proceso, este sistema de ciudades compite según la capacidad de cada hilera productiva local para enfrentarse al entorno global, de acuerdo con pautas de relación organizativas y territoriales que se encuentran en continua evolución.

**Descriptores:** Desarrollo socio-económico. Cambio social. Medio rural. Dinámica espacial. Jaén

## I. INTRODUCCIÓN

Desde los últimos veinte años se vienen realizando en España estudios sobre los procesos de desarrollo endógeno en áreas no metropolitanas españolas (VÁZQUEZ BARQUERO, 1983; 1984a; 1984b y 1987; BERNABÉ & *al.*, 1984; GRANADOS & *al.*, 1984; COSTA CAMPI, 1988 y 1992; VÁZQUEZ & *al.*, 1995) que han abierto el interés por analizar las causas del cambio estructural que se está produciendo en los ámbitos rurales: la creación de un tejido empresarial más diversificado y conectado con los ámbitos nacionales e internacionales. En este sentido, también se enfocan otros estudios recientes publicados en Europa (RAMA & *al.*, 2001; Melero y Calatrava, 2001; GARCÍA SANZ, 2000; GERBAUX, 1997; BATEMAN & *al.*, 1994.)

Los estudios más completos de casos de industrialización difusa en España (VÁZQUEZ BARQUERO, 1983 y 1984b) y sobre desarrollo rural en la OCDE (QUÉVIT, 1986) indican que durante los últimos cincuenta años el modelo de desarrollo endógeno ha funcionado bajo el impulso de las dimensiones económicas y socioculturales locales, provocando la ruptura con el sistema productivo tradicional como consecuencia de la combinación inducida por la descentralización productiva de grandes y pequeñas empresas, la industrialización espontánea basada en la transición progresiva de tareas artesanales y en la creación de nuevas actividades por empresarios innovadores. El análisis de distintos casos permite mantener que la dinámica del desarrollo endógeno provoca modificaciones inter e intraindustriales que se estructuran en el territorio para generar las externalidades necesarias que consoliden los procesos de crecimiento. Además, éstos están estrechamente relacionados con la evolución de la demanda externa al ámbito local, lo que implica la adaptación a sus

Recibido: 04.02.03; Revisado: 30.05.06

e-mail: jccohارد@ujaen.es

Agradezco los comentarios de un evaluador anónimo y de Pedro Molino, por el tratamiento gráfico del mapa de la región urbana de Jaén.

requerimientos, por lo que su éxito depende de la competitividad de las empresas en los mercados finales. Los estudios sobre desarrollo en áreas no metropolitanas coinciden en señalar, como afirma VÁZQUEZ BARQUERO (1992, p.87), que una de las cuestiones claves de los procesos de industrialización difusa reside en la capacidad de las pequeñas y medianas ciudades para proporcionar las condiciones básicas que permitan a los sistemas locales de empresas surgir y transformarse.

A partir de las investigaciones anteriores, las recientes aportaciones sobre los entornos locales (MAILLAT, 1995) y la teoría de la ventaja competitiva de los territorios (PORTER, 1991), gran parte de la doctrina considera que las ciudades, y los territorios en general, compiten con otras a través de sus empresas, pues éstas actúan dentro de un entorno productivo e institucional del que forman parte. Asimismo, la teoría del desarrollo endógeno sostiene que los factores que contribuyen al proceso de acumulación de capital son la creación y difusión de las innovaciones, la organización flexible de la producción, la generación de economías de aglomeración y diversidad en las ciudades y el desarrollo y flexibilidad de las instituciones. Todo ello, genera, como consecuencia de su interacción, economías externas e internas de escala, que reducen los costes generales y de transacción, reforzando la diversidad productiva y urbana del territorio (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000: 53.)

El objetivo de este artículo es analizar la dinámica del desarrollo económico de la región urbana de Jaén —hasta hace algunas décadas un territorio básicamente agrario y actualmente con diversos sistemas productivos de carácter industrial— en el escenario de aumento de la competencia en los mercados, que se considera ya un proceso creciente e irreversible. Para ello, es necesario plantearse cuáles han sido los factores explicativos del desarrollo y cómo han contribuido a la diversidad productiva territorial. Dado que los estudios sobre desarrollo endógeno muestran que es posible el crecimiento económico en espacios apartados de los centros tradicionales de industrialización, a pesar de carecer de una corriente abundante de inversiones externas, y los intentos de sistematización de las experiencias de desarrollo local en España

(VÁZQUEZ BARQUERO, 1987 y COSTA, 1992) sitúan a la provincia de Jaén entre uno de los espacios con mayor capacidad para la consolidación de sus propios sistemas productivos locales, parece oportuno estudiar el caso del desarrollo económico de la región urbana de Jaén y analizar la formación y el comportamiento dinámico de su sistema productivo desde una óptica estratégica de desarrollo.

Los hechos demuestran que hasta la mitad del siglo XX el sistema productivo local estaba casi exclusivamente dedicado a la agricultura y la elaboración de aceites de oliva (MARTÍN MESA, 1983) y al final del mismo su estructura es diversificada, y se centra, además de en la agricultura y la elaboración de aceites de oliva, en los siguientes sectores: confección, carnes y otros productos alimenticios, mueble de madera, componentes para automoción, papel, artesanía y prestación de servicios a empresas y ciudadanos (DURO, 1994.) Nuestra hipótesis de trabajo es que la evolución que ha experimentado el sistema productivo de la región urbana de Jaén en los últimos cincuenta años es consecuencia de un proceso de desarrollo endógeno -en el que se han combinado algunas inversiones externas-, que ha creado un territorio policéntrico en función de la especialización productiva de cada una de sus localidades, demostraríamos, además, que este sistema diversificado responde a varios modelos que dependen de su grado de integración en cadenas productivas locales o externas y del tipo de organización de la producción, y está condicionado por la evolución del mercado, la competencia de otros sistemas productivos locales y las propias estrategias y actuaciones que se desarrollen en el territorio.

El trabajo pretende responder a las siguientes preguntas, en primer lugar, cómo y por qué surgieron los sistemas productivos locales y cuáles fueron los factores que desencadenaron los procesos de creación y consolidación en el mercado. En segundo lugar, cómo están afectando a cada sistema productivo y a la región urbana en su conjunto los procesos de cambio que se están produciendo en el entorno global genérico y sectorial. En tercer lugar, el estudio se centra en evaluar el potencial de desarrollo de cada uno de los sistemas de fabricación local,

entendiéndolo como el resultado de la interacción y el aprendizaje entre los actores —empresarios, trabajadores, instituciones públicas y privadas, agentes sociales— para enfrentarse en mejores condiciones al entorno globalizado. Por último, es necesario completar la investigación con las estrategias que están utilizando tanto las empresas como los organismos públicos para adaptar la estructura productiva de la región urbana de Jaén a la situación competitiva actual.

Para alcanzar los objetivos propuestos combinamos los métodos cualitativo y cuantitativo. El primero permite conocer el origen y funcionamiento interno de cada uno de los sistemas productivos, determinar las principales interacciones que los hacen funcionar y valorar cuál es su capacidad de adaptación al entorno. El segundo se utiliza para sopesar la importancia de cada una de las variables analizadas en la investigación, para comparar el alcance de la actividad económica en relación con la competencia y entre las distintas empresas del territorio y para medir la intensidad de las relaciones de las empresas en las redes internas y externas de las que forman parte.

La técnica utilizada para obtener la información cualitativa ha sido la entrevista en profundidad a tres tipos de poblaciones. En primer lugar, los pioneros de las actividades, quienes ofrecen, mediante una entrevista abierta, los datos necesarios para conocer las causas del origen de los sistemas productivos, los problemas que se les plantearon al inicio y cómo resolvieron las primeras dificultades, lo que facilita información sobre la capacidad de ajuste de las empresas a largo plazo. En segundo lugar, los gerentes de las empresas seleccionadas, que facilitan información sobre la calidad de las relaciones entre las empresas y el medio urbano y entre éstas y su entorno competitivo, permiten interpretar la información cuantitativa más certeramente y proporcionan el punto de vista de los principales protagonistas de la actividad económica local. En tercer lugar, los principales agentes socioeconómicos del área urbana, entrevistados según pautas de estímulos abiertos, ayudan a entender las referencias de análisis con las que enfrentan las cuestiones relacionadas con la capacidad competitiva de las empresas y los territorios, las actuaciones que realizan para mejorar la

eficiencia en la actividad productiva local y, asimismo, otorgan su punto de vista sobre la manera en que se puede mejorar desde el ámbito local la capacidad productiva de los sistemas de empresas para mejorar el desarrollo del territorio.

Para obtener la información cuantitativa se ha utilizado la técnica de la encuesta sobre una muestra intencional, utilizando un cuestionario adaptado de otros anteriores usados por Camagni y Rabelloti en Italia para estudiar los procesos de adaptación e innovación en los sistemas productivos locales y por Vázquez Barquero y Sáez Cala en España para analizar la competitividad de los sistemas locales de empresas valencianos.

Tras explotar los datos cuantitativos y cualitativos, se han obtenido una serie de variables claves para los ámbitos externo e interno de la región urbana, siguiendo el modelo de análisis estratégico, a las que les ha sido asignada una valoración entre 1 y 5 de la siguiente manera: para el estudio externo se adjudica un 1 si se trata de una grave amenaza, un 2 si es una amenaza menos grave, un 3 si su efecto es neutro, un 4 si consiste en una moderada oportunidad y un 5 si supone una gran oportunidad. Para el estudio interno se otorga un 1 si es una importante debilidad, un 2 si se valora como una debilidad menor, un 3 si el efecto no proporciona debilidad ni fortaleza, un 4 si dispone el sistema local de una fortaleza y un 5 si en el entorno local ésta es notoriamente mejor que la pauta general del comportamiento del sector. Una vez obtenidas y valoradas las variables que constituyen las amenazas, oportunidades, fortalezas y debilidades de cada sistema productivo y de la región urbana, se someten a ponderación de informantes claves, quienes las ponderan de 1 a 100 según su influencia en la competitividad de cada sistema productivo local.

Una vez realizada esta operación, se realiza una comparación del resultado del análisis de cada sector en una matriz de portafolio (HENDERSON, 1979; McMILLAN, 1983; WIND & *al*, 1981; SÁEZ, 1996; HEREDERO & *al*, 1992; SÁEZ & *al*, 1988), donde el eje de ordenadas representa el resumen del análisis externo y el eje de abscisas la conclusión numérica del potencial de desarrollo de cada sector, lo que determina una posición en la matriz que expresa la

competitividad en el mercado de cada uno de los sistemas productivos locales. Además, los resultados obtenidos se plantean de forma dinámica atendiendo a las estrategias utilizadas por los empresarios y los organismos públicos, proporcionando desde dos planos de análisis la diversidad y evolución productiva de la región urbana de Jaén: considerándola como área urbana en formación y, por tanto, mostrándola bajo una unidad de análisis, para lo que se aplican las técnicas de portafolio, y planteando la dinámica de sus sistemas productivos locales bajo la óptica de su mayor o menor vinculación territorial.

## 2. LA VISIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO

Los trabajos de BECATTINI (1979) que aplican la teoría marshalliana de los distritos a las regiones italianas que experimentan crecimientos rápidos basados en la densidad de pequeñas y medianas empresas, las aportaciones que demuestran la existencia de procesos de industrialización en áreas rurales en España (VÁZQUEZ BARQUERO, 1983; 1987 y 1988b) y en Italia (FUÀ, 1983 y 1988) o los estudios sobre la concepción del entorno innovador (AYDALOT, 1986) dan pruebas de que la visión funcional del desarrollo deja a un lado capacidades de crecimiento que se han venido manifestando a lo largo del siglo XX en Europa, apoyadas en supuestos no considerados en los argumentos centrales de las teorías neoclásicas y keynesianas: la importancia de los entornos productivos, sociales e institucionales de cada territorio para convertirse en los actores esenciales de las sendas de desarrollo de cada localidad.

Dentro de este modelo de pensamiento podemos distinguir tres enfoques principales: el de los autores que privilegian el estudio de la organización industrial del territorio enfatizando el papel de las economías externas (BECATTINI, 1979; BECATTINI & *al.* 2000; BRUSCO, 1982; COSTA, 1988 y 1992; COSTA & *al.* 1999; PIORE & *al.* 1990; PORTER, 1991), las contribuciones desde la aplicación de las teorías del desarrollo (COFFEY & *al.* 1984 y 1985; FUÀ, 1983; GAROFOLI, 1995; VÁZQUEZ BARQUERO, 1983; 1984b y 1988a), que buscan los mecanismos impulsores del

cambio estructural en los procesos de acumulación de capital de las localidades y regiones, y la perspectiva que incide en la capacidad de innovación local como el principal motor del crecimiento (AYDALOT, 1986; CAMAGNI, 1991; MAILLAT, 1995)<sup>2</sup>. Estas aportaciones, y otras muchas que han seguido las líneas que ellas han marcado, abordan la problemática del desarrollo local y regional desde una perspectiva territorial, es decir, aceptando como clave la capacidad de los entornos locales para iniciar su propia senda de crecimiento y, lo que es más importante, reconociéndoles iniciativa para adaptar sus comportamientos productivos, sociales e institucionales a las situaciones que va imponiendo la evolución del modo de producción capitalista global en el que cada uno de ellos se encuentra inmerso.

Dentro de esta concepción, entendemos el territorio como un entramado de recursos físicos, sociales, culturales e institucionales cuya transformación en activos económicos depende del modo de desarrollo imperante en cada momento histórico, de las formas de organización de la producción y de su capacidad para integrarse en redes empresariales y territoriales que valoren el potencial de desarrollo local. En este sentido, bajo formas organizativas flexibles, constituye la fuente de economías externas que necesitan las empresas para mejorar la productividad y competir con éxito en el mercado. La organización flexible de la producción se ampara en los acuerdos formales, y sobre todo informales, que permiten la rápida y poco costosa transmisión de la información estratégica entre los agentes locales que constituyen el entramado de relaciones interinstitucionales.

Un sistema productivo territorializado constituye una red estratégica de carácter local donde se pueden obtener economías de escala internas a la misma, aunque sean externas a las empresas. La organización reticular otorga gran flexibilidad y facilita el ajuste dinámico de cada uno de los agentes que la integran, porque es un sistema en continua evolución que se basa en los conceptos de riesgo y apoyo recíproco, que permiten reducir los costes y aprovechar las sinergias (CAPELLIN, 1992.) La diversidad de

<sup>2</sup> Una clasificación similar, con extensa explicación de cada enfoque, puede encontrarse en LÁZARO (1999: 6-7-701.)

agentes y de empresas que forman la red local permite que la competencia y la cooperación no sólo coexistan, sino que formen la razón de ser del sistema productivo localizado. De esta manera, la competencia estimula la mejora continua y proporciona razones para innovar y adaptarse al entorno y la cooperación facilita la adquisición de factores productivos a menor coste o de mejor calidad, gracias a la especialización y flexibilidad de cada una de las empresas que participan en la red (PORTER, 1991.) Los elementos cooperativos permiten la coordinación de la división del trabajo y contribuyen a la integración del sistema, mientras que las fuerzas competitivas lo mantienen flexible e innovador (DEI OTTATI, 1996.)

La red local hace posible la aparición de ventajas competitivas derivadas de externalidades pecuniarias y, sobre todo, no pecuniarias (SCITOVSKY, 1954.) Como expuso MARSHALL (1890), la agrupación de actividades específicas en un territorio genera rendimientos crecientes derivados de economías externas si existe un mercado de trabajo abundante y cualificado, si cuenta con una oferta suficiente de proveedores para las fases iniciales e intermedias del proceso productivo y si la difusión de la información y las innovaciones técnicas se realiza rápidamente entre las empresas locales. La acumulación del saber deviene esencial para el crecimiento económico local (ROMER, 1986), depositado por la experiencia productiva especializada (ARROW, 1962) en el territorio, dando lugar a un conocimiento contextual (BECATTINI & *al.* 1996), que constituye no sólo ventajas competitivas para las empresas locales sino también factores de atracción para las foráneas, como consecuencia de las externalidades derivadas de la aglomeración local de individuos cualificados y, por tanto, más productivos (LUCAS, 1988.) La concentración de capital humano particular en un territorio supone un activo específico del mismo, es decir, difícilmente reproducible en otros lugares (COLLETIS & *al.* 1995), que provoca, en estos casos, la territorialización de algunas industrias que sólo pueden desarrollarse en espacios concretos, aunque, como advierte STORPER (1997), esta posibilidad se da sólo en muy pocas producciones. Con todo, la existencia de recursos relativamente especializados supone

un factor clave para la competitividad de las ciudades y las regiones.

Las instituciones reguladoras y las prácticas sociales locales habituales en los negocios son importantes para mantener los costes de transacción a niveles bajos, tanto que la viabilidad de los sistemas territoriales de producción depende de las instituciones y de su capacidad de regulación, concertación y apoyo al sistema industrial local (HELMING, 1999), porque éstas se constituyen en las principales difusoras de la información estratégica y de los valores que prevalecen en el territorio (BECATTINI, 1989.) En este sentido, como afirma RODRÍGUEZ POSE (1998), los actores sociales y las instituciones aportan los recursos intangibles básicos para el desarrollo económico, de manera que aquellos territorios que cuentan con una elevada densidad institucional ven favorecidos sus procesos de crecimiento, porque ésta garantiza una adecuada dotación de bienes públicos y un contexto adecuado para la cooperación y el aprendizaje.

Sin embargo, no es la existencia de instituciones por sí misma la que mejora el desarrollo, sino su forma, orientación y la manera en que se relacionan éstas entre ellas para resolver los problemas que requieren una actuación colectiva, como demuestra BENNETT (1998) para el caso de las asociaciones voluntarias de empresarios en el Reino Unido, ya que como afirma NORTH (1993), algunas economías crean instituciones que estimulan el crecimiento, mientras que las que otras erigen provocan estancamiento —Rodríguez Pose (1998: 197-202) sitúa entre éstas a Andalucía—. No obstante, la relación entre instituciones y desarrollo se centra, más que en la existencia o no de aquéllas y en el carácter con el que surgen o se mantienen, en la evolución y flexibilidad de las mismas, que es lo que permite su adaptación a las nuevas circunstancias productivas y sociales de cada momento histórico, por oposición a su rigidez, que contribuye al estancamiento económico (ALFONSO, 1999), pues la esencia del desarrollo consiste en la capacidad organizativa y flexible para crear nuevos procesos, que sólo tendrán éxito si la colectividad local puede adaptarse culturalmente a ellos (GEORGESCU-ROEGEN, 1971) para integrarlos en su

dinámica local de acuerdo con sus mecanismos institucionales anteriores (LATELLA, 1999).

En definitiva, estamos argumentando que la visión territorial del desarrollo sostiene que el cambio estructural descansa en la capacidad de cada entorno local para ser actor, es decir, decisor de su propio proceso de desarrollo y que la calidad del mismo dependerá, como propone VÁZQUEZ BARQUERO (2000 y 2002), de la interacción que se establezca entre los cuatro determinantes del desarrollo local: la innovación y el conocimiento; el grado de flexibilidad de su producción; la flexibilidad institucional local y su capacidad de evolución; y las diversas funciones urbanas que el territorio realice en función de su inserción en las redes de ciudades de las que forma parte.

### 3. LA REGIÓN URBANA DE JAÉN: DE LA AGRICULTURA A LA DIVERSIDAD

La región urbana de Jaén (196.404 habitantes) es un sistema de ciudades situado en el sur de España, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se articula en torno a la capital provincial (110.781),

formado por localidades desde las que se puede acceder a la ciudad principal en menos de treinta minutos. Las principales relaciones de su estructura interna dependen básicamente de las funciones que realizan sus nodos y de los vínculos que mantienen entre sí y con la ciudad central. En el territorio destaca sobre las demás actividades la producción de aceite y el cultivo del olivar, lo que supone que, a excepción de la capital, existe un alto componente rural que se solapa con las actividades industriales y de servicios consolidadas en algunos municipios. Así, además de la actividad aceitera, también llevan a cabo funciones básicamente urbanas las ciudades de Martos (22.732), Torredonjimeno (13.846), Torredelcampo (13.052), Mancha Real (9.012) y Mengíbar (8.339), por su desarrollo industrial y de servicios básicos de apoyo, mientras que Fuerte del Rey (1.157), Jamilena (3.301), La Guardia (2.062), Los Villares (4.851), Pegalajar (3.074) y Villatorres (4.197) son ciudades rurales que se dedican casi exclusivamente a la fabricación de aceite o a alguna actividad relacionada con modelos de desarrollo agrario, como por ejemplo la artesanía de fibras vegetales en Los Villares (véase la FIG. 1).



**FIG. 1. Provincia de Jaén**

Fuente: Elaboración propia.

Hasta mediado el siglo XX la única actividad relevante de la región urbana de Jaén era la fabricación de aceite de oliva virgen, que se puede considerar tradicional en este territorio. A comienzos de los años cincuenta empieza a cimentarse la diversificación industrial que, al contrario de lo que sucede en otras zonas de Europa, no conlleva un crecimiento económico considerable, como atestigua el hecho de que en esta época la provincia de Jaén tiene el mayor saldo migratorio de España (ORTEGA, 1984, p.34.) Con todo, en este periodo expansivo del cuarto ciclo de Kondratiev —1951-1973— se sientan las bases de su actual entramado productivo, a excepción de la hilera del aceite de oliva. Durante la fase de recesión económica -desde la década de los setenta- y, sobre todo, durante los años ochenta, se desarrollan los sistemas locales de empresas. Las adaptaciones de orden técnico y organizativo, los cambios en la demanda y el aumento de la competencia van a determinar los puntos de inflexión en el desarrollo de cada uno de los sistemas productivos locales, y la procedencia del capital nos va a permitir diferenciar entre actividades con origen endógeno y externo.

Desde los años cincuenta, se viene produciendo un lento proceso de formación y ajuste estructural de algunos sectores productivos, que ha favorecido la diversificación industrial en este territorio. De un lado, se identifican varias hileras de fabricación cuya aparición atiende a un modelo de desarrollo endógeno (RODRÍGUEZ COHARD, 2001), pues a partir del aprovechamiento de tecnologías maduras —suficientemente difundidas— y con capital exclusivamente local comienzan a

fabricar sus productos desde los conocimientos artesanales, consiguiendo abrirse un hueco en el mercado gracias a la incorporación de nuevas técnicas productivas, a la adopción de formas organizativas innovadoras y, sobre todo, a la gran expansión de la demanda, que garantizó las ventas sin la realización de grandes esfuerzos comerciales. De otro lado, hay que destacar las localizaciones de industrias con capital externo al territorio, cuyo proceso de ajuste estructural permitió que una de estas empresas —Valeo Iluminación, S.A— creara, para mejorar su eficiencia a largo plazo, un sistema productivo local a su servicio, mientras que las demás inversiones externas han mantenido —con mayor o menor relación con su entorno— sus producciones internalizadas (véase la FIG. 2.)

### 3.1. Industrialización de carácter endógeno

Los sistemas productivos locales clasificados como de desarrollo endógeno se han generado por empresarios cuyos comportamientos se acercan al del típico empresario schumpeteriano, sobre todo en los casos del mueble y la artesanía. Las actividades que surgen siguiendo este modelo de desarrollo son la artesanía de artículos de decoración y cestería en Los Villares, la industria del mueble de madera en Mancha Real, la fabricación industrial de embutidos y derivados de la carne en Jaén y, con mayor influencia externa, la confección en el corredor Jaén-Torredelcampo-Torredonjimeno-Martos.

**FIG. 2. Clasificación de las actividades que surgen en el período 1950-1973, según el modelo de desarrollo y la potencialidad para generar economías externas**

POTENCIALIDAD	MODELOS DE DESARROLLO	
	Endógeno	Exógeno
Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Artesanía de fibras vegetales</li> <li>– Mueble de madera</li> <li>– Confección de prendas de vestir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Proyectores para automóviles</li> </ul>
Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elaborados cárnicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Galletas</li> <li>– Cemento</li> <li>– Papel</li> </ul>

Fuente: RODRÍGUEZ COHARD, 2001

### 3.1.1. *El sistema productivo de la artesanía, cestería y artículos para la decoración en Los Villares*

Esta actividad se inicia gracias a la habilidad de los empresarios locales para adaptarse a la difícil situación que se les presentaba tras la guerra civil española. La agricultura, actividad a la que se había dedicado el cabeza de familia —fallecido en la guerra—, no era rentable en las pequeñas explotaciones serranas, por lo que recuperan el oficio artesano, ya residual en los años cuarenta, al que se habían dedicado los bisabuelos maternos: fabricación de cestas y pequeños canastos de retama que vendían directamente a grandes tiendas de Madrid y Barcelona. Los productos tuvieron gran aceptación, por lo que contrataron a algunos especialistas para enseñar a mujeres del pueblo que, una vez instruidas, trabajaban a destajo en sus domicilios.

La demanda de los productos fabricados con retama fue decayendo, por lo que se decidieron a trabajar el mimbre, cuya técnica aprendieron de un viejo artesano de la localidad que hacía cestas para hortelanos. Este cambio en la orientación de la producción fue decisivo, ya que se inició un proceso de difusión del saber-hacer productivo a gran escala por el municipio e, incluso, por la comarca. Durante los años cincuenta, algunos distribuidores alemanes de productos artesanos se pusieron en contacto con ellos para que fabricaran cestos de mimbre, cuyo destino iba a ser el mercado europeo —Francia y Alemania, principalmente—, lo que provocó la necesidad de instruir a muchas más personas en la fabricación de este producto, creando, de esta manera, el saber hacer productivo de la localidad. En la actualidad, existen 15 empresas que se dedican a la elaboración artesanal de artículos de decoración, coordinando el trabajo de 450 personas en esta localidad.

### 3.1.2. *El sistema productivo del mueble de madera en Mancha Real*

Hasta 1960 la fabricación de muebles en Mancha Real se había realizado exclusivamente de forma tradicional por ebanistas de la localidad. A partir de esta fecha, un grupo de empresarios comienza a

fabricar en serie muebles de cocina que no se habían fabricado hasta el momento. Llevados por una situación de necesidad que actúa de factor motivador de la iniciativa empresarial, ponen en marcha una idea que va a suponer un cambio en el producto fabricado y en la organización de la producción: la fabricación en serie de muebles de madera esmaltados para cocina.

La transformación del taller de ebanistería en una pequeña fábrica de muebles de cocina fue un éxito, ya que el producto supone una novedad para el mercado donde iba dirigido, el más cercano —pequeños pueblos de la provincia de Jaén, Granada y Córdoba—, pues ofrecía, a buen precio, un pequeño mueble de madera de chopo esmaltado —en lugar del mueble metálico que se vendía entonces en este mercado—. A partir de aquí comienzan a ampliar las ventas y a interesarse por innovaciones técnicas que faciliten el trabajo y reduzcan costes, por lo que acuden a la feria de muestras de Barcelona, donde conocen a un representante de maquinaria alemán que les orienta para la fabricación de un nuevo producto: el mueble de cocina por elementos. Este cambio en la producción supone la reorganización de la fabricación y la creación de la primera industria moderna de muebles de Mancha Real, con nuevas expectativas de mercado —regional y nacional— y con delegaciones en Madrid, Málaga y Barcelona.

En esta primera experiencia se forman más de 100 trabajadores. Algunos de ellos, al verse abocados al desempleo por la crisis de la empresa a fines de los setenta, se van a convertir en los nuevos empresarios que inician el gran crecimiento de este sector en Mancha Real durante los años ochenta, generando un efecto cascada —en cuanto a la formación de nuevas empresas— gracias a la difusión del saber hacer productivo en la localidad, fundamentado en el aprendizaje que recibieron en la empresa pionera, en la que no sólo adquirieron los conocimientos productivos sino que tomaron conciencia de la creciente turbulencia del entorno en el que se iban a desenvolver sus empresas. Hoy en día, el territorio cuenta con más de 100 empresas dedicadas a este sector, que emplean a 1.500 trabajadores.

### 3.1.3. La confección de prendas de vestir

El desarrollo de la confección en la región urbana de Jaén proviene de la conjunción de tres factores, a saber:

1. La creación de talleres en las áreas rurales por parte de las fábricas de confección catalanas y valencianas para descentralizar las fases más intensivas en mano de obra.
2. La ampliación de los objetivos empresariales de algunos sastres y comerciantes de tejidos, que ven en la fabricación de prendas de vestir una oportunidad de negocio.
3. El paso de algunos agentes comerciales de las fábricas catalanas y valencianas a la actividad industrial que, aprovechando sus conocimientos del mercado, se instalan en territorios alejados de las zonas de fabricación, como Jaén.

Estos tres factores, sobre todo el primero, se convierten en las vías de difusión de los conocimientos productivos necesarios para llevar a cabo el proceso de confección industrial en la región urbana de Jaén. La creación de talleres en territorios que tengan mano de obra más barata supone para el proceso de industrialización, no tanto la enseñanza del proceso productivo por parte de los fabricantes, cuanto la oportunidad que se les presenta a los empresarios locales para imitar los patrones que sirven de base para el corte de las piezas de tejido. Este fácil mecanismo de transmisión del diseño del corte de las prendas, el aprovechamiento de los conocimientos en confección casera de la mayoría de la población y la baja capacidad tecnológica necesaria para poner en marcha estas fábricas son los determinantes fundamentales para que la actividad se difunda rápidamente durante los años sesenta y setenta, aprovechando el gran aumento de la demanda. La segunda vía de difusión, la transformación de los comerciantes al por menor en fabricantes de prendas de vestir, se pone en marcha porque, en muchos casos, los pequeños comerciantes de artículos de confección poseen conocimientos de sastrería o modistería, por lo que fácilmente se produce el mismo proceso de imitación anterior, además adaptan las prendas de vestir

fabricadas en serie a la medida de los compradores, ya que disponen de taller de confección o tienen acuerdos de cooperación con éstos. Asimismo, la irrelevancia de decisiones comerciales estratégicas para asegurar su entrada en el mercado -la demanda es superior a la oferta- permite a algunos comerciantes al por menor convertirse en fabricantes de prendas de vestir. En tercer lugar, la transformación de los agentes comerciales en fabricantes, se produce, básicamente, gracias al conocimiento que éstos tienen del mercado y a las accesibles condiciones de fabricación que ofrece el producto. Actualmente, la región cuenta con más de 80 industrias que emplean alrededor de 1.000 trabajadores.

### 3.1.4. El sector cárnico en la ciudad de Jaén

El conocimiento del proceso de producción para la fabricación de embutidos y otros derivados de la carne —de cerdo principalmente— estaba suficientemente difundido entre la población hasta los años cuarenta. De hecho, la fabricación artesanal de estos productos era una actividad tradicional de carácter familiar en las áreas rurales. La transformación de la actividad artesanal casera en una actividad industrial se produce tras la ampliación de los objetivos de chacineros menores —dedicados a la fabricación y venta al por menor de embutidos, fiambres y otros derivados de la carne, que ellos mismos fabricaban— y de matarifes profesionales, quienes comienzan a producir y vender al por mayor para atender la creciente demanda de esta producción, pues la fabricación familiar generalizada de carácter artesanal empieza a desaparecer a partir de la década de los cincuenta, motivada por las alteraciones que se están produciendo en el sistema de ciudades y el cambio en el modo de vida de la población, que se está desplazando desde un ámbito rural a otro urbano. Hoy en día, la ciudad de Jaén cuenta con una gran industria, cuatro empresas de tamaño medio y decenas de pequeñas que emplean a algo más de 700 trabajadores —entre las que destaca Campocarne Andalucía, S.A., que ocupa a 300 empleados—, abasteciendo, fundamentalmente, al mercado regional y nacional, aunque también dirigen su producción hacia mercados internacionales.

La formación de este sistema productivo local se ha conseguido mediante la utilización de los conocimientos tradicionales. En las empresas que lo componen no se desarrolla un proceso de externalización productiva —acaso porque la fabricación de productos alimenticios no reúne las condiciones adecuadas que faciliten la fabricación de distintas fases en varios centros productivos—, sino al contrario, de integración vertical —hacia atrás y hacia delante— que se manifiesta en la creación de un complejo ganadero-industrial y comercial en el sector cárnico.

Analizadas las diferentes actividades de producción endógena que han contribuido a diversificar la estructura productiva del territorio, podemos concluir que mantienen algunos rasgos comunes. La variable que nos permite identificar los sistemas locales de la artesanía en Los Villares, del mueble en Mancha Real, de la confección en la región urbana y de los derivados cárnicos en Jaén es que su formación y los primeros ajustes productivos se han financiado casi exclusivamente con capital local, aprovechando los conocimientos artesanales que se tenían del proceso de producción. Sin embargo, han sido fundamentales las influencias externas, sobre todo en la artesanía y el mueble de madera, permitiendo a las empresas locales penetrar en los mercados internacionales de productos y factores y, en el caso de la confección, han motivado la propia formación del sistema productivo en el territorio. No menos importantes han sido los procesos de difusión de los conocimientos específicos que en estas mismas actividades han llevado a cabo las empresas locales en la región urbana de Jaén, gracias a la descentralización funcional, con la excepción de la principal empresa cárnica, que ha realizado un proceso de integración vertical del sector. En definitiva, la calificación de endógeno, aplicada al modelo de creación y desarrollo de estos sectores en el territorio se debe a la participación del capital local y a la utilización de los conocimientos tradicionales de fabricación en las primeras etapas del ciclo de vida de los sistemas productivos. No obstante, no hay que restar importancia a las influencias externas que han recibido los empresarios locales en los momentos de ajuste del sistema productivo, que les han

supuesto aumentar la productividad y la competitividad de sus empresas, y por extensión del territorio, en los mercados nacionales e internacionales.

### **3.2. La localización de inversiones externas**

La presencia de inversiones externas en la región urbana de Jaén es escasa, solamente podemos destacar algunas empresas relevantes cuyo capital procede de otros territorios, nacionales o internacionales, entre ellas la planta industrial del Grupo Heineken, Holderbank, Cuétara, Valeo, Smurfit y otras con menos empleados, como por ejemplo Migasa o B-Braun. Los procesos productivos de la fabricación de cemento (Holderbank), papel (Smurfit), galletas (Cuétara) y cerveza (Heineken) no han permitido la difusión de los conocimientos industriales en el territorio, hasta el punto de llegar a formar un sistema local de empresas para la fabricación de sus productos, ya que han imposibilitado la externalización de las fases industriales de la producción. Sin embargo, en el caso de Valeo Iluminación, S.A. —dedicada a la producción de proyectores para automóviles— sí, pues durante los años ochenta llevó a cabo la externalización de servicios y algunas fases en la fabricación del producto para flexibilizar su estructura y facilitar su crecimiento sin incurrir en elevados costes de inversión en factores. Esto ha supuesto la creación de un sistema local de empresas mediante la difusión de los conocimientos de fabricación y organización en el municipio de Martos.

### **4. DINÁMICA DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES**

Los sistemas productivos locales se encuentran sometidos a las influencias externas de un mercado cada vez más global y a la dinámica de su propio funcionamiento. En la FIG. 3 se representan esquemáticamente los resultados cuantitativos del análisis empírico, con los que se ha construido la matriz de posicionamiento local (FIG. 4.) La región urbana de Jaén compite en el sistema de

**FIG. 3. Matriz Dafo de los sistemas productivos locales de la región urbana de Jaén**

Orden	Aceites de oliva			Proyectores			Cárñico			Confección			Artesanía			Mueble M. Real			Mueble Resto									
	O	%	F	O	%	F	O	%	F	O	%	F	O	%	F	O	%	F	O	%	F	%						
1	5	15	5	5	5	11	3	9	4	8	4	6	4	8	4	8	5	20	5	21	4	7	5	6	4	7		
2	4	12	4	6	5	14	5	9	4	9	4	5	3	12	5	6	4	20	5	21	5	3	5	5	5	3		
3	4	20	5	6	5	4	4	11	4	3	5	10	5	13	5	7	4	8	5	21	3	14	3	5	3	14		
4	4	8	4	5	3	3	4	6	5	13	4	9				4	5	4	10	5	16	4	5	5	16			
5	4	4	4	5	5	7	5	7	4	10	4	9				5	6					4	6					
6	4	6	5	4	5	9	4	7		4	7											5	8					
7		4	5		5	6																4	7					
8		4	6		4	7																5	6					
9		5	6		5	7																5	6					
10		4	6		5	7																4	5					
A	%	D	%	A	%	D	%	A	%	D	%	A	%	D	%	A	%	D	%	A	%	D	%	A	%	D	%	
1	2	12	2	5	2	10	2	9	2	16	2	8	2	6	1	8	1	20	1	21	3	17	2	7	3	17	2	17
2	2	7	1	5	3	23	2	8	2	8	2	7	1	6	2	7	3	5			2	5	2	7	2	5	2	16
3	1	8	1	7	2	11	2	7	2	4	2	9	1	24	1	5	2	15			1	13	1	6	1	13	2	12
4	1	8	2	5	3	8			2	21	2	5	1	13	1	8	3	2			3	18	2	7	3	18	2	11
5		1	5				2	8	2	9	3	7	1	8	2	5				1	4	2	8	1	4	1	18	
6		1	7				2	6	2	8	2	8							1	3	2	6	1	3	2	14		
7		1	5				2	5	2	3	1	7										1	12					
8		1	7				2	5					1	6														
9													1	8														
10													2	7														
11													1	7														
<b>VALOR</b>	<b>3,29</b>	<b>2,93</b>	<b>3,69</b>	<b>3,79</b>	<b>2,99</b>	<b>3,02</b>	<b>2,31</b>	<b>1,98</b>	<b>3,13</b>	<b>4,06</b>	<b>3</b>	<b>3,38</b>	<b>3</b>	<b>1,58</b>														

1. Se han separado el sistema productivo local del mueble de madera de Mancha Real del resto de la región urbana por tener comportamientos competitivos claramente diferentes.
2. Sólo se tienen en cuenta para estas valoraciones aquellos sectores que formen un sistema local de empresas, no las industrias aisladas.
3. El número de orden hace referencia a las siguientes variables: **Aceites de oliva:** Oportunidades: 1. Valoración de lo natural. 2. Fuerte cooperación. 3. Información cliente final. 4. Nichos comerciales. 5. Expansión nuevos mercados. Amenazas: 1. Importantes sustitutivos. 2. Gran poder distribuidores. 3. Falta control mercado final. 4. Reducción ayudas públicas. Fortalezas: 1. Centro de Investigación. 2. Redes de investigadores. 3. Control materia prima. 4. Proveedores competentes. 5. Dotación servicios básicos. 6. Economías de aglomeración. 7. Organismos impulsores. 8. Apoyo público. 9. Creación de eventos. 10. Redes públicas internacionales. Debilidades: 1. Escasa formación. 2. Aversión riesgo. 3. Falta gestores. 4. Reducida calidad. 5. Falta servicios avanzados. 6. Poco esfuerzo comercial. 7. Insuficiente capacidad de refino. 8. Falta de orientación al mercado. **Proyectores:** Oportunidades: 1. Exigencias de calidad. 2. Mayor poder de grandes grupos. 3. Creciente uso automático. 4. Ayudas públicas localización. 5. Segmentación mercado. 6. Liberalización comercial. Amenazas: 1. Outsourcing global. 2. Poder compradores. 3. Poder competidores. 4. Madurez innovadora. Fortalezas: 1. Abundante mano de obra. 2. Proceso de aprendizaje. 3. Atracción inversión externa. 4. Redes internacionales. 5. Sistema flexible. 6. Difusión técnicas organizativas. 7. Atención a la calidad. 8. Diversificación. 9. Fluidez la información. 10. Elevada competencia. Debilidades: 1. Calificación mano de obra. 2. Asistencia tecnológica. 3. Falta investigación. **Cárñico:** Oportunidades: 1. Inversión externa. 2. Hábitos de consumo. 3. Expansión en mercados emergentes. 4. Posicionamiento en antiguos países socialistas. 5. Nuevos nichos de mercados. Amenazas: 1. Dietas light. 2. Aumento de competidores. 3. Productos sustitutivos. 4. Presiones grandes superficies. 5. Estancamiento del consumo. Fortalezas: 1. Mano de obra especializada. 2. Mano de obra barata. 3. Posición geográfica. 4. Densa red comercial. 5. Diversificación de mercados. 6. Elevada competencia local. Debilidades: 1. Escasa formación directiva. 2. Escasa financiera. 3. Pocas industrias auxiliares. 4. Nula cooperación. 5. Falta de acciones de imagen. 6. Flujo de información infeliz. **Confección:** Oportunidades: 1. Calidad mejor que competidores. 2. Nuevos nichos en mercados europeos. 3. Liberalización de mercados en Europa. Amenazas: 1. Poder de grandes competidores. 2. Disminución de precios en el mercado. 3. Poder de grandes compradores. 4. Control de las cadenas de fabricación mundiales por grandes empresas. 5. Recesión del mercado. 6. Competencia de países con muy bajos costes. 7. Aumento de pequeños competidores. Fortalezas: 1. Mano de obra cualificada. 2. Densidad de talleres de confección. 3. Difusión del saber-hacer. Debilidades: 1. Falta de técnicos cualificados. 2. Ausencia centro de formación. 3. Incapacidad financiera. 4. Falta de orientación comercial. 5. Agentes comerciales compartidos. 6. Ausencia de marketing. 7. Estrategias defensivas. 8. Falta de servicios avanzados. 9. Inflexibilidad de los proveedores. 10. Dependencia tecnológica. 11. Ausencia de asociacionismo. **Artesanía:** Oportunidades: 1. Interés del mercado por productos naturales. 2. Segmentación del mercado. 3. Expansión comercial extraeuropea. 4. Múltiples ciclos del producto. Amenazas: 1. Productos sustitutos muy baratos. 2. Acuerdos entre grandes importadores. 3. Aumento del poder de los grandes clientes. 4. Agotamiento del ciclo de algunos productos. 5. Aumento de competencia. Fortalezas: 1. Capacidad de adaptación de las empresas. 2. Facilidad de adaptación de la mano de obra local. 3. Posicionamiento en mercados especializados. 4. Buenas relaciones con la sociedad local. 5. Elevada competencia local. Debilidades: 1. Coste de la mano de obra. **Mueble de Madera:** Oportunidades: 1. Poca presencia de grandes empresas en el mercado. 2. Posibilidades de expansión en nuevos mercados. 3. Segmentación del mercado. 4. Apertura de economías socialistas. Amenazas: 1. Valoración de la calidad. 2. Productos sustitutivos. 3. Grandes superficies especializadas. 4. Poca influencia en el mercado. 5. Pocas posibilidades en segmentos medios-altos. 6. Estancamiento del mercado. Fortalezas del Mueble de Madera en Mancha Real: 1. Proceso de aprendizaje. 2. Conexión con redes internacionales. 3. Buena oferta de componentes y servicios. 4. Proceso de difusión técnica. 5. Economías de aglomeración. 6. Mercados internacionales. 7. Elevada propensión al autoempleo. 8. Elevada competencia local. 9. Buena fluidez en la información. 10. Elevado asociacionismo. Fortalezas del Mueble de Madera del resto de la región urbana: No son dignas de reseñar. Debilidades del Mueble de Madera en Mancha Real: 1. Escasa formación de los empresarios. 2. Baja cualificación de la mano de obra. 3. No existe investigación. 4. Absentismo laboral. 5. Nulas estrategias de marketing. 6. Reducido uso de servicios avanzados. Debilidades del Mueble de Madera en el resto de la región urbana: 1. Escasa formación gestora de los empresarios. 2. Baja cualificación de la mano de obra. 3. No existen recursos de investigación. 4. Poca integración en redes de proveedores y clientes. 5. Baja orientación al mercado. 6. Escasa utilización de servicios avanzados. 7. Reducida interacción con el medio urbano.
4. La puntuación asignada a cada una de las variables recogidas en la nota anterior refleja el grado de fortaleza: 5 mayor que 4, el grado de oportunidad: 5 mayor que 4, el grado de amenaza: 1 mayor que 2, y el grado de debilidad: 1 mayor que 2. El valor 3 es neutro a los efectos de su consideración como amenaza-opportunitad o fortaleza-debilidad.
5. Las puntuaciones anteriores aparecen ponderadas –en porcentajes– según las valoraciones otorgadas por expertos de cada uno de los sectores estudiados.
6. Los valores totales de cada uno de los sistemas productivos locales proporcionan un punto en la matriz de posicionamiento de la región urbana de Jaén (figura 4). La situación ideal de la matriz es el valor (5,5) y la pésima es el (1,1), porque mostraría, en el primer caso, un sistema productivo con plena fortaleza en un entorno de oportunidades y, en el segundo caso, un sistema productivo con plena debilidad en un entorno repleto de amenazas.

Fuente: Elaboración propia

ciudades con suerte dispar, según la actividad productiva, fruto de su diversificación dentro de una especialización en actividades maduras que garantizan su posición competitiva a medio plazo, pero que se enfrentan a una gran competencia en unos mercados con bajo crecimiento y cada vez más concurridos, especialmente en las actividades cárnica, del mueble de madera y, sobre todo, en la confección de prendas de vestir. Por otra parte, los demás sectores, aunque también maduros, disponen de mayores posibilidades de crecimiento: en el caso de los aceites de oliva puede aprovechar las oportunidades que ofrece el segmento del aceite de oliva virgen, que se encuentra en expansión; la posición de liderazgo de Valeo Iluminación supone posibilidades de crecimiento en un sector que aún no ha llegado a su umbral máximo; y la artesanía de fibras vegetales está encontrando nichos con los que mantener su competitividad internacional.

Si las posibilidades que ofrecen cada uno de los mercados a la región urbana son distintas, también lo es la capacidad competitiva de sus sistemas productivos. Y es que mientras algunos han aprendido a adaptarse a las circunstancias del mercado y del entorno tecnológico y comercial mediante modificaciones en el producto y en los canales de comercialización, como la artesanía de fibras vegetales; a través de una expansión

internacional aprovechando ventajas competitivas en factores, como el mueble de madera de Mancha Real; y adquiriendo capacidades productivas, como el sistema de empresas auxiliares de Valeo Iluminación; otros sistemas locales han adoptado estrategias defensivas que les han relegado a un ámbito local, como el mueble de madera del resto de la región urbana; han intentado competir en costes con otros territorios de salarios mucho menores, como la confección; no han sido capaces de controlar sus canales de comercialización, como los aceites de oliva; o no han sabido aprovechar totalmente las ventajas competitivas locales, como el sector cárnico.

Al observar la matriz de posicionamiento (FIG. 4) se aprecian las dos principales características de este territorio: su diversidad productiva y, no obstante, la importancia que sigue manteniendo la actividad aceitera. Estos hechos aparentemente paradójicos definen la economía local. La diversidad productiva exige contemplarla desde un planteamiento complejo, pero dotado de unidad, pues si bien las distintas actividades sitúan al territorio en múltiples sistemas de ciudades –Martos en proyectores, Los Villares en Artesanía, la región urbana en general en confección y aceites, Jaén en cárnico, Mancha Real en mueble-, la ciudad de Jaén actúa de interfaz en todas ellas para enlazar los ámbitos

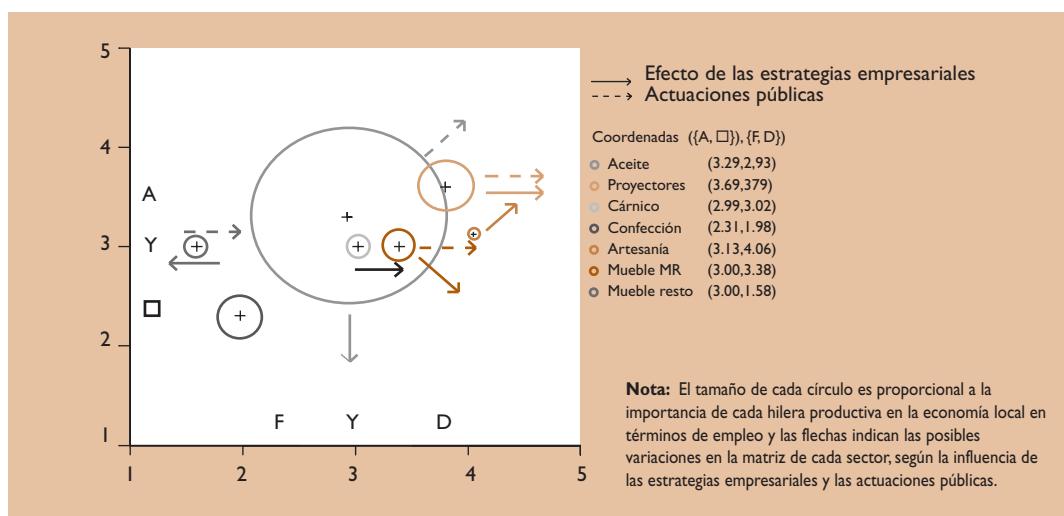


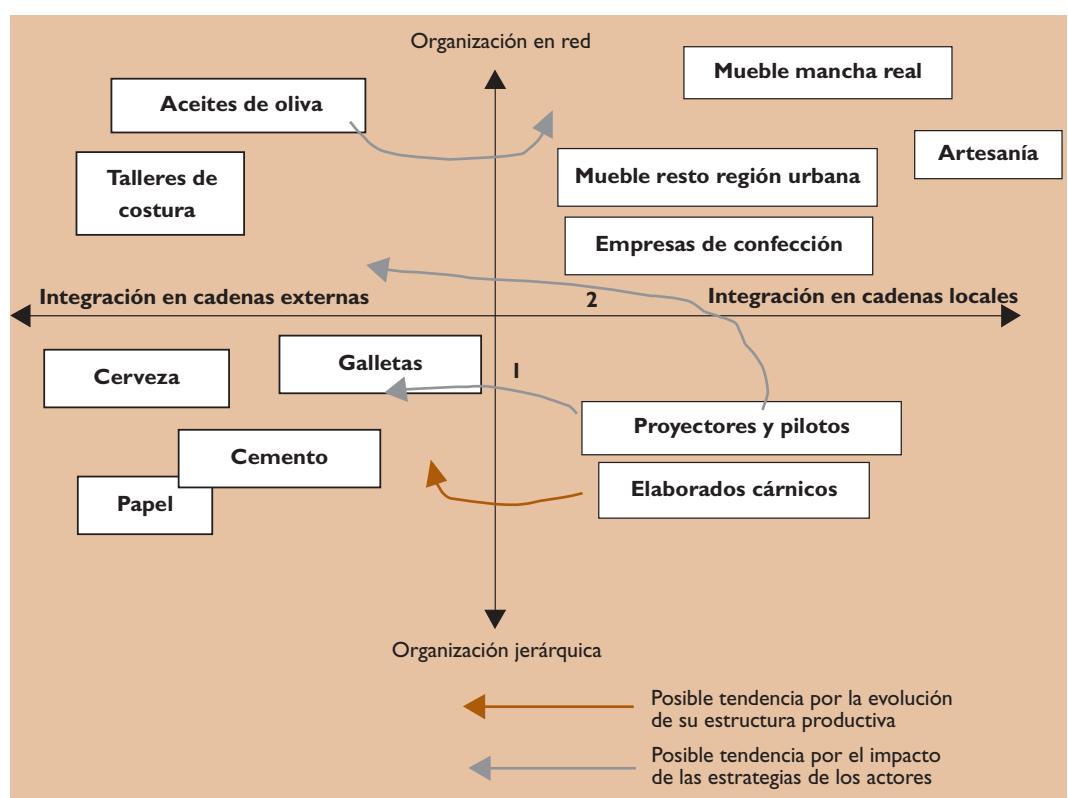
FIG. 4. Matriz de posicionamiento dinámico del territorio

Fuente: Elaboración propia.

productivos locales con los ámbitos productivos internacionales, los ámbitos privados con los ámbitos públicos y los ámbitos sociales locales con los ámbitos sociales globales, ya que dispone de los servicios públicos y privados mínimos que necesitan las pequeñas empresas de la región urbana para posicionarse en los ámbitos nacionales e internacionales: servicios administrativos, sanitarios, educativos, enlaces logísticos, sedes de las asociaciones de empresarios, agencias de desarrollo y otros instrumentos públicos de apoyo al ámbito productivo, además de aportar a las pequeñas ciudades cercanas una masa de población mínima crítica con múltiples relaciones productivas, que permite atraer inversiones públicas.

Como consecuencia de las consideraciones anteriores que arrojan el resultado competitivo que de forma gráfica puede verse en la matriz, la región urbana de Jaén tiene distintas posibilidades de actuar en cada uno

de estos sistemas productivos para mejorar su posición competitiva. En este sentido, los actores locales ponen en marcha estrategias y actuaciones de ajuste. Así, el sector de aceites de oliva no es capaz de aprovechar las oportunidades del entorno por los reducidos avances en comercialización, aunque consiga aumentos de productividad. Los elaborados cárnicos desarrollan elementos estratégicos que impiden la reducción de sus cuotas de mercado y orientan sus inversiones hacia nuevos productos y mejoras de la productividad. La industria de proyectores y pilotos responde a los requerimientos del entorno y aumenta sus capacidades competitivas. El mueble de madera en Mancha Real mantiene una estrategia basada en el liderazgo en costes e invierte para mejorar la productividad. El mueble de madera del resto del territorio atiende básicamente un mercado local, lo que reduce su exposición a la competencia internacional, pero no atiende ni mejora sus capacidades



**FIG. 5. Dinámica de los modelos productivos locales**

Fuente: Elaboración propia a partir de la caracterización de MAILLAT y & al (1998) y VÁZQUEZ BARQUERO (1999).

productivas. La confección de prendas de vestir consolida sus estrategias defensivas para reducir costes. La artesanía de fibras vegetales se adapta rápidamente a los mercados que consumen productos con alto valor añadido y plantean una innovación constante en sus artículos para atender los requerimientos de los clientes.

Como se ve, en los sistemas productivos menos orientados al mercado —el mueble de madera del resto del área urbana y los aceites de oliva—, las tendencias que se desprenden de las actuaciones empresariales y públicas son contradictorias. Así, los avances en la eficiencia de los procesos de fabricación, fruto de la creación de un centro tecnológico de la madera se contraponen con la falta de atención empresarial hacia las áreas estratégicas y, en el caso del aceite de oliva, la política pública de posicionamiento internacional del sector y de mejora de los factores productivos locales se opone a la falta de capacidad empresarial para hacer frente a los cambios institucionales globales. Sin embargo, en los sistemas de fabricación de muebles de madera en Mancha Real y de proyectores y pilotos en Martos, las actuaciones públicas refuerzan y orientan el sentido de las estrategias empresariales. Por el contrario, los sectores cárnico, artesanal de fibras vegetales y confecciónista carecen de impulsos públicos relevantes para aumentar su competitividad, aunque, salvo en el caso de la confección, las estrategias empresariales se encaminan hacia un progreso en su posición en el mercado.

La caracterización de los modelos productivos que se han venido consolidando en la región urbana de Jaén durante las últimas décadas posee una dinámica propia, como consecuencia de la evolución de las estructuras productivas sectoriales y del impacto de las estrategias de los actores locales sobre el territorio.

Los talleres de confección y las empresas fabricantes de aceites de oliva, caracterizadas por su bajo grado de organización jerárquica y por su dependencia de cadenas de producción externas al territorio, se están desenvolviendo en un escenario de recientes y progresivas tendencias de liberalización comercial, con el consiguiente aumento de competencia. En el primer caso, la falta de una respuesta retadora de las empresas locales y la escasa atención pública al sector

impiden un cambio de orientación estratégica en su modelo productivo, lo que plantea una situación difícil para su competitividad a largo plazo. En el segundo caso, si bien los aceites de oliva tienen numerosos eslabonamientos en el territorio, su vinculación externa en el ámbito comercial aconseja su catalogación en este grupo. No obstante, las estrategias de los actores locales, sobre todo como consecuencia de los estímulos de las organizaciones públicas y privadas para que los empresarios reaccionen ante los cambios del entorno competitivo con actuaciones comerciales retadoras, pueden ayudar a una más completa vinculación de la hilera productiva sectorial al territorio. La fabricación de muebles de madera, la artesanía de fibras vegetales y las empresas de confección mantienen tendencias de vinculación de sus hileras productivas en el territorio, mediante una organización flexible, incluso se refuerzan en los sistemas productivos de los muebles de madera por las actuaciones públicas sobre los ámbitos de investigación y formación que se están desarrollando en la región urbana.

Las grandes empresas externas con escasa vinculación territorial de sus sistemas productivos y que funcionan bajo criterios jerárquicos de organización mantendrán esta situación a medio plazo, pues su localización actual se explica por los elevados costes de deslocalización, por la cercanía a los mercados, por la utilización de recursos naturales o por la eficiencia productiva que alcanzan estas plantas en comparación con otras de sus grupos. Los sistemas de empresas integradas en cadenas locales y sujetos a una organización jerarquizada son la fabricación de proyectores y elaborados cárnicos. En el primer caso, como consecuencia del impacto de las estrategias de los grupos empresariales en el marco de los procesos de globalización, la empresa Valeo Iluminación está aumentando su externalización hacia grandes proveedores internacionales, lo que puede ocasionar, de ampliarse esta actuación, un proceso de desvinculación territorial de su actividad productiva. Como respuesta, las empresas proveedoras locales pueden aumentar su integración externa, entrando a formar parte de la red de suministradores de otros grupos. En este sentido, las actuaciones públicas de apoyo al sector en el ámbito de la

investigación y desarrollo pueden facilitar su integración en otras hileras productivas o reforzar la vinculación local de Valeo Iluminación. La posibilidad de que la actividad se mantenga vinculada al territorio bajo una forma de organización en red se encuentra todavía lejos de producirse. En el segundo caso, la localización de una industria del grupo Campocarne ha vinculado la producción de la mayor planta del sector en la región urbana de Jaén a los eslabones productivos del grupo Campofrío, aumentando la vinculación del sistema con cadenas externas, como consecuencia del carácter interno y desvinculado del entorno local con el que desarrollan la actividad las empresas de este sector en España.

## 5. FACTORES IMPULSORES DEL CAMBIO ESTRUCTURAL

Los mecanismos que han permitido la creación de la estructura productiva actual, en un primer momento, se encuentran relacionados con los reducidos costes salariales y el aumento de la demanda nacional en la etapa de expansión iniciada en la década de los cincuenta. Todos los sistemas locales, excepto el de los aceites de oliva, se han apoyado en estos factores, como consecuencia de la abundancia de la mano obra en el marco del proceso de desagrarización, y en el incremento del consumo en un entorno de baja competencia hasta mediados de los setenta. Sin embargo, tras dos décadas de expansión, el cambio de la situación en el mercado reclamó ajustes en la organización de las empresas. Ahora bien, basar la explicación de la aparición y, sobre todo, consolidación en el mercado de los sistemas productivos locales en los menores costes relativos del trabajo es obviar los factores claves que se encuentran en la matriz de los procesos de desarrollo endógeno: los determinantes de la acumulación de capital y su interacción (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000 y 2002.) En este sentido, se exponen a continuación los efectos que han tenido la difusión de las innovaciones y el conocimiento, la organización flexible de la producción, la flexibilidad de las instituciones y el desarrollo urbano del territorio sobre la economía local.

La difusión de las innovaciones técnicas y organizativas y el conocimiento sobre los procesos productivos y los mercados potenciales de expansión de la producción local han sido algunos de los factores que explican el proceso de desarrollo endógeno de la región urbana de Jaén. Aunque han tenido canales diferentes según cada sistema empresarial, y son consecuencia de la interacción de los demás determinantes anteriormente citados, se pueden identificar los siguientes mecanismos de estímulo:

1. La imitación de comportamientos empresariales de éxito ha creado un efecto en cascada sobre el tejido productivo, especialmente visible en el caso del mueble de madera en Mancha Real, que ha permitido un incremento de la impregnación social de nuevas formas de actuar, contribuyendo a flexibilizar las instituciones locales, haciéndolas más proclives a comportamientos empresariales innovadores frente a otros más conservadores y menos dispuestos a adaptarse al entorno.
2. El aprendizaje en el puesto de trabajo, que ha logrado difundir las técnicas de fabricación, organización y distribución de la producción, permitiendo la movilidad social desde el trabajador al empresario en un marco institucional proclive al cambio, como sucede en el caso de la artesanía en Los Villares, el mueble de madera en Mancha Real o, estimulado por Valeo Iluminación, en el sistema de fabricación de proyectores y pilotos de Martos.
3. La flexibilidad productiva se ha convertido en uno de los mecanismos más rápidos de transmisión del conocimiento y, como consecuencia de su interacción, ha permitido la incorporación de innovaciones técnicas y organizativas ajena, en algunos casos, al sistema productivo local. La externalización de tareas lleva implícita la difusión de parte de la información estratégica que se incorpora a los procesos productivos. En algunos sectores, como la confección, ha permitido la entrada en el mercado final de algunas empresas locales que se dedicaban exclusivamente a la fase de costura, en otros, como el mueble de madera, ha facilitado la especialización y, en el sistema de fabricación de proyectores, ha sido la raíz de su creación.

4. Los proveedores de tecnología son una de las principales vías de transmisión de la información sobre nueva maquinaria y métodos de fabricación. Este canal permite la rápida difusión de las innovaciones productivas, pero al estar disponible en el mercado su accesibilidad no depende del funcionamiento del sistema productivo local, sino de su precio.
5. El hecho de compartir el mismo entorno institucional es uno de los principales canales por los que se transmite la información. En pequeñas localidades donde la actividad productiva se encuentra presente en las conversaciones y tertulias locales este mecanismo resulta un camino útil para la difusión de las técnicas organizativas y de las principales innovaciones mercadotécnicas, como se ha demostrado especialmente en el caso del mueble de madera de Mancha Real y la artesanía de fibras vegetales en Los Villares.
6. El desarrollo urbano de esta región ha contribuido a la difusión técnica, al aportar canales físicos de comunicación cara a cara y virtual, permitiendo la rápida conexión de los entornos locales especializados con sus homólogos nacionales e internacionales. La accesibilidad y las economías de aglomeración y diversidad que aporta este sistema de ciudades son determinantes en los procesos de difusión de los conocimientos en el territorio.

La organización flexible de la producción se ha constituido en el esquema de funcionamiento de los sistemas productivos locales. Se pueden proponer las siguientes características e interacciones de este determinante en el proceso de desarrollo del territorio.

1. Ha contribuido, como se ha indicado en el punto anterior, a estimular la difusión del conocimiento técnico, productivo y comercial de carácter estratégico.
2. Se ha erigido como el motor para la creación y consolidación de la actividad de los sistemas de fabricación de proyectores y pilotos para automoción y la artesanía de fibras vegetales y ha constituido el enlace de los talleres de confección con las hileras de producción externas a las que se encuentran vinculados. Además, ha

permitido mejorar la competitividad de las actividades locales aprovechando las economías externas a las industrias pero internas al territorio, favoreciendo el proceso de crecimiento y cambio estructural.

3. Estos métodos de organización han facilitado la flexibilización de algunas instituciones locales, que han contribuido a favorecer el paso de trabajadores a empresarios y han revalorizado la figura del emprendedor entre la sociedad local.
4. Ha contribuido al policentrismo urbano al aumentar los vínculos de los sistemas productivos locales con redes externas de empresas y de ciudades.
5. Ha coadyuvado a compaginar la transición en el modo de desarrollo de algunos sistemas de empresas, facilitando la compatibilización de las tareas agrícolas e industriales, como en el caso de la artesanía de fibras vegetales e, incluso, en la fabricación de muebles de madera y la confección.
6. Ha permitido a las empresas ser menos sensibles a las variaciones del entorno, posibilitando su mejor adaptación a las condiciones que implica la competencia en los mercados nacionales e internacionales. Así, por ejemplo, en el caso de las empresas del mueble de madera de Mancha Real, la adopción de los métodos de organización flexible ha sido consecuencia de las enseñanzas obtenidas tras las crisis de las empresas pioneras a principios de los ochenta por algunos de sus antiguos empleados -hoy empresarios- y vertidas involuntariamente en el entorno institucional que rige el tejido productivo local. En el sistema productivo de fabricación de proyectores y pilotos para automoción, por ejemplo, ha sido una estrategia premeditada por la gran empresa para flexibilizar su estructura productiva y anticiparse a las situaciones de crisis vividas hasta la década de los ochenta, que ha sido imitada por el resto de entidades que conforman actualmente el sistema de fabricación.

Las instituciones locales se encuentran en proceso de transición y flexibilización. No obstante, en esta evolución se pueden encontrar dos tendencias contrapuestas. De un lado, los empresarios más innovadores y el

proceso de diversificación productiva estimulan la flexibilización institucional. En esta línea se encaminan también los estímulos de los organismos públicos, buscando la incorporación de comportamientos estratégicos y la mejora de la competitividad de las empresas. Ambos planteamientos están imprimiendo nuevas formas de relación y pautas de comportamiento en las actividades productivas. De otro lado, existen aún conductas conservadoras, especialmente en el sector de los aceites de oliva, enraizadas en la tradición rural, que se contraponen con los nuevos métodos de producción, organización y comercialización más flexibles y dinámicos, pero que requieren una actitud decidida y un incremento del riesgo en la actividad empresarial que no se corresponde con las expectativas a corto plazo de los agricultores locales. Este planteamiento requiere las siguientes precisiones.

1. El predominio de los valores económicamente conservadores, herencia de los comportamientos del modelo de desarrollo agrario local, condiciona las aspiraciones emprendedoras de la población, y más concretamente de las personas más cercanas al ámbito rural, que, en su mayoría, orienta su interés a la percepción de subvenciones y otros subsidios o reclama inversión pública y privada exterior como medio de mejorar su renta. Como consecuencia, el proceso de desarrollo endógeno se encuentra, todavía, ante potentes obstáculos institucionales que se arraigan en hábitos y costumbres de la cultura local.
2. Los organismos públicos, cada vez más interesados en apoyar los mecanismos del desarrollo endógeno, promueven la figura del empresario, realzando su papel en la sociedad como protagonista del avance económico, con el objetivo de reducir las prevenciones culturales ante la asunción de riesgos, en la línea de las políticas nacionales y europeas para fomentar el autoempleo, la inversión territorial, la generación de redes, la imitación del éxito de experiencias con puntos de partida similares, etc. Además, estimulan la reflexión y los planteamientos estratégicos como medio de enfrentar los cambios del entorno, dentro de una tendencia de transformación institucional.

3. No obstante, los políticos y otros agentes que alientan el proceso de cambio y flexibilización institucional también se encuentran inmersos y condicionados por las instituciones locales tradicionales, y a menudo éstas obstruyen la incorporación de las nuevas pautas de producción, pues proponen o defienden líneas contradictorias.
4. Con todo, se debe tener presente que las medidas que pretendan alterar los comportamientos socioculturales tienen que ser aceptadas por la colectividad, adaptándose a ellas, e integrándolas en su dinámica de comportamiento de acuerdo con los mecanismos institucionales anteriores (NORTH, 1994), lo que puede requerir incluso cambios generacionales y, fundamentalmente, formativos. Es bien conocido que la capacidad empresarial y la innovación carecen de sustitutivo para el desarrollo económico, toda vez que su papel no puede ser desempeñado por otros factores, y aquéllos no se suscitan si no es por el camino de la creación y estímulo de otras instituciones que valoren y generen procesos de adaptación al entorno y no al contrario, como viene sucediendo hasta ahora, por ejemplo, con la Compañía Española Comercializadora de Aceites, S. A., que pretendía crear un mecanismo privado de intervención en el mercado europeo de aceites de oliva como respuesta a la desaparición del mecanismo público de precios mínimos.

La región urbana de Jaén es un territorio en construcción, como consecuencia del aumento de las relaciones interempresariales que un proceso de diversificación económica lleva aparejado. En este sentido, los organismos públicos están contribuyendo a su consolidación con inversiones en infraestructuras que están mejorando la vertebración interna del territorio, especialmente con la construcción de la autovía que la recorre en dirección Este-Oeste, que supone la primera identificación física de la unidad territorial, y responde a las exigencias del tráfico rodado que resulta del intercambio diario de personas y mercancías entre sus principales localidades. Pero, además, como ya se ha dicho, el proceso de diversificación productiva y policentrismo

urbano que se defiende aquí está aumentando el interés de las empresas por nuevos servicios de apoyo a la actividad productiva, lo que está convirtiendo a Jaén en la ciudad interfaz del sistema y en la articuladora del sistema urbano en formación, y abre vías para la realización de políticas que refuercen el proceso de diversificación industrial y de servicios que contribuyan a intensificar la densidad del tejido productivo territorial.

## 6. CONCLUSIONES

Este artículo ha analizado el caso del proceso de formación y diversificación productiva que la región urbana de Jaén ha experimentado durante la segunda mitad del siglo XX y, especialmente, su dinámica económica actual —en un entorno de alta competencia—, basada en la variedad de sistemas y modelos productivos con distintas capacidades competitivas, diferentes formas de organización y dispares grados de vinculación de sus cadenas de fabricación al entorno local. Todo ello bajo la óptica de la visión territorial del desarrollo y en la línea de los análisis de casos de industrialización en áreas no metropolitanas iniciada en los años ochenta para explicar los procesos de crecimiento y cambio estructural que, de forma difusa, se venían identificando en España. En este sentido, se han buscado las claves del proceso de industrialización local y su evolución hasta el año 2000. Tras el análisis realizado, podemos concluir que la evolución experimentada por el sistema productivo de la región urbana de Jaén en los últimos cincuenta años es consecuencia de un proceso de desarrollo endógeno -en el que se han combinado algunas inversiones externas- que ha creado un territorio polícentrico en función de la especialización productiva de cada una de sus localidades.

Esta afirmación precisa las siguientes matizaciones:

1. La combinación de inversiones externas ha tenido dos tipos de comportamientos claramente diferenciados según su grado de vinculación territorial. Por una parte, las plantas de grupos alimenticios, cemento y papel se han mantenido con escasa participación en las cadenas

productivas locales, limitándose a una relación en la que la región urbana aportado factores productivos no diferenciados, recursos naturales y mercado. Por otra, el grupo Valeo Iluminación ha endogeneizado su actividad con la integración en su hilera de fabricación de un sistema de empresas locales creado bajo su impulso.

2. El proceso de desarrollo endógeno de la región urbana de Jaén no ha provocado la ruptura con el sistema productivo tradicional, como ha sucedido en otros territorios españoles y europeos. Antes bien al contrario, lo ha reforzado con un mayor nivel de prestación de servicios a las empresas y de organizaciones públicas y privadas de apoyo, como consecuencia, en algunos casos, de un entorno institucional más dinámico y flexible que intenta adaptar las reglas de la actividad a la nueva situación de los mercados.
3. El proceso de desarrollo endógeno ha alterado las funciones que realizaban tradicionalmente las localidades de la región urbana de Jaén, pasando de ciudades rurales a ciudades insertas en redes internacionales especializadas, como, por ejemplo, Mancha Real en el sistema de territorios del mueble de madera, Martos en el ámbito de los componentes para automoción, Jaén en la red de productores cárnicos o, incluso, en la del aceite de oliva, mediante la prestación de servicios de carácter internacional. Cada una en su actividad, realizan funciones específicas que han modificado su papel en la jerarquía urbana sectorial, como consecuencia de la diversificación productiva experimentada en la región. En este proceso, además, la localidad de Jaén se está confirmando como una ciudad media que actúa de interfaz entre el ámbito local y el ámbito nacional —y también en algunos casos internacionales— en los sectores en los que la región se encuentra relativamente especializada, aportando una oferta cada vez más completa de servicios a los sistemas de empresas locales.

Llegados hasta aquí, podemos extraer los siguientes corolarios:

1. Este proceso de desarrollo endógeno ha sido consecuencia de la evolución del

sistema de acumulación capitalista local en un ámbito de creciente apertura comercial, que ha enfrentado, y sigue enfrentando, a los sistemas productivos territoriales a reestructuraciones organizativas y tecnológicas para adaptarse al entorno competitivo. Así, por ejemplo, las empresas de confección locales intensificaron la externalización de sus producciones para hacer frente a la subida de costes salariales de los setenta e introdujeron innovaciones técnicas durante los ochenta; la artesanía de fibras vegetales se adaptó durante los años cincuenta a la demanda nacional e internacional y durante los ochenta y noventa a la competencia de las empresas del Sur de Asia mediante las innovaciones en los productos y la externalización de tareas; las empresas del mueble de madera de Mancha Real, tras la crisis de las pioneras, organizaron su producción de forma más flexible y durante los años noventa han internacionalizado su facturación e incrementado su capacidad tecnológica; Valeo Iluminación inició el *outsourcing* en Martos para ganar en flexibilidad y reducir costes de estructura y durante los años noventa está aprovechando las ventajas de la globalización para cooperar con proveedores internacionales; y las empresas cárnica han profundizado en sus estrategias de internalización de la producción. La dinámica de este proceso se encuentra en evolución hacia nuevas formas de relación entre el territorio y las empresas, como consecuencia del grado de vinculación productiva con el entorno local y del tipo de organización que mejor se adapte en cada momento para llevar a cabo la actividad productiva, lo que determinará, a la postre, la posición competitiva de las empresas y de la región urbana.

2. El proceso de desarrollo endógeno, además, está comenzando a atraer inversiones externas que pueden contribuir al refuerzo y ampliación de las cadenas locales de producción. En este sentido, la implantación de una industria del grupo TAFISA, fabricante de tableros de aglomerado, en la provincia de Jaén es el resultado del éxito alcanzado por los sistemas productivos locales andaluces en

los mercados, al que han contribuido las empresas de Mancha Real. La entrada del grupo Teknia en el sistema de fabricación de proyectores para automoción es consecuencia del proceso de endogeneización que la actividad de Valeo ha tenido en la localidad de Martos. Y el interés del grupo Campofrío por adquirir la mayor planta —y el mayor matadero— local ha sido consecuencia de la evolución endógena de la actividad cárnica de la región urbana de Jaén.

El proceso de cambio estructural endógeno depende de la interacción de sus factores implacables y éstos, además, condicionan la puesta en marcha de las estrategias empresariales y públicas para mejorar la productividad y la competitividad de los sistemas locales. Pero, en todo caso, hay que tener en cuenta que la capacidad de estas últimas para influir sobre la competitividad de las industrias viene determinada por la correspondencia que pueda existir entre el ámbito productivo que se pretenda estimular y su coincidencia con el territorio sobre el que tenga competencia cada organismo. Así, por ejemplo, las actividades de promoción y desarrollo dedicadas al sector aceitero encuentran mejor conexión entre su ámbito productivo y los organismos públicos y privados que las ejecutan. Sin embargo, otros sistemas de empresas, al desenvolverse en ámbitos municipales, o de forma diferente según su entorno local, no reciben las actuaciones específicas que se adaptan mejor a sus necesidades. Y es que en los casos en que las industrias se encuentran más territorializadas, las actuaciones encaminadas a ofrecer ayudas y estímulos a su entorno son acogidas con mayor interés.

En cualquier caso, lo relevante para el aprovechamiento de las actuaciones públicas es el acercamiento a la realidad productiva local, por encima de planteamientos sectoriales comunes, lo que obliga a actuar en apoyo de los entornos productivos e institucionales en los que se desenvuelven los sistemas locales de empresas para contribuir a mejorar su capacidad de desarrollo endógeno. Esta línea de estímulo no deja de lado la atención a las empresas externas, cuyos vínculos con el territorio pueden reforzarse mediante acuerdos con las instituciones locales en los que primen

intereses estratégicos comunes (VÁZQUEZ BARQUERO, 1997.) No se olvide, como se ha dicho anteriormente, que la política de desarrollo endógeno contribuye al desarrollo provincial y regional, no sólo por su impacto sobre la renta local, sino también por la atracción de inversiones externas hacia el territorio u otros cercanos.

Además, las estrategias de ajuste de las empresas se ven reforzadas cuando las actuaciones públicas se realizan con la misma orientación. En algunos casos, porque facilitan la puesta en marcha de los mecanismos motores del desarrollo endógeno por los empresarios más innovadores del sistema y, en otros, porque contribuyen a ampliar los efectos de las acciones privadas. En todos, en definitiva, porque coadyuvan a mejorar el proceso de crecimiento y cambio estructural. Así sucede, por ejemplo, en el sistema de fabricación de proyectores y pilotos para automoción —aunque aquí persista el posible riesgo de deslocalización de la gran empresa, matizado por ser una de las plantas *performance* del grupo— y en el

entorno productivo del mueble de madera de Mancha Real, pese a que sus áreas de interés estratégico no enfrenten adecuadamente las amenazas del entorno.

Sin embargo, y como consecuencia de la conclusión anterior, cuando las actuaciones públicas no captan el interés de sus destinatarios sus efectos se ven reducidos, retrasados o anulados. Así puede suceder en el caso de los aceites de oliva y las empresas del mueble de madera del resto de la región urbana, donde los efectos de las estrategias de los organismos que fomentan el desarrollo y los de las empresas locales indican direcciones diferentes, al no coincidir con sus mecanismos institucionales de comportamiento. Con todo, los organismos públicos se encuentran liderando el cambio institucional para consolidar el proceso de diversificación productiva local, inmersos en una continua confrontación entre los valores socioculturales heredados del modelo de desarrollo agrario local y los nuevos, derivados de una economía cada vez más abierta al entorno internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSO GIL, J. (1999): «Desarrollo económico: marco evolutivo e institucional, *Ekonomiaz*, nº 43: 232-250.
- ARROW, K. J. (1962): «The Economic Implications of Learning by Doing», *Review of Economic Studies*, nº 29: 155-173.
- AYDALOT: (1986): *Milieux Innovateurs en Europe*, Economica, París.
- BATEMAN, D. & C. RAY, (1994): «From pluriactivity and Rural Policy: Some evidences from Wales», *Journal of Rural Studies*, vol. 10, nº 1.
- BECATTINI, G. (1979): «Del 'settore industriale' al 'distretto industriale'. Alcune considerazioni sul'unità di indagine dell'economia industriale», *Rivista di Economia e Politica Industriale*, nº 1: 7-21.
- (1989): «El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico», en F. PYKE, & G. BECATTINI & W. SENGERBERGER (comps.) (1992): *Los distritos industriales y las pequeñas empresas. I. Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid: 61-79.
- BECATTINI, G. & F. MUSOTTI, (2000): «El efecto distrito en Italia», ponencia presentada al Encuentro *El desarrollo económico local ante la integración y la globalización*, 17-18 de julio,
- Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Santander, mimeo.
- BECATTINI, G. & E. RULLANI, (1996): «Sistemas productivos locales y mercado global», *Información Comercial Española*, 754: 11-24.
- BENNETT, R. J. (1998): «Business associations and their potential to contribute to economic development: reexploring an interface between the state and market», *Environment and Planning A*, vol. 30: 1367-1387.
- BERNABÉ MAESTRE, J. M. & J. SALOM CARRASCO & A. BOTELLA GÓMEZ (1984): «Desarrollo industrial en la provincia de Alicante», *Estudios Territoriales*, 13-14: 13-28.
- BRUSCO, S. (1982): «The Emilian Model: Productive Descentralization and Social Integration», *Cambridge Journal of Economics*, 6: 167-184.
- CAMAGNI, R. (1991): *Innovation networks. Spatial perspectives*, Belhaven, Londres.
- CAPELLIN, R. (1992): «Los nuevos centros de gravedad del desarrollo regional en la Europa de los 90», *Estudios Regionales*, 33: 16-62.
- COLLETIS, G. & B. PECQUEUR (1995): «Dinámica territorial y factores de competencia espacial», en A. VÁZQUEZ BARQUERO & G. GAROFOLI (eds.): *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid: 73-90.

- COFFEY, W. J. & M. POLÈSE (1984): «The concept of local development: a stages model of endogenous regional growth», *Papers of the Regional Science Association*, 55: 1-12.
- (1985): «Local development: conceptual basis and policy implications», *Regional Studies*, 19: 85-93.
- COSTA CAMPI, M. T. (1988): «Descentralamiento productivo y difusión industrial. El modelo de especialización flexible», *Papeles de Economía Española*, 35: 251-276.
- (1992): «Cooperación entre empresas y sistemas productivos locales en España. Una aproximación», *Economía Industrial*, nº 286: 19-36.
- & E. VILADECANS MARSAL (1999): «The District Effect and the Competitiveness of Manufacturing Companies in Local Productive Systems», *Urban Studies*, vol. 36, 12: 2085-2098.
- DEI OTTATI, G. (1996): «El distrito industrial y el equilibrio entre cooperación y competencia», *Información Comercial Española*, 754: 85-95.
- DURO COBO, J. J. (dir.) (1994): *La economía de Jaén en el fin de siglo*, Diputación Provincial de Jaén, Jaén.
- FUÀ, G. (1983): «L'industrializzazione nel Nord Est en el Centro», en G. Fuà y C. Zachia (eds.): *Industrializzazione senza fratture*, Il Mulino, Bolonia.
- (1988): «Small-scale Industry in Rural Areas: the Italian Experience», en J. K. Arrow (ed.): *The balance between Industry and Agriculture in Economic Development*, McMillan, Londres: 259-284.
- GARCÍA SANZ, B. (2000): «La diversificación económica de la sociedad rural», Curso de Verano de la Universidad de Valencia, *La agricultura española en el cambio de siglo*, 5-7 de julio.
- GAROFOLI, G. (1995): «Desarrollo económico, organización de la producción y territorio», en A. Vázquez Barquero & G. Garofoli (eds.): *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid: 53-71.
- GEORGESCU ROEGEN, N. (1971): *The entropy law and the economic process*, Harvard University Press, Cambridge. (Versión en español de 1996, publicado por Fundación Argentaria, Madrid.)
- GERBAUX, F. (1997): «Entrepreneurs et créateurs d'activités au milieu rural», *Économie Rurale*, nº 238: 24-27.
- GRANADOS, V. & V. SEGUÍ & N. GARCÍA & E. GABILONDO (1984): «La industrialización rural. El caso de Puente Genil», *Estudios Territoriales*, 13-14: 29-46.
- HELMING, A. (1999): «Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación», *Eure*, vol. XXV, 75: 5-39.
- HENDERSON, B. (1979): *Henderson on corporate strategy*, Abt. Books, Cambridge, Massachussets.
- HEREDERO DE PABLOS, I. & A. SÁEZ CALA (1992): *Las ramas de actividad del sector industrial en la Comunidad Autónoma de Castilla-León*, Consejería de Economía y Hacienda, Mimeo.
- LATELLA, F. (1999): «Il governo delle Politiche Regionali in presenza di complesità», en A. Vázquez Barquero & G. Conti (coor.): *Convergencia y desarrollo regional en Italia y España*, Universidad de Barcelona, Barcelona: 301-314.
- LÁZARO ARAUJO, L. (1999): «Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, vol. XXXI, 122: 685-706.
- LUCAS, R. (1988): «On the Mechanics of Economic Development», *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, 1: 129-144.
- MAILLAT, D. (1995): «Desarrollo territorial, milieu y política regional», en A. Vázquez Barquero & G. Garofoli (eds.): *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid: 37-51.
- & N. GROSJEAN, (1998): «Territorial production systems and endogenous development», *Encuentro internacional sobre globalización y desarrollo económico local*, Santiago de Compostela, 18-20 de noviembre, mimeo.
- MARSHALL, A. (1890): *Principles of Economics*, McMillan, Londres. (Versión en español de 1963, publicado por Aguilar, Madrid.)
- MARTÍN MESA, A. (1983): *La crisis de la agricultura tradicional. Los cambios estructurales del sector agrario jiennense en el periodo intercensal 1962-1972*, Cámara Oficial de Comercio e Industria de la provincia de Jaén, Jaén.
- MCMILLAN, I. (1983): «Competitive strategies for not-profit agencies», *Advances in Strategic Management*, nº 1: 61-82.
- MELERO, A. & CALATRAVA, A. (2001): «Simultaneidad de desarrollo con recursos endógenos y exógenos: el caso de los municipios rurales españoles», *XXVII Reunión de Estudios Regionales*, 28-30 de noviembre, Madrid.
- NORTH, D. C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- (1994): «Economic performance through time», *The American Economic Review*, vol. 84, 3: 359-368.
- ORTEGA CAMPOS (1984): *Una década de la economía jiennense (1969-1979)*, Cámara Oficial de Comercio e Industria de la provincia de Jaén, Jaén.
- PIORE, M. J. & C. F. SABEL, (1990): *La segunda ruptura industrial*, Alianza, Madrid.
- PORTER, M. E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés, Barcelona.
- QUÉVIT, M. (1986): *Le pari de l'industrialisation rurale*, Editions Regionales Europeennes, Ginebra.

- RAMA DELLEPIANE, R. & A. CALATRAVA DE ANDRÉS (2001): «Industrialización no tradicional en municipios rurales españoles», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 1, vol. 1: 29-54.
- RODRÍGUEZ COHARD, J. C. (2001): *Dinámica y diversidad del sistema productivo de la región urbana de Jaén*, Tesis Doctoral, Universidad de Jaén.
- RODRÍGUEZ POSE, A. (1998): *Dynamics of Regional Growth in Europe*, Clarendon Press, Oxford.
- ROMER: M. (1986): «Increasing Returns and Long-Run Growth», *Journal of Political Economy*, vol. 94, nº 5: 1002-1037.
- SÁEZ CALA, A. (1996): «Incentivos regionales y gestión estratégica», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, vol. XXVIII, nº 109: 501-515.
- & SKUTLARTZ, E. (1988): *Las ramas de actividad del sector industrial en España entre 1978 y 1984. Posibilidades y limitaciones del análisis de portafolio para la consecución de una política de incentivos económicos diferenciada*, Universidad de Karlsruhe, Mimeo.
- SCITOVSKY, T. (1954): «Two Concepts of External Economies», *Journal of Political Economy*, 62: 143-151.
- STORPER, M. (1997): *The Regional World*, Guilford, Nueva York.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1983): «Industrialization in Rural Areas. The Spanish Case», *Informe presentado en la Reunión de la OCDE*, celebrada en Senigallia del 7 al 10 de julio (CT/RUR/113/06, OCDE.)
- (1984a): «El Estado frente a los problemas del desarrollo local», *Estudios Territoriales*, 13-14: 127-138.
- (1984b): «Desarrollo con iniciativas locales en España», *Información Comercial Española*, 609: 57-69.
- (dir.) (1987): *Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.
- (1988a): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Pirámide, Madrid.
- (1988b): «Small-scale Industry in Rural Areas: The Spanish Experience since the Beginning of this Century», en J. K. ARROW (ed.): *The balance between Industry and Agriculture in Economic Development*, McMillan, Londres: 232-258.
- (1992): «Articulación de los sistemas productivos locales con los sistemas de ciudades», *Economía Industrial*, nº 287: 85-94.
- (1997): «Gran empresa y desarrollo endógeno. La convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia», *Eure*, vol. XXIII, nº 70: 5-18.
- (1999): *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Pirámide, Madrid.
- (2000): «Desarrollo endógeno y globalización», *Eure*, vol XXVI, nº 79: 47-65.
- (2002): *Endogenous Development. Networking, innovation, institutions and cities*, Routledge, London & New York.
- & SÁEZ CALA, A. (1995): «La dinámica de los sistemas productivos locales. El caso de la Industria del Calzado en España», en A. VÁZQUEZ BARQUERO & G. GAROFOLI (ed.): *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid: 189-214.
- WIND, Y. & MAHAJAN, V. (1981): «Designing product and business portfolios», *Harvard Business Review*, vol 59.

# La Competencia durante el Planeamiento: teoría y aplicación a escala municipal

Fernando MOLINÍ

Profesor titular de Geografía Humana, Universidad Autónoma de Madrid

**RESUMEN:** La Competencia durante el Planeamiento puede definirse como el intento de maximizar la consecución de las metas de planificación urbana y de ordenación del territorio de las distintas Administraciones mediante concursos públicos que, fundamentalmente durante la elaboración del planeamiento, incrementen las oportunidades de los diferentes agentes para obtener clasificaciones del suelo deseadas, así como para beneficiarse de infraestructuras estructurantes, sobre todo del metro y del tren de cercanías. Ello se realiza delimitando unidades de competencia que respetan el suelo objetivamente no urbanizable (el valioso por su medio ambiente, el peligroso por los riesgos naturales que le afectan, etc.), que tienen en cuenta la viabilidad económica de las alternativas en pugna y que consideran la racionalidad y coherencia del conjunto del territorio. Sigue la línea iniciada por la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana, pero amplía en gran medida sus aplicaciones. Por ejemplo, se diferencia de la legislación valenciana porque en la ordenación competitiva del territorio el concurso público determina no sólo el urbanizador, sino también el territorio que se urbaniza y el trazado de las infraestructuras estructurantes y de los grandes equipamientos.

**Descriptores:** Ordenación del territorio. Planeamiento municipal. Liberalización del suelo. Concursos públicos. Legislación urbanística. Ley Reguladora de la Actividad Urbanística.

## I. LA COMPETENCIA DURANTE EL PLANEAMIENTO

La Competencia durante el Planeamiento puede definirse como el intento de maximizar la consecución de las metas de planificación urbana y de ordenación del territorio de las distintas Administraciones mediante concursos públicos que, fundamentalmente durante la elaboración del planeamiento, incrementen las oportunidades de los diferentes agentes para obtener clasificaciones del suelo deseadas, así como para beneficiarse de infraestructuras estructurantes, sobre todo del metro y del tren de cercanías. Ello se realiza delimitando

unidades de competencia que respetan el suelo objetivamente *no urbanizable* (el valioso por su medio ambiente, el peligroso por los riesgos naturales que le afectan, etc.), que tienen en cuenta la viabilidad económica de las alternativas en pugna y que consideran la racionalidad y coherencia del conjunto del territorio.

La Administración correspondiente, en aquellos aspectos en que sea factible, en vez de diseñar un plan cerrado, esbozaría varias opciones deseables y económicamente factibles, en cuya elección sería decisiva la competencia entre los agentes interesados. Lógicamente, las alternativas se plantearán una vez excluidos todos los territorios que

Recibido: 01.03.02; Revisado: 21.11.03

e-mail: fernando.molini@uam.es

Este artículo es fruto de una investigación subvencionada por el Ministerio de Fomento, de la que se publica aquí una parte.

En el trabajo han colaborado numerosas personas, siendo de destacar Julio Vinuesa, Elia Canosa, Nieves López, Daniel Mariás y Marta Angulo. Quiero expresar aquí mi profundo agradecimiento al Ministerio de Fomento y a todos ellos.

deben ser preservados o que no pueden formar parte del concurso público, por ejemplo por su lejanía.

Los agentes privados, respetando la ordenación y las instrucciones de las instituciones públicas implicadas, pueden pugnar por lograr importantes elementos deseados para suelos potencialmente urbanizables, tales como infraestructuras estructurantes, grandes inversiones consideradas positivas o *suelo urbanizable delimitado*.

La Competencia durante el Planeamiento está en fase de investigación preliminar. Es una tentativa de avanzar, de manera tal vez innovadora<sup>1</sup>, y por tanto arriesgada, en el logro de un mercado del suelo que simultanee, por una parte, la planificación coherente del territorio y la maximización de los beneficios públicos con, por otra parte, el mayor grado posible de flexibilidad y de apertura a la iniciativa privada. En estos últimos aspectos entraña con la línea abierta en España por la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana y por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, si bien pretende ampliar las propuestas de ambas.

Parece que conviene mejorar sustancialmente la práctica actual de la ordenación del territorio, puesto que está resolviendo insatisfactoriamente algunos de los retos que tiene planteados, como facilitar el acceso de la población con menor renta a una vivienda digna y bien comunicada mediante transporte público. Por ello puede considerarse positiva la búsqueda de teorías, pretendidamente audaces, que intenten aprovechar oportunidades para contribuir a resolver problemas. Pero a la hora de llevar a la práctica las posibles ideas supuestamente novedosas, la innovación debe contrarrestarse con una prudencia extrema, puesto que, en caso de errores, las consecuencias para los ciudadanos pueden ser muy negativas y perdurables.

<sup>1</sup> Existen numerosas referencias sobre la competencia entre ciudades (ELIZAGARATE, 2003; CAMAGNI, 2002; D'ARCY & al, 1998; CHESHIRE & al., 1996; etc.) y sobre otros temas relacionados, pero parecen inexistentes, o son muy difíciles de encontrar, obras referidas a la competencia durante el proceso de planeamiento, por un lado, para sacar a concurso público a escala municipal ubicaciones alternativas de usos de suelo por

## 2. ANTECEDENTES AUTONÓMICOS Y ESTATALES DE LA COMPETENCIA DURANTE EL PLANEAMIENTO

### 2.1. La Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana (LRAU)

La legislación valenciana concibe la actividad urbanizadora como una actuación pública y, como tal, realizada por la Administración de manera directa o indirecta. En este segundo caso hará la urbanización a través de un concurso público en el que se selecciona para su ejecución una iniciativa empresarial, en la que no es imprescindible la participación de los propietarios del suelo. Éstos ya no pueden desarrollar su suelo simplemente a partir de lo que establece el planeamiento general y la legislación urbanística. Si desean hacerlo tienen que tomar parte del concurso público, si bien se les concede una posición privilegiada.

Supone una gran innovación en la gestión del suelo porque anteriormente en España los dos únicos agentes con capacidad para transformar el suelo en solares ya edificables eran la Administración y los propietarios. La legislación valenciana introduce un tercero, el urbanizador, que además se selecciona mediante un procedimiento de concurso público también novedoso. ESCRIVÁ (2003: 42) lo califica de «“cambio revolucionario” en el panorama legal de la gestión urbanística del suelo urbano y urbanizable en relación al que hasta ese momento había sido tradicional en el urbanismo español». VICENTE (2003: 35) afirma que es «un nuevo modo de entender la gestión urbana» surgido por la «necesidad de liberalizar el mercado del suelo con la finalidad de abaratar el precio del suelo y, por ende, de las viviendas», y que para ello arbitra «una fórmula novedosa de participación del sector privado en la inversión urbanística».

J. L. MARTÍNEZ (2003: 126), afirma que ha

las que los agentes litiguen y, por otro lado, para lograr infraestructuras estructurantes a escala regional (particularmente el tren de cercanías), que permitan clasificar el suelo como urbanizable delimitado. SÁNCHEZ DE MADARIAGA (1998) ha realizado una exhaustiva recopilación de la práctica urbanística emergente en los EE. UU. y no menciona ningún planteamiento similar al aquí propuesto.

«dado el salto cualitativo de desvincular la gestión del suelo a la propiedad».

La LRAU sigue el precedente, mucho más limitado, establecido en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación de 1975 para los Programas de Actuación Urbanística, necesarios para desarrollar el *suelo urbanizable no programado*, cuya formulación y ejecución se resolvía mediante un concurso al que podía presentarse cualquier promotor. Pero en la estatal «la obligatoriedad del concurso para la aprobación del correspondiente PAU ya había sido suprimida por decreto desde 1996» y, además, «la mayoría de los concursos convocados se adjudicaban a los propietarios del suelo, pero ¿cuántos concursos se convocaban?, muy pocos» (RULLÁN, 1999: 15.).

Aunque ha sido muy polémica, puede considerarse que la Ley valenciana es una realidad fructífera, que está ejerciendo una gran influencia en el urbanismo español. Esto queda patente en que algunos de sus aspectos han sido recogidos en diverso grado por la Ley 6/98 de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (artículo 4.3), así como por la legislación de la mayoría de las Comunidades Autónomas (13 de las 17): Castilla-La Mancha, La Rioja, Aragón, Castilla y León, Canarias, Madrid, Principado de Asturias, Cantabria, Extremadura, Murcia, Andalucía, Galicia y Navarra. Un reciente análisis comparativo lo ofrece VICENTE (2003: 49-68).

GARCÍA DE ENTERRÍA (2000: 92) critica que en la Ley valenciana se concede un poder excesivo a los «agentes urbanizadores». Considera que los propietarios del suelo están excluidos virtualmente del proceso urbanizador y «sometidos a expropiaciones sistemáticas que en la práctica no resultan eludibles para la gran mayoría de los propietarios». Javier García Valcárcel también expresa una opinión negativa en este sentido, al afirmar que «la Ley del Suelo Valenciana, de hecho, es una seminacionalización encubierta del suelo» (CPT, 1994: 120.) Por el contrario, PAREJO (2000: 304) sostiene que «en modo alguno desborda o infringe el marco básico del sistema legal urbanístico general, ni desconoce o lesiona los intereses legítimos de los propietarios... el propietario que no desee participar en la urbanización debe ser compensado mediante precio acordado

voluntariamente o fijado en todo caso en aplicación de la técnica expropiatoria».

MIGUEL (1997: 298 y 305) sostiene que con la LRAU «la expropiación está descartada porque las operaciones se instrumentan por repartelación en la que el propietario originario del suelo termina recibiendo suelo urbanizado a cambio de la materia prima. En el peor de los casos, a lo único que se ve obligado el propietario es a la repartelación forzosa y a pagar la urbanización, igual que sucedía en la legislación del Estado y con la ventaja para él de otras fórmulas como acogerse a la modalidad de pago en terrenos».

Lógicamente, en la Ley valenciana todos los propietarios que voluntariamente desean incorporarse a desarrollar suelo lo pueden hacer en términos a convenir con el urbanizador, a la vez que a éste le interesa lograr acuerdos con los propietarios para agilizar el proceso y disponer de los terrenos lo antes posible. Además, existe un estímulo jurídico para que los urbanizadores busquen la participación de los propietarios, porque en el concurso un criterio complementario a efectos de adjudicación es el conceder preferencia a la propuesta que oferte más incentivos, garantías o posibilidades de colaboración con ellos, que no sean contrarias al interés público. Y como cabía suponer, se concede prioridad en la adjudicación a las proposiciones planteadas por los propios propietarios, solos o concertados con urbanizadores, o en las que los propietarios hayan aceptado el proyecto de repartelación planteado por el urbanizador.

En la práctica parece que los derechos de la propiedad están suficientemente satisfechos y que, por el contrario, el sistema resulta un fracaso desde el punto de vista de la recuperación para el interés general de las plusvalías que genera el proceso urbanístico. Durante los primeros años de aplicación de la Ley los urbanizadores, a cambio de realizar, gestionar y pagar la urbanización, recibieron de pago como media el 53% de los solares, mientras que los propietarios se quedaron con el resto, por lo que el reparto no les es nada desfavorable (BLANC, 1997: 279.) Obviamente, la variación según los casos es notable. D. MARTÍNEZ (2003: 181) comenta que durante los 40 primeros meses de vigencia de la Ley el urbanizador fue retribuido en una «horquilla comprendida

entre el tercio y los dos tercios del aprovechamiento total».

Se disponen de datos más recientes en relación al municipio de Valencia. En lo que respecta a los desarrollos en suelo urbanizable adjudicados hasta octubre de 2001, «el valor del suelo representa el 54% del valor en venta de los solares resultantes», muy por encima de los que obtienen en la gestión directa sin competencia realizada por las Administraciones públicas en la Comunidad de Madrid o en la de Cataluña, en las que «el valor del suelo que reciben los propietarios en esos casos no supera nunca el 33%» (G. R. FERNÁNDEZ, 2003: 33.)

Los propios criterios de selección de propuestas que establece la LRAU en los puntos 2 y 3 del artículo 47 tienden a favorecer a los propietarios, al preferirse la alternativa: con un beneficio empresarial más proporcionado; con un menor precio máximo para las obras de urbanización (para calidades iguales); y (según se ha comentado anteriormente) con más incentivos, garantías y posibilidades de colaboración con los propietarios.

Aunque en términos generales parece que el sistema funciona razonablemente bien para los propietarios, no deja de provocar en algunos casos situaciones indeseables, lo que posiblemente resulte inevitable en cualquier propuesta novedosa. Algunos de los propietarios perjudicados se han agrupado en la Asociación Valenciana en Defensa de los Derechos Humanos y Medioambientales y en contra de los Abusos Urbanísticos, que posee una página web ([www.abusos-no.org](http://www.abusos-no.org)). Parece que está muy orientada a la población foránea, que tal vez esté particularmente afectada, o, al menos, que es muy activa en su protesta. En muchos casos esto se puede deber a que son jubilados extranjeros que no tienen edad o que no quieren hacer negocios con sus tierras, así como a que algunos han adquirido propiedades desconociendo la calificación del suelo que tenían. MOLTÓ & al. (2003: 10) comentan que se ha producido una «reciente intervención de representantes diplomáticos en España de hasta 15 países europeos, además de Estados Unidos y Canadá, ante el presidente de la Generalitat Valenciana, José Luis Olivas, del PP, al que trasladaron su “inquietud y preocupación” por los abusos urbanísticos que sufren muchos de sus conciudadanos propietarios de

terrenos e inmuebles en la Comunidad Valenciana». Las situaciones de atropello a los propietarios han sido reflejadas en los medios de comunicación, pero parece que todavía no hay ningún estudio científico que las analice, por lo que es difícil valorar en qué medida afectan a casos aislados en determinadas zonas, o si tienen una magnitud mayor. El mencionado artículo sostiene que la aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística «desde que fuera aprobada en 1994, ha provocado un sinfín de protestas» (MOLTÓ & al, 2003: 10.) Pero esta aseveración no se avala con un estudio que refleje el porcentaje de los descontentos, ni que lo compare con los que había en la legislación previa, en relación a los m<sup>2</sup> urbanizados. Por otro lado, no sería aceptable el que los propietarios disconformes pudiesen retrasar durante años el desarrollo urbanístico que necesita la ciudad, causando un gran perjuicio al interés general, como en gran medida pasaba en la situación anterior. Además, es frecuente que las noticias periodísticas estén mal informadas y sean incompletas. Por ejemplo, en el artículo comentado se afirma que «el promotor, que se encargará de instalar luz, aceras, alcantarillado y otros servicios básicos, les exigirá (*a los propietarios*) unas cantidades que oscilan entre los 60.000 y 265.000 euros, que, en caso de no abonar, les llevaría a la expropiación forzosa» (*Idem*.) Esto no es preciso, entre otras razones porque omite (en ésta y en otras dos ocasiones en una misma página) que tienen la alternativa de pagar con suelo al urbanizador.

En la práctica, la forma en que el propietario paga al urbanizador por las obras realizadas parece que está cambiando. G.R. FERNÁNDEZ (1998: 689) afirmaba que «la experiencia nos demuestra que se opta por la modalidad de “pago en especie”, es decir, en parcelas edificables (en aprovechamiento) de valor equivalente a las cuotas». Unos años después el mismo autor sostiene que «cada vez más prefieren pagar en metálico» (G. R. FERNÁNDEZ, 2003: 33.)

Otro elemento a tener en cuenta es que el propio urbanizador suele ser propietario de al menos parte de los terrenos. MODREGO (2000: 16), refiriéndose al período de octubre de 1996 a abril de 1998, comenta que «sólo en el 38% de los programas tramitados (282) el

urbanizador no es propietario de un solo m<sup>2</sup>», si bien esta cifra se ha duplicado respecto a lo que sucedía en los dos primeros años, en que los urbanizadores sin nada de propiedad representaban el 19% de los casos.

Se ha formulado la queja de que el urbanizador está en una posición demasiado ventajosa respecto al propietario y que en numerosas ocasiones la aprovecha de manera abusiva con la complacencia de los Ayuntamientos, con los que mantiene buenas relaciones, entre otras razones porque éstos pueden solicitar contraprestaciones excesivas al urbanizador con la seguridad de que las repercutirá a los propietarios. El urbanizador tendería a hacer valoraciones muy bajas del suelo y muy altas del coste de la urbanización. Estos argumentos los expone J. L. MARTÍNEZ (2003: 133), sintetizados en la siguiente frase: «la máxima del sistema podría resumirse así: valorar el suelo a precio de saldo y la urbanización a precio de catálogo».

Francisco Perales considera positivo de la LRAU el que favorece la acción pública del proceso de urbanización mediante el uso de la gestión indirecta, lo que resulta particularmente útil en el caso de propietarios inactivos que efectúan retenciones de suelo especulativas. Sin embargo, su juicio es negativo desde la perspectiva de la libertad de empresa, porque «el derecho de la iniciativa privada a promover y ejecutar directamente el planeamiento se ha sustituido por el derecho a rogar a la Administración que admita la tramitación de propuestas de carácter concesional. La urbanización deja de ser un proceso regulado para convertirse en un proceso autorizado por una Administración con derecho a veto» (PERALES, 2000, 225.)

GARCÍA DE ENTERRÍA (2000: 91) también critica el que en la Comunidad Valenciana, más que en otras, «se ha formado ya un verdadero oligopolio de empresas urbanizadoras con una mayoría de la totalidad del suelo urbanizable de las grandes ciudades», argumento que también sostiene SERRANO (2003: 166.) Esto es contradictorio, únicamente en apariencia, con lo que propugna la Ley valenciana, que en palabras de G. R. FERNÁNDEZ (1998: 688) es «romper el bloqueo monopolista que domina el mercado de Suelo Urbanizable, al introducir elementos de competencia en el

*mismo*», porque en realidad se orienta preferentemente a romper el monopolio de los propietarios. Tal vez no aporte mecanismos suficientes para evitar el que se produzca otro de nuevo cuño a favor de los urbanizadores, aunque se ha argumentado que al no obligar al urbanizador a adquirir todo el suelo, se propicia «el acceso a las pequeñas y medianas empresas (para las que, en la actualidad, resulta casi imposible su intervención en el proceso urbanizador).. eludiendo los riesgos de un nuevo monopolio por los urbanizadores más fuertes» (G. R. FERNÁNDEZ, 1994: 52.)

En la práctica la competencia está siendo muy escasa, puesto que sólo se ha producido en el 15% de los programas tramitados en la Comunidad Valenciana desde octubre de 1996 a abril de 1998. El problema de la falta de competencia se puede mejorar, porque probablemente aumentaría si se alargase el plazo actual para llevar a cabo propuestas alternativas, que sólo es de 40 días. También se observa que la competencia es mayor en los grandes municipios (MODREGO, 2000: 21 y 22.) Los concursos muy disputados son una minoría, pero al menos tienen la ventaja de afectar sobre todo a las operaciones más importantes (BLANC, 1997: 273 y 287.) Cabe destacar al menos el caso del municipio de Valencia, en el que se ha producido una gran concurrencia. Según T. R. FERNÁNDEZ (2001-2002: 275 y 277) desde noviembre de 1994 (entrada en vigor de la LRAU) hasta agosto de 2001 se han adjudicado definitivamente por el Ayuntamiento 12 actuaciones en suelo urbanizable. Los adjudicatarios han sido «promotores inmobiliarios, solos o agrupados con empresas constructoras o financieras, y que en todos los casos se ha producido competencia entre varios aspirantes a la adjudicación (en algunos casos “feroz”)».

El peligro de que se creen oligopolios está avalado por algunos estudios y desmentido por otros, probablemente en función de la zona y el periodo de análisis de cada uno. NAVARRO & *al.* (2000: 717) afirman que en Alicante «tres empresas se reparten más del cincuenta por ciento del suelo y además en las mejores localizaciones». Por el contrario, G. R. FERNÁNDEZ & *al.* (2002: 73) sostienen que en los desarrollos aprobados en la ciudad de Valencia, «el empresario adjudicatario que más suelo pudiera recibir alcanza el 5,58% del total aprobado en la ciudad». En general

cabe suponer que el problema de la monopolización del suelo por parte de unos pocos urbanizadores será mayor en los pequeños núcleos de población que en las grandes ciudades, pero se necesitan más investigaciones al respecto.

El riesgo de oligopolio disminuiría si las grandes empresas se asocian con otras más pequeñas, como parece que está sucediendo espontáneamente en las grandes actuaciones (BLANC, 1997: 287.)

Por otro lado, aunque el oligopolio sea un problema grave, podría suceder que la situación actual fuese mejor que la anterior. Según MIGUEL (1997: 300), el sistema previo a la Ley valenciana es el que lleva al oligopolio, porque hace que la promoción de suelo urbanizado sea una actividad de alto riesgo, sólo asumible «fundamentalmente por empresas vinculadas a grupos financieros potentes lo que (es un dato) conducía en ciertas ciudades a un virtual oligopolio en la oferta de suelo urbanizado». Sus afirmaciones no las avala mediante estudios concretos, pero parecen estar sostenidas por la lógica. Si, como parece, el sistema valenciano es más rápido, menos complejo, más flexible, más seguro, más cómodo y con menos costes financieros para el urbanizador, eso significa que podrán dedicarse al sector un mayor número de iniciativas empresariales, puesto que las barreras de entrada son menores. Además, no cercena la iniciativa privada de los propietarios, que son incentivados a presentarse como urbanizadores, sino que les quita el monopolio del desarrollo del suelo para dar cabida a otros agentes privados. Es un avance claramente insuficiente, pero parece que representa una cierta mejora.

Otra crítica ha sido la baja calidad y la falta de coherencia territorial de las actuaciones urbanísticas desarrolladas por los urbanizadores en Alicante (NAVARRO & *al.* 2000: 717.) A esto tal vez le sea aplicable el que «a un mal planeamiento local ni una buena ley global lo salva» (GARCÍA-BELLIDO, 2000: 630.) G. R. FERNÁNDEZ & *al* (2002, 64) lo achacan a que los Ayuntamientos «tramitan las propuestas que les ofrecen los particulares sin adoptar, con carácter previo a la presentación de los Programas, criterios de ordenación urbana (formulación del planeamiento de desarrollo, proyectos de urbanización, fijación de un porcentaje

mínimo de VPO, etc.) que permitieran garantizar un modelo de ciudad».

Probablemente la situación mejoraría si los Ayuntamientos hiciesen previamente una ordenación cuidadosa de la zona o si, en su defecto, en los concursos se presta una mayor atención a la calidad de los proyectos urbanísticos, tal vez incluso haciendo obligatorio que sean revisados por un jurado de prestigio.

Por otro lado, se ha criticado a la Ley valenciana el que apenas haya supuesto avances en los aspectos territoriales y medioambientales, frente al logro de acelerar el proceso de urbanización, con el mayor peligro que esto supone para el entorno natural y humano. GIMÉNEZ (2003: 158-159) comenta que, «a pesar de que los planes aprobados al amparo de la LRAU han mejorado ostensiblemente las tradicionalmente paupérrimas, inconexas y enciclopédicas memorias de información, éstas todavía siguen presentando un carácter meramente recopilatorio sin establecer ningún tipo de conexión aplicada entre la geografía municipal y la propuesta urbanística». Y sugiere la siguiente mejora: «sería interesante que la legislación urbanística valenciana articulara un sistema de planeamiento que otorgara a las memorias de información geográfica un carácter vinculante y determinante en el diseño de las directrices definitivas de la estrategia de ocupación urbana del territorio».

La LRAU está siendo cuestionada jurídicamente. En el año 2001 la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana planteó una cuestión de inconstitucionalidad, que no fue admitida, fundamentalmente por cuestiones de forma. Posteriormente dicha sala ha optado por cuestionar las previsiones de la Ley valenciana porque considera que están en contradicción con los criterios contenidos en la Directiva Europea de Obras de 1993 y con la legislación estatal de contratos públicos.

Para sortear estas dificultades hay investigadores que consideran que conviene adaptar el marco urbanístico valenciano. ESCRIVÁ (2003: 111) es partidario de reconducirlo para salir de los escollos jurídicos con los que tropieza, considerando factible adaptarlo a la normativa contractual

pública de ámbito estatal y europeo. Por el contrario, otros autores consideran errónea la postura del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y esperan que el Tribunal Constitucional se pronuncie en favor de la norma autonómica. Por ejemplo, J. L. MARTÍNEZ (2003:109), entre otros argumentos, razona que la competencia del Estado sobre la materia únicamente se refiere a la legislación básica, por lo que son cuestionables las «legislaciones que mucho más allá de fijar estos mínimos básicos, como la de Contratos, establecen una casuística difícilmente superable en términos normativos convencionales, con perfiles más propios de Reglamento que de Legislación Básica». Para TEJEDOR (2003: 109) «resulta muy discutible que nos encontremos ante un contrato de obra o concesión de obra porque, por un lado, la prestación que ha de realizar el urbanizador es mucho más compleja y amplia que la simple ejecución de una obra pública y, por otro lado, la contraprestación no se recibe directamente de la Administración (precio pagado en dinero o cesión de la explotación de la obra) sino de los propietarios». G. R. FERNÁNDEZ (2003: 37) estima que equiparar al agente urbanizador con un contratista de obra pública «supondría una lamentable reducción de las posibilidades que ofrece el sistema urbanístico, sobre todo para los resultados ya demostrados del modelo valenciano, en la finalidad de promoción de suelo urbanizado». La revista *Documentación Administrativa* ha dedicado un número doble a reflexionar sobre esta cuestión, con aportaciones de T. R. FERNÁNDEZ (2001-2002), GÓMEZ-FERRER (2001-2002), PAREJO (2001-2002), J. L. MARTÍNEZ (2001-2002) y otros.

Son muy numerosos los autores que hacen un balance positivo, aunque crítico, de la Ley valenciana. J. M. PÉREZ (2000: 58) señala que «el sistema ha sido objeto de fuerte y continuada controversia entre defensores y detractores del mismo, pero con independencia de su posible y discutida fundamentación doctrinal —y la posibilidad o no de consecuencias prácticas no deseables—, ... el sistema comentado —perfectible sin duda, como lo es toda obra humana— constituye una aportación importante que bien puede ser incorporada al régimen urbanístico general». TEJEDOR (2003: 110) destaca que «ha producido los efectos

pretendidos desbloqueando actuaciones que estaban estancadas y dinamizando los procesos de gestión y ordenación urbanística». G. R. FERNÁNDEZ (2003: 39) ofrece numerosos datos favorables y afirma que «a la vista de los resultados y sin perjuicio de la aportación de mejoras y complementos, reglamentarios o legislativos, tal como han llevado a cabo otras legislaciones autonómicas, parece claro que la senda de la “evolución genética” que debe adoptar el viejo “genoma humano” español es el determinado en el modelo valenciano». Otros muchos autores consideraran la experiencia positiva, aunque perfectible, siendo de destacar J.L. MARTÍNEZ (2003: 132) y D. MARTÍNEZ (2003: 180.)

## 2.2. La legislación estatal sobre la liberalización del suelo

Destaca la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, cuyo principal objetivo es incrementar la oferta de suelo urbanizable para reducir el precio final de los bienes inmobiliarios y facilitar la transformación de dicho suelo en superficie apta para asentamientos urbanos (MÉNDEZ, 2000: 1-2) RUEDA (2003: 44) comenta que para lograr esa meta «establece la nueva idea de que “todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado”. De ahí la noción de suelo urbanizable del art. 10, como todo aquel que “no tenga la condición de urbano o de no urbanizable”. La consecuencia de esta definición es la susceptibilidad de todo el suelo residual para ser “objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y en el planeamiento aplicable”».

Entre las críticas que ha recibido la política de liberalización del suelo, sintetizadas por ejemplo por LÓPEZ DE LUCIO (1997), la más importante es que, al incrementar el suelo urbanizable de manera extensiva, se aumenta el coste de urbanización de las áreas alejadas de la ciudad central o de las vías de comunicación existentes. Esto se debe al alto presupuesto que requiere la conexión de las actuaciones urbanísticas lejanas con los sistemas

generales de infraestructuras y equipamientos, tales como la red viaria, el transporte público, el agua, la electricidad, el alcantarillado, etc. El urbanizador debe asumir todos los costes adicionales que representan las urbanizaciones apartadas de los desarrollos previos, lo que en la mayoría de los casos las hace inviables. En gran medida, sólo enormes actuaciones con la suficiente masa crítica pueden justificarlo, principalmente las basadas en un medio de transporte público como el tren de cercanías.

La lejanía a las infraestructuras y a los equipamientos hace que la flexibilización del territorio siga siendo escasa en la práctica, a pesar de las medidas de liberalización ya adoptadas. Por ello ROCA & al. (2000: 555 y 558) comentan que «la liberalización del suelo, al contrario de lo que creen sus partidarios, no generará automáticamente un aumento cualitativo de las opciones de desarrollo urbanístico... una mayor oferta de territorio menos atractivo no tiene efecto real en el mercado urbano».

El elevado coste de engancharse a los sistemas generales y de proporcionar servicios puede generar con frecuencia dos situaciones negativas: impedir que la mayor parte del nuevo suelo urbanizable se pueda desarrollar, o provocar que se promuevan actuaciones urbanísticas carentes de infraestructuras y equipamientos de calidad, que serían para sus habitantes desiertos dotacionales en los que resulta difícil vivir.

La *Competencia durante el Planeamiento* pretende multiplicar las alternativas de posibles espacios urbanizables bien dotados de infraestructuras y equipamientos. Propugna incrementar la flexibilidad del suelo porque:

- Dibuja unidades de competencia que incrementan el número de alternativas viables y coherentes con el conjunto.
- Saca a concurso público, cuando resulta posible, el trazado y la ubicación de las infraestructuras estructurantes, de forma que los diferentes urbanizadores y propietarios de suelo urbanizable pudiesen pugnar por beneficiarse de ellas.

Puesto que las alternativas de ubicación iniciales son mayores, el suelo que potencialmente puede estar bien dotado es superior al que se produce con el sistema de planeamiento vigente. Por el contrario, en la

ordenación actual la expansión de la ciudad en la práctica se hace sin alternativas, a la vez que el diseño de las infraestructuras y equipamientos viene determinado de antemano, dotando de una gran rigidez al territorio y de un poder monopolista a los propietarios de suelo agraciados con una mayor accesibilidad y mejores dotaciones.

### **3. COMPETIR DURANTE LA ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO MUNICIPAL**

En la Competencia durante el Planeamiento los municipios, al elaborar su planeamiento, podrían determinar: *el suelo urbano, el no urbanizable, el urbanizable delimitado, el urbanizable no delimitado "con unidad de competencia" y el urbanizable no delimitado*. El *urbanizable delimitado* correspondería a aquellos elementos del crecimiento urbanístico para los que no se encuentran posibles alternativas, por lo que su recalificación urbanística no se somete a concurso público.

Tal y como refleja el párrafo anterior, la competencia durante el planeamiento utiliza la clasificación del suelo de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, a la que se añade al *urbanizable no delimitado* la categoría de *con unidad de competencia*, que aparece entrecomillada para resaltar que es la única diferencia con dicha Ley. Lógicamente, la ordenación competitiva del territorio debería estar respaldada tanto por la legislación estatal como por la autonómica, en los aspectos de su respectiva competencia. BAÑO (1997: 559) ha señalado que «no es fácil intentar flexibilizar el mercado del suelo con los solos títulos competenciales que el Tribunal Constitucional ha dejado en manos del Estado. Esta responsabilidad corresponde ahora a las Comunidades Autónomas». Pero aunque el mayor peso esté en las Comunidades Autónomas, el Estado sigue desempeñando un papel clave, particularmente en la legislación básica reguladora del derecho de propiedad inmobiliaria, en la regulación de la expropiación forzosa y en la determinación del trazado de las infraestructuras suprarregionales.

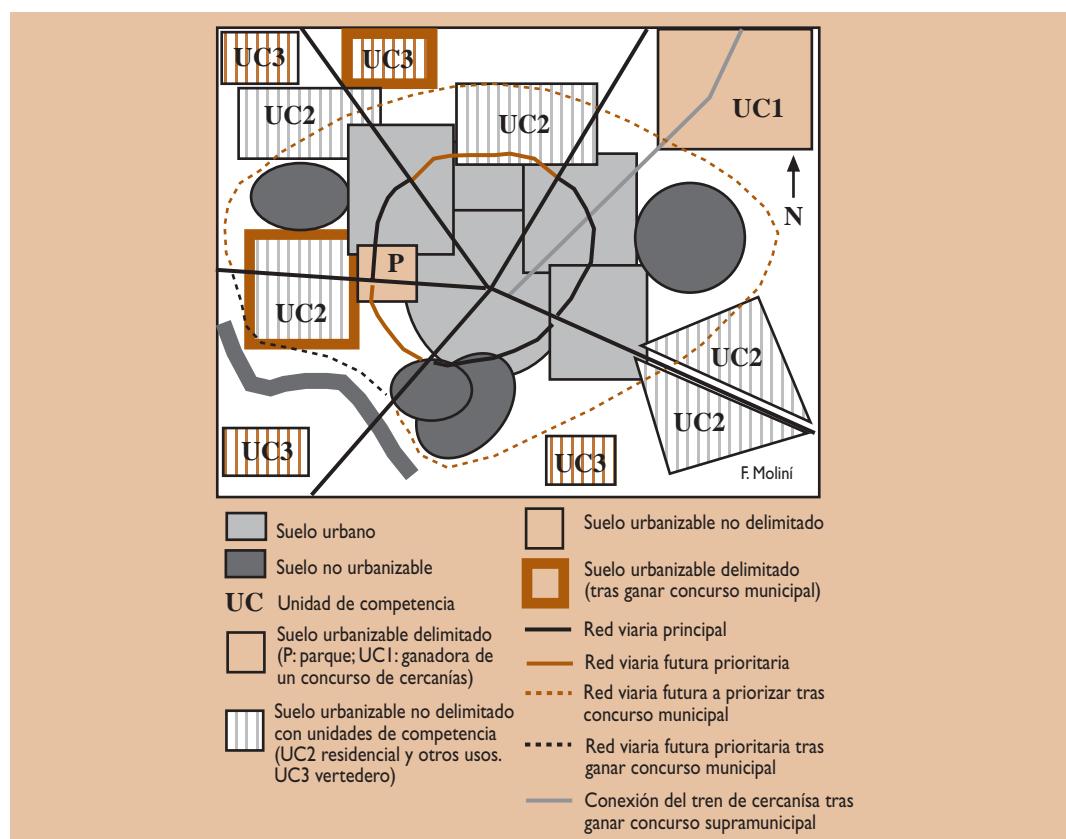
En la Competencia durante el Planeamiento el suelo *urbanizable no*

*delimitado con unidad de competencia* incluiría alternativas de ubicación para el máximo número posible de grandes piezas de desarrollo urbanístico previstas en los siguientes años, escogiéndose entre las que sean equivalentes en función de las mejores ofertas que presenten los urbanizadores. En general, los principales usos compatibles que conforman la ciudad se agruparían en unidades de competencia, que tendrían por tanto suelo residencial, comercial, industrial, zonas verdes, equipamientos, etc., o la combinación de algunos de ellos.

Un modelo de Competencia durante el Planeamiento puede verse en la FIG. 1. Es una representación simplificada que no trata de guardar con exactitud proporciones, ni representar todos los elementos posibles. Refleja un municipio que en los próximos años desea desarrollar, entre otras, las actuaciones mencionadas a continuación, con la siguiente clasificación del suelo:

— *Urbanizable delimitado*:

- Parque (P) metropolitano: a desarrollar sobre un vertedero de escombros y basuras. Se declara *urbanizable delimitado* porque no se encuentra una alternativa mejor o equivalente.
- Unidad de competencia 1 (UC1): incluye el desarrollo de 11.000 viviendas, con una densidad media de 40 viviendas por hectárea, provista de sus correspondientes dotaciones, áreas comerciales y espacios productivos, cuya urbanización completa se debe desarrollar en un plazo máximo de 10 años. Esta zona residencial es *urbanizable delimitado* porque en su día el municipio aceptó la recalificación de los terrenos si resultaba ganadora de un concurso supramunicipal de nuevos barrios vinculados al tren de cercanías, según un proceso que se explicará en un artículo diferente.



Fuente: Elaboración propia.

- *Urbanizable no delimitado con unidad de competencia.* Para cada desarrollo urbanístico de este tipo de suelo debe existir al menos dos alternativas viables:
  - Unidades de competencia 2 (UC2): incluyen el desarrollo de 2.500 viviendas, con una densidad media de 25 viviendas por hectárea, junto a espacios productivos, comerciales y de equipamientos. Su urbanización debe desarrollarse en un plazo máximo de 4 años. Hay cinco zonas alternativas de ubicación que compiten entre sí.
  - Unidades de competencia 3 (UC3): espacios para la localización de un vertedero de escombros y basuras, situados a más de dos kilómetros del *suelo urbano* o del *urbanizable delimitado* residencial. Hay 4 zonas alternativas de ubicación. Lógicamente, si se seleccionase la UC2 del noroeste, únicamente se podría escoger entre las UC3 del sur.

Los técnicos que elaboran el plan procuran buscar dos o más alternativas viables para los distintos tipos de desarrollos. Cada una de ellas se dibuja como *suelo urbanizable no delimitado con unidad de competencia*. Así, el municipio determina que podría crecer en varias direcciones y con formas variables. De las piezas alternativas de desarrollo urbanístico únicamente algunas (o una dividida en subunidades) adquirirían su condición de *urbanizable delimitado*, aquellas en las que los urbanizadores realicen las mejores ofertas.

Se debe tender a maximizar la delimitación de unidades de competencia, en el doble sentido de definir el mayor número que permita una gestión adecuada y de tender a cubrir todo el término municipal, si bien los territorios peor situados para determinadas actividades tendrán penalizaciones en el concurso público. Por ejemplo, para que puedan ser elegidas las unidades de competencia residenciales más alejadas del núcleo urbano, podría establecerse como condición el que, además de financiar su conexión a los sistemas generales, tengan que realizar una oferta un 10% superior a la de las unidades de competencia contiguas al mismo.

En la delimitación de las unidades de competencia debe escucharse a todas las

partes interesadas, en un intento de hacer el mejor y más eficaz diseño posible. Tras el concurso se disolverían las unidades de competencia que no hayan sido adjudicadas a uno o varios agentes urbanizadores, pasando los terrenos a ser *suelo urbanizable no delimitado*, salvo que el Planeamiento General prevea que en una fase posterior habrá otro u otros concursos públicos, en cuyo caso se disolverían al celebrarse éstos. La desaparición de las unidades de competencia hasta que otro Plan de tipo General las vuelva a definir, en función de las nuevas circunstancias del momento, implica que el haber sido *suelo urbanizable no delimitado con unidad de competencia* no otorga derechos a la propiedad, más allá de los que le confiere ser suelo *urbanizable no delimitado*. Tras la adjudicación de las unidades de competencia podrían aparecer nuevas necesidades de escasa entidad que se podrían atender mediante modificaciones al Plan y que podrían resolverse con o sin delimitación de unidades de competencia.

Las principales *etapas* del proceso más común podrían ser:

- 1) Determinar los elementos generales del *modelo territorial* que, entre otros posibles, incluye: clasificar el suelo; situar las infraestructuras, las principales zonas verdes y las dotaciones; definir las cantidades de suelo y techo destinadas a cada uso; delimitar las unidades y subunidades de competencia; establecer los parámetros y las trazas estructurales de cada una de ellas; y regular las bases del concurso público.

Más en detalle, para cada conjunto de *suelo urbanizable no delimitado con unidad de competencia* se establecerían, entre otros elementos posibles: el número mínimo y máximo de metros cuadrados construidos por tipo de usos, así como, si procede, de unidades de productos inmobiliarios (viviendas, centros comerciales, etc.); la ordenación urbana, con la delimitación de los espacios públicos y privados; las calidades y el dimensionado de las obras de urbanización; en su caso, las tipologías edificatorias; los estándares urbanísticos y condicionantes específicos que tiene que cumplir; la programación de su desarrollo; los criterios de valoración; y todo tipo de información que pueda resultar relevante

para el concurso público. Esta ordenación no debe considerarse totalmente rígida, porque los urbanizadores podrían hacer propuestas para mejorarla y la Administración aceptarlas.

Un elemento clave de esta fase es la definición de las infraestructuras, equipamientos y actuaciones estructurantes, mencionando aquellos cuyo trazado y ubicación se concretarían en función de la mejor oferta urbanística. Por ejemplo, en la FIG. 1 la ejecución más a corto plazo de la segunda vía de circunvalación depende de cuál sea la UC2 que gane el concurso. En este caso, se construiría de manera inmediata la vía circular del suroeste, porque su correspondiente unidad de competencia ha ganado la convocatoria.

- 2) Sacar a *concurso público* las zonas alternativas de ubicación y seleccionar las mejores propuestas de los agentes urbanizadores, cuya adjudicación no será firme hasta que se apruebe el plan con carácter definitivo.
- 3) *Reordenar el conjunto del plan* con las unidades de competencia ya seleccionadas, incorporando todos los ajustes que sean pertinentes para que resulte más coordinado, coherente y armonioso. Por ejemplo, podría haberse dibujado de manera forzada la unión entre la unidad de competencia seleccionada y el núcleo urbano preexistente, como consecuencia de la falta de espacio provocada por la delimitación de otras unidades de competencia, que ya dejan de existir (pasan a ser suelo *urbanizable no delimitado*) salvo que se prevea hacer un segundo concurso más adelante. En el supuesto mencionado, la reordenación podría ampliar la zona de contacto, teniendo lógicamente los urbanizadores un plazo para renunciar a la adjudicación si los cambios no les resultan aceptables. Otro ejemplo de modificación sería que el municipio estimase favorablemente las propuestas de mejora realizadas por algún urbanizador. Si la idea no fuese del

urbanizador seleccionado, el adjudicatario tendría que abonar los gastos que su realización hubiese llevado.

#### 4) *Aprobar el plan.*

PARRO (2003: 1 y 5) plantea la posibilidad de que el concurso público entre unidades de competencia se realice después de la aprobación del Planeamiento General. Dice: «al dejar la concreción de parte de las determinaciones pospuestas a una fase posterior de disputa pública, se libera parte de la tensión que se genera actualmente en la fase de redacción del Planeamiento General, con lo que puede que se acorten plazos de redacción y aprobación del mismo y se mejore su calidad al permitir a los técnicos redactores trabajar y adoptar decisiones en un ambiente menos tensionado... Esta posposición de la concreción de las determinaciones del planeamiento en los suelos urbanizables no delimitados hasta el momento de su ejecución, requiere necesariamente que junto a las autoridades municipales intervengan las autoridades autonómicas en el proceso de aprobación de los planeamientos parciales que se aprueben»<sup>2</sup>. Efectivamente, en numerosos casos será ventajoso dejar para fases posteriores la concreción de todas las unidades de competencia o de parte de ellas, por lo que debe ser una posibilidad a la que se puedan acoger los municipios que lo deseen. En estos casos, el punto cuatro de las etapas del proceso pasaría a ser el dos. Pero aquí se estima conveniente que la norma sea la contraria, para no retrasar el proceso urbanístico en aquellas situaciones en que con el Planeamiento General se pudiese aprobar una ordenación de detalle de una o varias unidades de competencia.

Una cuestión que queda abierta en este trabajo es *el objetivo o los objetivos* a los que ha de servir la Competencia durante el Planeamiento, puesto que es a las Administraciones implicadas a las que les corresponde determinarlos. No obstante, de entre los muchos que se podrían plantear se

<sup>2</sup> El proyecto en el que se basa este artículo, subvencionado por el Ministerio de Fomento, incluyó la realización de una base de datos de 1.159 expertos nacionales y extranjeros, a los que se les envió el avance de

la investigación para que lo debatieran. El texto citado corresponde a la respuesta de Parro Cuesta, Director Técnico de la Confederación de Cooperativas de Viviendas de España (CONCOVI).

comentan dos, para poder situar a la Competencia durante el Planeamiento en el contexto de sus posibles fines inmediatos.

a) *Abaratar el precio de la vivienda o, al menos, reducir su incremento<sup>3</sup>*

La Competencia durante el Planeamiento podría tener un efecto beneficioso sobre el precio de la vivienda:

- Al compartir numerosos elementos de la legislación valenciana, podría coincidir con ella en el posible efecto de disminuir el incremento del precio de la vivienda. G. R. FERNÁNDEZ & al. (2002: 61-62) analizan por Comunidades Autónomas los precios medios del metro cuadrado construido, en viviendas de nueva construcción, en las capitales de provincia españolas, entre los años 1998 y 2001. Refiriéndose a la Comunidad Valenciana, comentan que la incorporación al mercado de una importante cantidad de suelo urbanizado gracias a la aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, «ha debido contribuir a que, en los últimos años, los precios medios de la vivienda de nueva construcción en las capitales de la Comunidad se hayan incrementado un tercio menos que la media española», así como, a que en el año 2001, hayan sido en las que aumentaron menos los precios. No obstante, los mismos autores matizan el alcance de estos datos: «aunque el resultado comparativo con otras Comunidades Autónomas debe valorarse positivamente, también debe reconocerse que el precio medio de la vivienda en la Comunidad ha subido más del doble del IPC» (G. R. FERNÁNDEZ & al., 2002: 63.) Por otro lado, se necesitaría un mayor número de años para poder sacar unas conclusiones más firmes, así como el estudio de más variables.
- Sobre todo al establecer que *el principal criterio de selección de los concursos sea el menor precio máximo al que los urbanizadores y las inmobiliarias se comprometan a vender las viviendas que construyan*. Los precios máximos se establecerían en función de las tipologías

de vivienda y tendrían por referencia el año del concurso, a partir del cual se incrementarían según el Índice de Precios al Consumo. Para que la medida fuese efectiva, tendría que aplicarse al precio final de las viviendas y no al precio del suelo urbanizado, puesto que en caso contrario serían las inmobiliarias las que se beneficiarían de las disminuciones de precio que realizasen los urbanizadores. Asimismo, tendría que aplicarse a la totalidad de las viviendas, porque, si se hiciese únicamente a parte de ellas, los beneficios que se dejan de obtener en las viviendas con precio máximo se repercutirían en las libres, que acabarían resultando más caras. Esta medida podría tener un gran efecto, pero presenta algunos inconvenientes. Una primera dificultad es que puede desincentivar la participación de los agentes urbanizadores y de las inmobiliarias, puesto que pierden la capacidad de incrementar los precios cuando el mercado se lo permite. Esto resulta peligroso si en la mayoría de las zonas el precio del suelo no está moderado, puesto que en este supuesto (que resulta muy probable, al menos hasta que el sistema se generalice) los agentes adjudicatarios estarían obligados a vender suelo y viviendas a precios bajos, pero para su crecimiento futuro tendrían que comprar suelo a precios altos. Para evitarlo, es imprescindible que las reglas del juego y los objetivos sean iguales para todos los municipios y para todos los concursos, al menos dentro de cada Comunidad Autónoma. Si esto se lograse, el efecto podría ser apreciable. Un segundo problema es que, a pesar de los compromisos adquiridos, es muy difícil controlar el precio al que finalmente se venden las viviendas, como pasa en la actualidad con las viviendas de protección oficial en régimen de venta. En cualquier caso, aunque pudiera haber fraudes, no dejaría de incidir hacia la baja en los precios de la vivienda.

b) *Ofertar un mayor número de viviendas oficiales en régimen de alquiler*

El problema del elevado coste de la vivienda afecta en mayor medida a la

<sup>3</sup> A lo largo de este estudio se desarrolla el caso de la vivienda, pero se aplicaría igualmente a naves industriales, locales comerciales, etc.

población con menos recursos, por lo que otro criterio particularmente útil de selección sería *considerar el número y los metros cuadrados de viviendas públicas en alquiler que el urbanizador ofrezca*<sup>4</sup>. El que la principal meta, o una de las principales, sea promover la vivienda pública en alquiler, tendría grandes ventajas, entre las que cabe destacar:

- Facilita no sólo que las diferentes ofertas de propietarios de suelo, urbanizadores e inmobiliarias se puedan comparar de manera cuantitativa y objetiva, sino que además se controle su cumplimiento.
- Es una meta más concreta y más factible si se establece como el principal mérito a tener en cuenta en la adjudicación, frente a otros objetivos más generales y más difíciles de cuantificar, como el anterior de estabilizar o disminuir el precio de la vivienda libre.
- Las viviendas en alquiler podrían pasar a formar parte del patrimonio municipal, a ser posible con una regulación que no permita cambiar el régimen de tenencia, al menos en un largo período. Cabe suponer que este incremento del patrimonio municipal sería un poderoso incentivo para que los Ayuntamientos se esmeren en aplicar de manera correcta la Competencia durante el Planeamiento.
- Atiende a las necesidades insatisfechas de la población con más dificultades de acceder a una vivienda digna, con lo que no sólo colabora a cumplir un mandato constitucional, sino que lo hace en favor de la población económicamente más débil y, además, contribuye a que se produzca una menor conflictividad social.
- En política de vivienda posiblemente es la mejor forma de recuperar las plusvalías para la colectividad, porque en el régimen de venta las rentas de localización pasarían de los propietarios del suelo a los de las viviendas, que se apropiarían de ellas cuando más tarde o más temprano las pudiesen vender a precio libre.
- España acusa un marcado desequilibrio en la relación entre viviendas en venta y en alquiler. Según un reciente trabajo, es

el país de Europa con menos viviendas en alquiler y «el porcentaje de viviendas en alquiler no supera el 12% del parque de viviendas principales, frente a más de un 35% correspondiente a la media europea» (ESTUDIO PLANNER-ASPRIMA, 2003: 21.)

- Algunas medidas de vivienda social parece que no están funcionando en la práctica de forma correcta, particularmente la que trata de destinar obligatoriamente a vivienda pública un porcentaje mínimo de las nuevas viviendas que se construyan. En este sentido el Secretario General de la Asociación de Promotores-Constructores de España, MARTÍ (2003: 230), afirma que su «asociación de Madrid ha denunciado públicamente que varios de los operadores en los PAU de Madrid están burlando la limitación del precio de venta de la vivienda protegida y del suelo sobre el que esta vivienda se edifica. Esta realidad se conoce desde hace muchos años y nadie ha hecho nada por remediarlo»<sup>5</sup>.
- Potencia la movilidad de la población, pudiendo existir un sistema de información centralizada que favorezca el que los arrendatarios que cambien de lugar de trabajo puedan intercambiar sus viviendas. Según el ESTUDIO PLANNER-ASPRIMA (2003: 22), «estimaciones del Banco Central Europeo apuntan a que la predisposición a cambiar de lugar de residencia y trabajo es casi diez veces mayor entre la población que vive de alquiler que entre la que ocupa vivienda en propiedad».

El principal inconveniente que tiene este objetivo es que no contribuye a una disminución general de los precios de la vivienda.

Que los urbanizadores puedan ofrecer unos menores precios máximos de las viviendas, un mayor número de viviendas de protección oficial en arrendamiento, u otros objetivos, dependerá en gran medida de los contratos que logren con los propietarios y del sistema de valoración del suelo aplicable a los casos en que no haya acuerdo. Si ambos agentes se entienden, significa que los

<sup>4</sup> Si las viviendas en renta fuesen a ser propiedad privada, en vez de, por ejemplo, de los Ayuntamientos, también tendría que ofertarse el precio del alquiler.

<sup>5</sup> Dicha persona no sólo cuestiona la ineeficacia de las medidas, sino también la legalidad de calificar suelo para el uso de vivienda protegida (MARTÍ, 2003: 233-234.)

propietarios pagarán en metálico o en solares al urbanizador a cambio de la urbanización, pero, en caso contrario, habría que expropiar el terreno a los propietarios discrepantes, respetando los criterios que establezca la legislación estatal, que en la actualidad es bastante favorable al propietario. En la Competencia durante el Planeamiento, a efectos de expropiación forzosa, debe establecerse el procedimiento para que la valoración de los suelos sea según la clasificación que tengan en el momento de iniciarse el concurso, que normalmente será *suelo urbanizable no delimitado*. Esto significa que el procedimiento de expropiación debe iniciarse con anterioridad a que se apruebe su clasificación como *suelo urbanizable delimitado*. Por su parte, para incentivar que el urbanizador tenga interés por entenderse con los propietarios, habría que considerar como un mérito fundamental del concurso el porcentaje de acuerdos que logre respecto al total de los terrenos de la unidad de competencia.

Sintetizando, los elementos determinantes para la resolución del concurso podrían ser:

- 1) *Cumplir con todos los requisitos previos*, en los que se exige llegar a un cierto mínimo, pero que a efectos de selección no se valora el superarlo. En primer lugar, los que en gran medida son específicos de cada unidad de competencia, como: la conexión con los sistemas generales, especificándose en cada caso la forma en que deberá hacerse para maximizar el interés general; las características y calidades de obra de la urbanización y, en su caso, de algunos equipamientos y servicios; y los plazos de ejecución. En segundo lugar, los que tienen carácter general, como los compromisos y las garantías que se exigen a los urbanizadores o, por ejemplo, aportaciones excepcionales como una determinada contribución a un fondo para la adquisición de grandes parques externos a la unidad de competencia pero próximo a la misma.
- 2) *Ofrecer la mejor oferta* respecto al objetivo o los objetivos que se persigan: un menor precio máximo de venta de las viviendas, un mayor número de viviendas de protección oficial en alquiler, una combinación de ambas u otros.
- 3) *Lograr un mayor acuerdo con los propietarios*, medido en porcentaje del total de los terrenos de la unidad de competencia.

Antes de la convocatoria de cada concurso debería establecerse una relación cuantitativa entre el peso de los objetivos 2 y 3, de forma que el urbanizador pudiese saber con antelación la ponderación que se concede a cada uno.

Los urbanizadores tendrían que presentar al concurso toda la *documentación exigida*, que podría constar de dos propuestas:

- *La jurídico económica*, cuyos componentes fundamentales son la oferta de precios máximos de las viviendas o de viviendas públicas en alquiler o ambas, el porcentaje de las tierras de los propietarios con los que se ha llegado a un acuerdo y el plan económico financiero que muestra que es un proyecto viable.
- *La urbanística*, que según los casos podría tener distinto grado de concreción. Como mínimo sería un anteproyecto, pero podría constar del plan parcial o del estudio de detalle, e incluso a veces, del proyecto de urbanización.

La Competencia durante el Planeamiento se diferencia de la *Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana*, sobre todo porque el concurso público determina no sólo al urbanizador, sino también el territorio que se urbaniza y el trazado de las infraestructuras estructurantes y de los grandes equipamientos, todo ello mientras que el plan se está elaborando. De manera más detallada, estas son algunas de las características de la Competencia durante el Planeamiento que la hacen diferente al sistema valenciano:

- Tiene unos objetivos más ambiciosos y enfocados al producto final, particularmente a la vivienda. La Ley valenciana persigue acelerar el proceso de urbanización e incidir indirectamente en la disminución del precio de la vivienda, al poner en el mercado más rápidamente una mayor cantidad de suelo urbanizado. La

- Competencia durante el Planeamiento pretende influir directamente en los precios de la vivienda o de los locales gracias a la recuperación de las plusvalías y al fomento de la competencia. Los recursos que ello reporta se podrían destinar a abaratar el coste de la vivienda, a obtener un mayor número de viviendas de protección en alquiler o a los objetivos que se planteen las administraciones implicadas. Como contrapartida es un proceso más complejo, porque el agente urbanizador ha de llegar a acuerdos previos no sólo con los propietarios, sino también con las inmobiliarias.
- Supone una mayor recuperación de plusvalías porque los propietarios, antes de la resolución del concurso, no tienen certeza de que su terreno vaya a urbanizarse. Saben que desarrollarlo depende en gran medida de sus ofertas, junto a las de los agentes urbanizadores, que a su vez condicionan. En el sistema valenciano las plusvalías que deja de percibir el propietario las tiende a obtener el urbanizador, de manera que no se recuperan para la colectividad.
  - Hay más libertad y flexibilidad en la localización de las actuaciones.
  - Un mayor número de territorios *urbanizables no delimitados* compiten por un menor número de calificaciones de *urbanizable delimitado*, lo que implica una menor predeterminación geográfica en la calificación del suelo
  - A los concursos se presenta un agente urbanizador, que se diferencia del valenciano en que el acuerdo voluntario con los propietarios adquiere una mayor importancia y en que, además de realizar la urbanización, se compromete a algún objetivo de interés general.
  - Los proyectos de cada agente urbanizador tienen una doble competencia: a la pugna interna por ser seleccionado dentro de cada unidad de competencia (competencia intrazonal) se le añade el que los mejores proyectos de cada una de ellas se enfrentan entre sí (competencia interzonal.) Esto cabe suponer que incrementaría la rivalidad entre urbanizadores, que en el caso valenciano es muy escasa en la práctica, salvo en los grandes proyectos.

- La competencia intrazonal e interzonal influyen en las determinaciones del plan antes de que éste sea aprobado, salvo que se haya decidido posponerlas a una fase posterior. En el caso valenciano no hay concurrencia hasta después de elaborado el plan, que en general no es alterado por los concursos y que, cuando lo hace, son modificaciones al plan. El concurso valenciano tiene siempre una influencia posterior al plan, no participando en su elaboración.
- La competencia intrazonal e interzonal se concentran en el tiempo, a lo largo de la redacción del plan. Los concursos son periódicos, de forma que si no se logra la calificación de *urbanizable delimitado*, habrá que esperar hasta la siguiente convocatoria, tal vez dentro de bastantes años. El temor a quedarse fuera durante un tiempo considerable cabe suponer que también intensificaría la competencia.
- La ubicación de algunas infraestructuras estructurantes, grandes equipamientos y actuaciones importantes se realiza mediante concurso. Esto proporciona oportunidades únicas a urbanizadores y a propietarios, quienes, si las dejan pasar, en ocasiones las perderán para siempre.

Por otra parte, podría plantearse *un modelo que fuese todavía más flexible que el de la Competencia durante el Planeamiento*, que se diferencie de ésta por no delimitar unidades de competencia. Consistiría en que los urbanizadores se pudiesen presentar a los concursos públicos desde cualquier suelo *urbanizable no delimitado* que reuniese las características adecuadas. Las ventajas de la Competencia durante el Planeamiento respecto a este modelo, serían:

- Hay una mayor aproximación a la consecución de un desarrollo territorialmente óptimo, porque, en mayor medida, se induce a que haya competencia en los lugares en que se considera que son los mejores.
- Hay un orden conocido de antemano, lo que proporciona un marco de referencia a los agentes urbanizadores que facilita la competencia. Particularmente, impide el solapamiento territorial aleatorio e indeseado de propuestas. Es decir, en

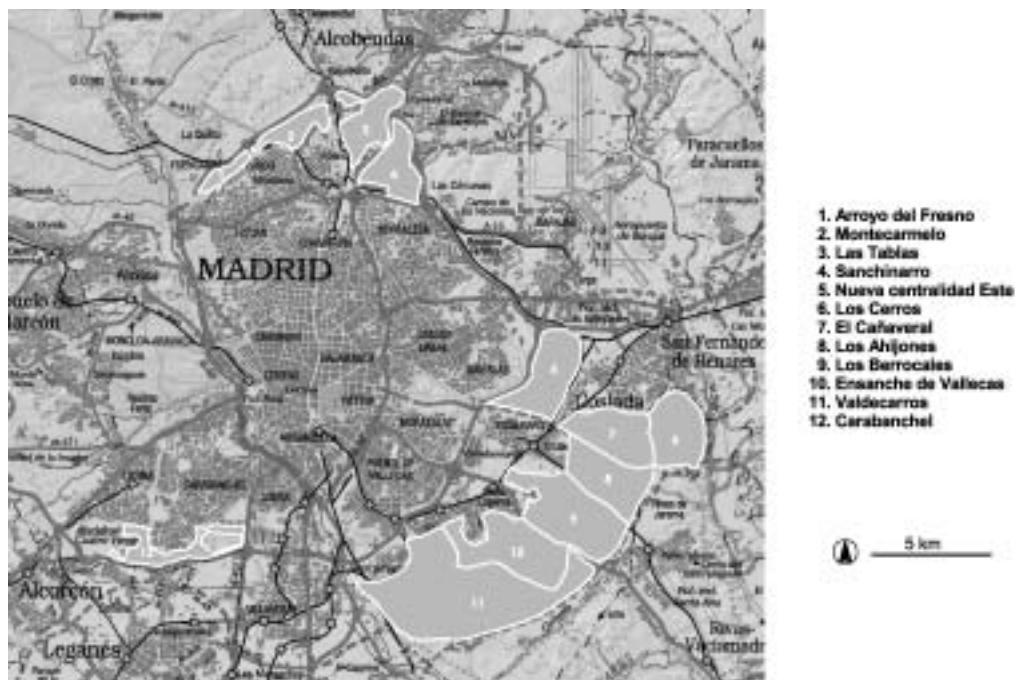
situaciones en las que se aprobaría más de una actuación, no puede ocurrir que la segunda mejor propuesta no resulte adjudicataria porque en una pequeña parte de su superficie coincide con la mejor oferta.

- Posibilita un resultado de conjunto más controlado, armonioso y coherente, sobre todo cuando se selecciona más de una actuación urbanística.
  - Los desarrollos urbanísticos parten de una planificación de las infraestructuras y de los equipamientos que los hace viables. Por el contrario, la mayoría de las posibles promociones en lugares alejados resulta inviable debido a que el coste de engancharse a los sistemas generales es demasiado alto, o contraproducente, porque dejaría a las viviendas infradotadas de servicios básicos.

## **4. APPLICACIÓN DE LA COMPETENCIA DURANTE EL PLANEAMIENTO A LOS NUEVOS DESARROLLOS URBANÍSTICOS DEL MUNICIPIO DE MADRID**

En la FIG. 2 se delimitan, de manera aproximada, los grandes desarrollos urbanísticos previstos por el Ayuntamiento de Madrid para la ciudad en el Plan General de Ordenación Urbana de 1997<sup>6</sup>, que incluye los denominados Programas de Actuación Urbanística (PAU) y el desarrollo de la capital hacia el sureste (FIG. 3.)

Estos desarrollos urbanísticos han sido definidos por el planeamiento de forma tradicional, dibujándolos en el plano como una única alternativa y regalando las plusvalías que generan a los propietarios que tienen la suerte o la habilidad de verse



**FIG. 2. Crecimientos urbanísticos planificados para Madrid.**

Fuente: ZÁRATE, M.A. (2003). La base cartográfica es de «GEOMADPLAN» y se ha completado la información a partir de diversas páginas WEB, particularmente de <http://www.casaweb.com/paus/>.

<sup>6</sup> No se han tenido en cuenta las denominadas operaciones de Chamartín y de Campamento, que tienen peculiaridades propias. Bastantes de los desarrollos urbanísticos recogidos en la Fig. 3 han sido cuestionados jurídicamente, produciéndose en el año 2003 una sentencia del

Tribunal Superior de Justicia desfavorable a los mismos, que a su vez ha sido recurrida. Con independencia de cuál sea el veredicto final, creemos que es un ejemplo válido para comparar el planeamiento tradicional y la Competencia durante el Planeamiento.

**FIG. 3. Crecimientos urbanísticos planificados para Madrid**

Nº	Actuación	Hectáreas	Viviendas	Viviendas/hectárea
1	Arroyo del Fresno	149	2.754	18
2	Montecarmelo	256	8.547	33
3	Las Tablas	362	12.272	34
4	Sanchinarro	384	12.718	33
5	Nueva centralidad E	600	12.500	21
6	Los Cerros	462	14.928	32
7	El Cañaveral	537	13.298	25
8	Los Ahijones	588	14.067	24
9	Los Berrocales	827	20.466	25
10	Ensanche de Vallecas	736	26.046	35
11	Valdecarros	1.914	47.364	25
12	Carabanchel	357	11.341	32
<b>TOTAL</b>		<b>7.172</b>	<b>196.301</b>	<b>27</b>

Fuente: ZÁRATE, (2003): 111; *El Mundo Vivienda*, 31-3-2000, 16; *El País Madrid*, 20-3-2002.; <http://www.casaweb.com/paus/>

beneficiados por la recalificación urbanística.

Desde la Competencia durante el Planeamiento, las 7.172 hectáreas se podrían haber dividido en, por ejemplo, 43 unidades de competencia con un tamaño entre las 125 y las 200 hectáreas, tal y como refleja la FIG. 4. El número de viviendas por hectárea podría incrementarse hasta una media de 42 viviendas por hectárea, salvo en casos concretos en que por alguna razón sea conveniente disminuirla. Esta mayor densidad se justifica porque las ciudades compactas suelen ser más sostenibles, particularmente para planificar el transporte público, a la vez que es una concentración que permite una elevada calidad de vida. Estas unidades de competencia, aunque se destinan preferentemente a viviendas, tienen también otros usos compatibles, como comerciales, terciarios y de equipamientos, así como sus correspondientes zonas verdes, red viaria y sistemas generales, además de que tendrían que cumplir con los estándares urbanísticos, tanto los generales como los que se determinasen de manera específica.

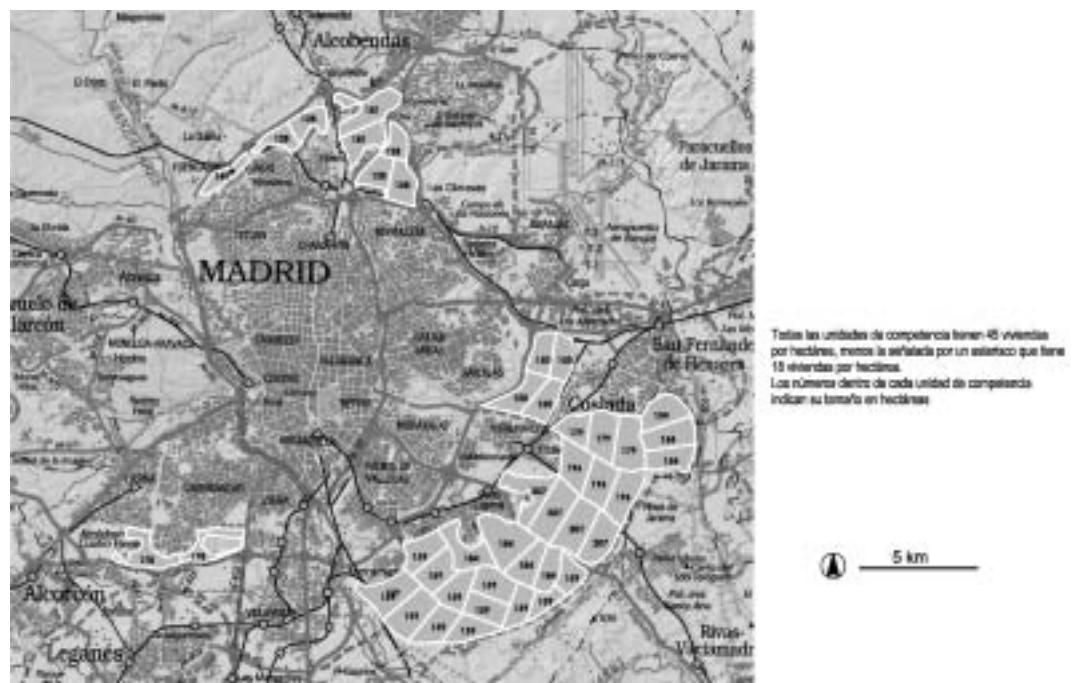
El concurso público podría establecer:

- Una primera fase en que se seleccionarán las propuestas de los agentes urbanizadores de 28 unidades de competencia (el 65,1%) destinadas a uso

residencial con actividades complementarias. El suelo de los proyectos adjudicatarios pasará a ser *urbanizable delimitado*.

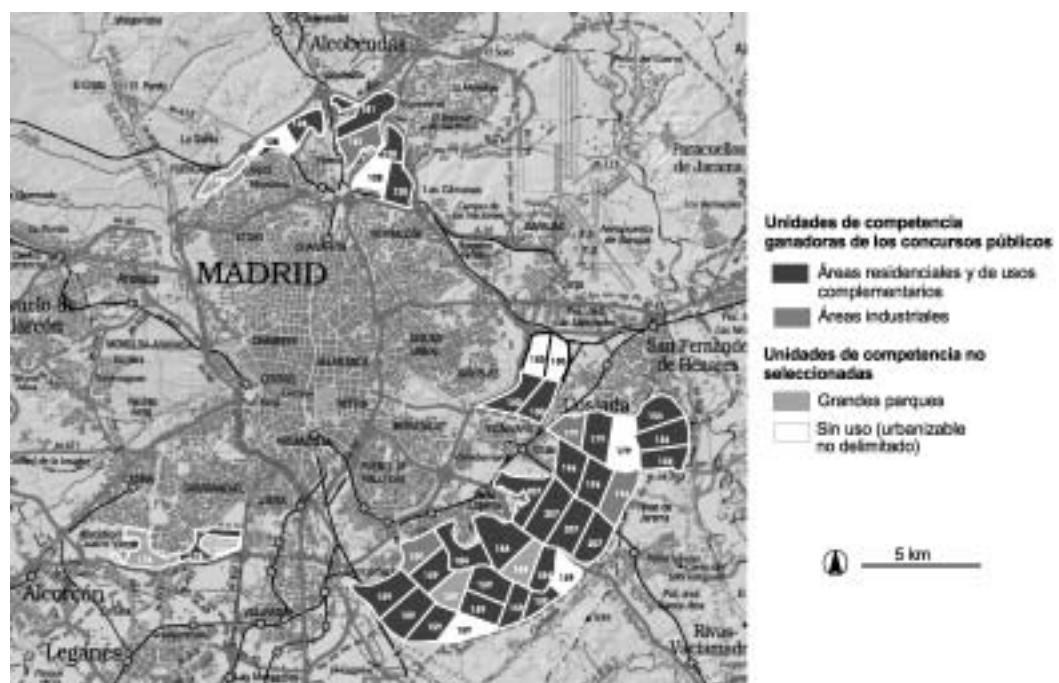
- Una segunda fase en que se seleccionarán las propuestas de los agentes urbanizadores de 4 unidades de competencia (el 9,3%) destinadas a uso industrial. Su suelo pasará a ser *urbanizable delimitado*.
- Al terminar la segunda fase los terrenos perdedores de los dos concursos anteriores se destinarán:
  - 4 unidades de competencia (el 9,3%) a grandes parques, con lo que la densidad final de viviendas sería menor, del orden de unas 36,8 viviendas por hectárea. Su suelo pasará a ser *urbanizable delimitado*.
  - 7 unidades de competencia (el 16,3%) quedarán sin uso asignado. Se clasificarán como suelo *urbanizable no delimitado*.

La FIG. 5 muestra una posible resolución del concurso. Una vez seleccionadas las 28 unidades de competencia que van a ser residenciales y las 4 que van a ser industriales, se determinan cuáles son las mejores unidades de competencia para grandes parques y para que queden como



**FIG. 4. Ejemplo de unidades de competencia que podrían haberse propuesto para el crecimiento urbanístico e Madrid**

Fuente: MOLINI; base cartográfica «GEOMADPLAN», Elaboración: N. LÓPEZ.



**FIG. 5. Ejemplo de selección de unidades de competencia para Madrid**

Fuente: MOLINI; base cartográfica «GEOMADPLAN», Elaboración: N. LÓPEZ.

suelo *urbanizable no delimitado*. A continuación se planificaría el conjunto de forma tradicional.

En este ejemplo, el número total de viviendas que se establece en la Competencia durante el Planeamiento y en el planeamiento actual de Madrid es muy similar, 198.576 y 196.301 respectivamente. Las ventajas de haber aplicado aquí la Competencia durante el Planeamiento habrían sido: se logra un modelo más sostenible; se obtiene un importante número de viviendas con un menor precio máximo o de viviendas en alquiler a bajo precio; se crean 730 hectáreas de grandes parques y 715 hectáreas de suelo industrial; y, en vez de consumir todo el suelo disponible, se reservan 1.053 hectáreas para futuras necesidades.

## 5. PROBLEMAS GENERALES DE LA COMPETENCIA DURANTE EL PLANEAMIENTO

En las Ciencias Sociales todas o casi todas las nuevas propuestas tienen algunos efectos colaterales que pueden ser negativos. Esto también sucede con la Competencia durante el Planeamiento, que se enfrenta a importantes dificultades e inconvenientes, los principales de los cuales se enumeran a continuación, así como posibles maneras de solucionarlos o, al menos, de paliarlos:

- *Problema*: la concentración de viviendas de protección oficial en alquiler generaría grandes bolsas de población con menos recursos, dando lugar a una indeseable segregación social.
- *Respuesta*: el diseño de las unidades de competencia debería contemplar que las viviendas de bajo coste no se concentren de manera exclusiva en una sola zona, sino que, en la medida en que sea posible, en su área de ubicación se intercalen grupos de viviendas de promoción libre. Por otro lado, en la adjudicación de las viviendas en alquiler el Ayuntamiento deberá impedir la formación de grandes agrupaciones de un mismo colectivo, a la vez que, por el contrario, impulsar la mezcla entre ellos. Por ejemplo, se debería evitar la concentración en un mismo edificio y zona de emigrantes de la misma nacionalidad, mientras que se debería

propiciar que se intercalen con los de otros países, con jóvenes que se emancipan, con pensionistas, con miembros de unidades familiares que se rompen, con mujeres que huyen de la violencia doméstica, etc.

- *Problema*: es un proceso de ordenación más complejo, por lo que cabe suponer que los planes tardarán todavía más en lograr su aprobación definitiva. La Competencia durante el Planeamiento implica una mayor duración, sobre todo porque se introducen nuevas tareas, principalmente sacar a concurso público las zonas alternativas de ubicación, seleccionar las mejores propuestas de los agentes urbanizadores y ordenar posteriormente el conjunto del territorio.
- *Respuesta*: esto provoca un cierto retraso en la tramitación del plan pero, a largo plazo, respecto al desarrollo urbanístico, la demora es algo menor porque un único concurso determina la zona y el proyecto a desarrollar, así como el agente urbanizador responsable de hacerlo. Es decir, se incorpora a la elaboración del plan un aspecto que, en el esquema propuesto por la Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana, se produce más tarde. Aunque el retraso se compense en parte, no dejará de producirse respecto a dicha legislación. Sin embargo, el proceso de urbanización será previsiblemente bastante más rápido que en el planeamiento tradicional, porque la Competencia durante el Planeamiento incorpora las innovaciones del proceso concurrencial valenciano y éste ha supuesto una notable aceleración respecto a la normativa estatal. Según G. R. FERNÁNDEZ (1998: 106), la legislación valenciana ha logrado «que el *tiempo medio de tramitación administrativa alcance los cinco meses* (10 veces menor que la legislación estatal)». VICENTE (2003: 173) explica las razones: «en un mismo instrumento se puede tramitar el planeamiento de desarrollo según la clase de suelo, la delimitación de la unidad de actuación, el proyecto de urbanización, la forma en que se va a gestionar el desarrollo de ese ámbito territorial, se concretan las relaciones entre la Administración, el urbanizador y los propietarios, cuando estos dos últimos no

coincidan, se iniciará el expediente de expropiación de los terrenos de aquellos propietarios que no quieran incorporarse a dicho proceso de desarrollo... y, en ocasiones, como en el supuesto de adjudicación preferente, se podrá tramitar y aprobar simultáneamente el correspondiente proyecto de parcelación». Dicha autora incluye en su trabajo una cita en la que se afirma que, como media, se tarda en resolver 4 o 5 meses lo que antes requería 4 ó 5 años.

- *Problema:* puede favorecer a las grandes empresas y existe el peligro de que se genere una situación de oligopolio, de forma que, en vez de competir, los principales agentes urbanizadores se repartan el mercado.
- *Respuesta:* debe crearse un número suficiente de unidades y subunidades de competencia para la participación y selección, en cada caso, de al menos dos agentes urbanizadores. Por otro lado, hay casos en que no todos los desarrollos urbanísticos se determinan mediante concurso público, por lo que quedarían zonas del territorio en las que las pequeñas empresas podrían jugar un papel similar al que desempeñan en la actualidad.
- *Problema:* el resultado final de los concursos podría traducirse en una mala ordenación del territorio, peor de la que se habría producido sin ellos.
- *Respuesta:* todas las unidades de competencia que se acepten para el concurso deben proporcionar buenos resultados desde la perspectiva de la organización espacial, a la vez que deben penalizarse las alternativas que presentan ciertos inconvenientes, de forma que difícilmente puedan resultar vencedoras o, en su caso, que lo sean a cambio de unos beneficios públicos que compensen sus desventajas. Por ejemplo, una unidad de competencia más alejada de los sistemas generales no sólo tendría que pagar el coste suplementario de llevar las infraestructuras y los equipamientos hasta ella, sino que, además, podría establecerse que sus urbanizadores, para ser adjudicatarios, tuvieran que hacer una oferta de, por ejemplo, un 20% superior a la mejor que hubieran realizado sus

competidores. Para no realizar un planeamiento más mediocre, que repercuta negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos, la opción global que se escoja debe presentar un balance de aspectos positivos y negativos superior al que tendría un diseño sin concurso. Lograr un buen resultado obliga a ser selectivos y a analizar la adecuación de las distintas alternativas, tanto desde una perspectiva intermunicipal como intramunicipal.

## 6. CONCLUSIONES

En este trabajo, en primer lugar se ha desarrollado un modelo teórico sobre la Competencia durante el Planeamiento, referido a la ordenación municipal y, en segundo lugar, se ha aplicado a un caso, al municipio de Madrid. Los resultados de la investigación indican que, al menos en la capital de España, la propuesta podría haber sido válida para simultanejar, por un lado, una planificación urbana y una ordenación del territorio que podría ser racional, coherente y maximizadora de la recuperación de las plusvalías para la colectividad, con, por otro, la flexibilización del territorio, la liberalización del suelo y el incremento de la participación de la iniciativa privada.

Cabe resaltar que la Competencia durante el Planeamiento introduce la competencia entre los agentes urbanizadores y los propietarios de distintas zonas antes de que se produzca la clasificación del suelo como *urbanizable delimitado*. Por ello, puede convertirse en un instrumento capaz de obtener un mayor número de viviendas con un menor precio de venta máximo comprometido (y, por lo tanto, abaratar el precio de la vivienda o disminuir su incremento), o de viviendas de protección oficial en régimen de alquiler vinculadas al transporte público, u otros objetivos de interés que establezcan las Administraciones implicadas.

La FIG. 6 representa esquemáticamente las diferencias de la Competencia durante el Planeamiento (CDP) con la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana (LRAU), con el planeamiento tradicional (PT) y con un planeamiento que maximizase la flexibilidad (PMF, que fuese igual a la CDP pero sin definir unidades de competencia.)

La figura está planteada de forma que resulte más positivo cuantas más respuestas afirmativas haya. Se observa que la Competencia durante el Planeamiento es la opción que presenta más «Sí» en toda su columna. Sin embargo, esta evaluación favorable tiene un valor meramente indicativo. El cuadro no es suficiente para asegurar con total rotundidad la mayor bondad de la Competencia durante el Planeamiento, porque es una información cualitativa en la que cada variable considerada no está ponderada. Además, podría迫使 el diseño del cuadro para que los resultados fuesen más desfavorables a la Competencia durante el Planeamiento. Por ejemplo, esto ocurriría si la variable «es menos compleja», que tiene «No» como

respuesta, se desglosase en subelementos, y cada uno de ellos se incluyese en la figura de manera independiente. Aquí están recogidas las variables que se han considerado más importantes, procurando ser lo más objetivo posible, pero inevitablemente el resultado no deja de tener una cierta dosis de subjetividad.

Este estudio es una reflexión inicial de un tema aparentemente novedoso. Antes de adoptar conclusiones más definitivas quedan pendientes numerosas investigaciones, como por ejemplo: la adaptación de los modelos teóricos a numerosos lugares y circunstancias diferentes; estudiar el tamaño más adecuado de las unidades y subunidades de competencia; simular un concurso de infraestructuras estructurantes

**FIG. 6. Diferencias entre el Planeamiento Tradicional (PT), el valenciano (LRAU), la Competencia durante el Planeamiento (CDP) y el Planeamiento con Máxima Flexibilidad (PMF)**

CARACTERÍSTICA	Tipo de planeamiento			
	PT	LRAU	CDP	PMF
Se recuperan en mayor medida las plusvalías para la colectividad	No	No	Sí	Sí
Los urbanizadores compiten por desarrollar ámbitos predeterminados	No	Sí	Sí	No
En el planeamiento se representan varias alternativas y para su selección son decisivas las ofertas de los agentes	No	No	Sí	No
Concurso público para determinar el suelo que debe clasificarse como <i>urbanizable delimitado</i> , lo que hace que los propietarios compitan	No	No	Sí	Sí
Concurso público, cuando procede, para determinar el trazado de las infraestructuras que estructuran el territorio, particularmente el tren de cercanías y el metro	No	No	Sí	Sí
Hay un mayor grado de competencia	No	Sí <sup>1</sup>	Sí	No <sup>2</sup>
Los propietarios tienen menos expectativas preestablecidas	No	No	Sí	Sí
Se rompe el monopolio de los propietarios en el proceso urbanizador	No	Sí	Sí	Sí
El conjunto está ordenado buscando un modelo territorial óptimo	Sí	Sí	Sí	No
La calidad de la ordenación urbana está algo más garantizada	Sí	No <sup>3</sup>	No <sup>3</sup>	No <sup>3</sup>
Se articulan con relativa facilidad las diferentes propuestas de los agentes	Sí	Sí	Sí	No
Se dificulta algo más la creación de monopolios y oligopolios por parte de las urbanizadoras e inmobiliarias	Sí	No <sup>4</sup>	No <sup>4</sup>	No <sup>4</sup>
Acorta el tiempo necesario para el desarrollo urbanístico	No	Sí	Sí <sup>5</sup>	Sí <sup>5</sup>
Es menos compleja	Sí	Sí	No	No

<sup>1</sup> «Sí» en relación al PT, pero «No» en relación a la CDP.

<sup>2</sup> «No» en la práctica, porque es demasiado costoso urbanizar lugares alejados de los sistemas generales.

<sup>3</sup> Es una crítica que se ha realizado a la aplicación de la LRAU en ciertos municipios, pero no es una característica intrínseca de los sistemas concurrenciales. Tampoco el PT se ha caracterizado por una gran calidad en su ordenación urbana.

<sup>4</sup> Es muy discutible. Por ejemplo, la aplicación de la LRAU en la ciudad de Valencia muestra que la respuesta también podría ser «Sí» (Fernández, 2001-2002: 279.)

<sup>5</sup> «Sí» en relación a PT, pero «No» en relación a la LRAU.

sobre un ámbito supramunicipal; incorporar un análisis de costes y beneficios a las simulaciones; proporcionar a todo el planteamiento una formulación jurídica operativa; etc. Mientras que estos trabajos no se realicen no se podrán obtener conclusiones más generalizables y, sobre todo, aplicables.

Es evidente la dificultad que entraña el llevar a la práctica la propuesta aquí expuesta, entre otras razones porque: aunque su balance parece ser positivo, no deja de presentar dificultades e inconvenientes no totalmente resueltos (al igual que sucede con todas sus alternativas); implica cambios legislativos que requieren una gran voluntad política para llevarlos a cabo; cabe suponer que suscita la oposición de algunos agentes, sobre todo de los propietarios del suelo que pierden el monopolio de poseer los terrenos mejor localizados; y, posiblemente, se encontrará con el rechazo radical de algunas personas por meras razones ideológicas y de inercias, en vez de por críticas bien argumentadas, que son las que resultan necesarias para mejorar la práctica urbanística y territorial.

La Competencia durante el Planeamiento difícilmente dejará de ser una reflexión teórica si no se somete al análisis del mayor número posible de personas altamente cualificadas relacionadas con el tema y si no incorpora las mejoras que propongan, que es uno de los objetivos de este primer artículo. Sería un gran logro si, tras el debate y la reflexión, las opiniones negativas prevalecen sobre las positivas y se concluye que hay que rechazar la propuesta. Como mínimo habría servido de lección para emprender, con más experiencia y mejor pertrechados, nuevas tentativas de mejora de los problemas urbanísticos y sociales. Pero los beneficios serían aún mayores si las críticas razonadas y los comentarios de los expertos y de los agentes ayudan a diseñar un sistema de planificación territorial que sea algo más útil que el actual, contribuyendo a resolver en parte asuntos tan cruciales como la carestía del precio de las viviendas o la falta de viviendas oficiales en alquiler. La crítica y la práctica juzgarán si este trabajo ha logrado su objetivo de ser al menos un pequeño avance teórico en ese sentido.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAÑO, J. M. (1997): «La propiedad del suelo: una comparación entre el proyecto estatal y la LRAU valenciana», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, XXIX: 113-114: 549-559.
- BLANC, F. (1997): «Los efectos de la LRAU sobre la actividad urbanizadora: causas y consecuencias de una transformación», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, XXIX:112: 257-294.
- CAMAGNI, R. (2002): «On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?», *Urban Studies*, 39: 13: 2.395-2.412.
- CHESHIRE, P. C. & I. R. GORDON (1996): «Territorial competition and the predictability of collective (in)action», *International Journal of Urban & Regional Research*, 20: 3: 383-400.
- CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL (CPT) (1994): *El suelo a debate*, Comunidad de Madrid, Madrid.
- D'ARCY, E. & G. KEOGH. (1998): «Territorial competition and property market process: An exploratory analysis», *Urban Studies*, 35: 8: 1.215-1.231
- ELIZAGARATE, V. (2003): *Marketing de ciudades*, Pirámide, Madrid.
- ESCRIVÁ, R. (2003): *La figura del urbanizador*, Montecorvo, Madrid.
- ESTUDIO PLANNER - ASPRIMA (2003): *El mercado inmobiliario español*, Grupo Planner, Madrid.
- FERNÁNDEZ, G. R. (1994): «La ley del suelo de la Comunidad Valenciana: una ordenación territorial integrada», *Catastro: revista del Centro de Gestión Catastral*, 22: 49-55.
- (1998): «Aplicación del régimen de concurso a la gestión y ejecución del suelo urbano», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, XXX, 117-118: 687-695.
- (2001-2002), «La producción de la ciudad en el sistema urbanístico español y valenciano», *Documentación Administrativa*, 261-262: 257-287.
- (2003): «Creación del suelo: acción pública y privada», en RUEDA, M. A. (dir), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Civitas, Madrid, 17-40.
- & FERNÁNDEZ MONEDERO, P. (2002): «Balance actual del modelo urbanístico valenciano. Apuntes para un análisis propositivo», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 193: 59-82.
- FERNÁNDEZ, T. R. (2001-2002): «La Sentencia del

- TJCE de 12 de julio de 2001 (asunto "proyecto Scala 2001") y su impacto en el ordenamiento urbanístico español», *Documentación Administrativa*, 261-262: 11-26.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (2000): «Desregulación y aleatoriedad versus regulación y planificación», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, XXXII, 126: 627-631.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2000): «El derecho urbanístico español al comenzar el siglo XXI», en PÉREZ HERRERO, J. M. (ed.), *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, La Ley - Fundación Estudios Universitarios, Madrid, 87-99.
- GIMÉNEZ, J. M. (2003): «Algunas consideraciones geográficas sobre los principios ambientales de la Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana», *Investigaciones Geográficas*, 31: 139-160.
- GÓMEZ-FERRER, R. (2001-2002): «Gestión del planeamiento y contratos administrativos», *Documentación Administrativa*, 261-262: 27-68.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (1997): «Planeamiento urbanístico, mercado de suelo y políticas de suelo», *Urban*, 1: 79-91.
- MARTÍ, M. (2003): «El mercado del suelo: intervención pública y acción privada», en RUEDA, M. A. (dir), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Civitas, Madrid.
- MARTÍNEZ, D. (2003): «Estatuto jurídico del agente urbanizador», en RUEDA, M. A. (dir), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Civitas, Madrid, 180-222.
- MARTÍNEZ, J. L. (2001-2002): «La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas versus la autonomía urbanística de las Comunidades Autónomas. El caso de la LRAU», *Documentación Administrativa*, 261-262: 109-142.
- (2003): «El agente urbanizador y su intervención en la gestión urbanística», en M. A. RUEDA (dir), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Civitas, Madrid, 125-150.
- MÉNDEZ, J. F. (2000): «La armonización del derecho urbanístico. Comentarios a propósito del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 6-7-2000: 1-5.
- MIGUEL, J. L. (1997): «La iniciativa privada y la ley reguladora de la actividad urbanística», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, XXIX: 112: 295-310.
- MODREGO, F. (2000): «Cuarenta meses de aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, XXXII, 123: 11-27.
- MOLTÓ, E. & J. GARCÍA DEL MORAL, (2003): «La rebelión de los jubilados europeos», *El País, suplemento Domingo*, 23-2-2003: 10
- NAVARRO, J. R. & P. MARTÍ & J. QUESADA (2000): «Alicante: la nueva ciudad del urbanizador», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, XXXII: 126: 711-725.
- PAREJO, L. (2000): «El agente urbanizador en el derecho urbanístico», en PÉREZ, J. M. (ed.), *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, La Ley - Fundación Estudios Universitarios, Madrid, 295-308.
- (2001-2002): «La cuestión de la constitucionalidad de la figura urbanística del "urbanizador" en su concreta versión, la de la legislación valenciana», *Documentación Administrativa*, 261-262: 69-109.
- PARRO, J. (2003): «Observaciones de la Confederación de Cooperativas de Viviendas de España al Documento Provisional elaborado por el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid en relación a la "Competencia durante el Planeamiento"», Madrid, informe no publicado.
- PERALES, F. (2000): «La gestión en la legislación urbanística», en J. M. PÉREZ HERRERO (ed.), *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, La Ley - Fundación Estudios Universitarios, Madrid, 197-244.
- PÉREZ, J. M. (2000): «Resumen ejecutivo», en PÉREZ HERRERO, J. M. (ed.), *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, La Ley- Fundación Estudios Universitarios, Madrid, 11-83.
- ROCA, J. & M. C. BURNS, (2000): «The liberalization of the Land Market in Spain: The 1998 Reform of Urban Planning Legislation», *European Planning Studies*, 8: 5: 547-564.
- RUEDA, M. A. (2003): *Intervención notarial en el urbanismo de la Comunidad Valenciana*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- RULLÁN, O. (1999): «La nueva Ley del Suelo de 1998 en el contexto del neoliberalismo postmoderno», *Investigaciones Geográficas*, 22: 5-21.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (1998): *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea*, Instituto Pascual Madoz, Madrid.
- SERRANO, J. M. (2003): «La agilización de los procedimientos de aprobación de programas de actuación y de instrumentos de equidistribución», en M. A. RUEDA (dir), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Civitas, Madrid, 151-179.
- TEJEDOR, J. C., 2003, «Sistemas de actuación: los tradicionales y los nuevos; gestión directa e indirecta. Evolución hacia formas de actuación privadas», en M. A. RUEDA, (dir), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Madrid, Civitas, 69-124.
- VICENTE, V. (2003): *El procedimiento concurrecial como nuevo modelo de desarrollo de la actividad de gestión urbanística. Los programas de actuación urbanizadora en la legislación urbanística de Castilla - La Mancha*, Aranzadi, Navarra.
- ZÁRATE, M. A. (2003): *Efectos de la globalización en la región urbana de Madrid*, UNED, Madrid.

# Una metodología Geo-Económica para la valoración inmobiliaria

Rafael CANO GUERVÓS & Jorge CHICA OLMO

Profesores Titulares del Departamento de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa. Universidad de Granada

**RESUMEN:** En este artículo se expone una metodología para estimar sobre el plano de una ciudad el precio de la vivienda. La metodología combina elementos propios de la Geoestadística (como es el método de Krigeaje) con los de la Econometría (cual es el método de Regresión). Del enganche de ambos métodos nace lo que podemos denominar como geo-econometría. Una modalidad de Krigeaje denominada Krigeaje Residual Iterativo ha sido adaptada para realizar valoraciones de los bienes urbanos. A modo de ejemplo, en el trabajo se recoge la aplicación de la metodología para estimar el precio de la vivienda en Granada capital.

Descriptores: Precios de la vivienda, Valoraciones, Econometría, Análisis estadístico, Krigeaje.

## I. INTRODUCCIÓN

El acceso a la vivienda es un derecho consagrado en el artículo 47 de nuestra carta magna. Sin embargo, su ejercicio efectivo plantea enormes problemas a buena parte de las familias, pues las que se encuentran en la tesitura de adquirirla destinan a esta finalidad en torno a la mitad de su renta disponible (*vide CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, 2003*). El análisis del problema puede hacerse, al menos, desde un doble enfoque: el de la renta familiar (demanda) y el del precio de la vivienda (oferta), siendo este último el enfoque que adopta nuestro trabajo. El problema del precio de la vivienda es una cuestión que suscita continuos debates en los medios de comunicación, en los foros políticos y, también, en los círculos científicos ocupados del análisis de la realidad socioeconómica de nuestro país. No obstante, las aportaciones que se han hecho desde el ámbito de las ciencias económicas cuantitativas son generalmente

poco conocidas. Para contribuir a llenar tal vacío, este trabajo pretende dar a conocer ciertos avances metodológicos que pueden contribuir a aumentar la precisión y la objetividad de las predicciones sobre el precio de la vivienda. Este estudio analiza el mercado de la vivienda desde el punto de vista del precio de oferta de la vivienda por lo que no se han considerado variables de demanda como la renta familiar, la estructura de la población, la tasa de paro, etc.

Siguiendo a DERYCKE (1983) las características que influyen en el precio de los bienes inmuebles se clasifican en constructivas, localizativas y generales. Dentro de las características generales se consideran entre otras el tamaño de la ciudad, el crecimiento urbano, conyuntura económica y factores institucionales. Cuando el análisis se circunscribe al estudio del precio de este tipo de bienes de forma estática y para una determinada ciudad, que es el caso de este trabajo, decrece la importancia de estos factores generales. Así, en este artículo se contempla la hipótesis de que el precio de la vivienda está condicionado fundamentalmente por dos tipos de características: constructivas y

Recibido: 27.01.03; Revisado: 18.08.03  
e-mail: rcano@ugr.es  
jchica@ugr.es

localizativas. A partir de esta hipótesis se plantea la estimación sobre el plano urbano del precio de la vivienda, a través de una metodología que necesariamente debe tener en cuenta la influencia de ambos tipos de características. Para lograrlo, la metodología combina dos métodos estadísticos. Por un lado, el método de Krigaje (*vide* KRIGE, 1951 y MATHERON, 1965), cuyo origen se encuentra en el ámbito de la Geoestadística, y que ha sido adaptado para estimar variables económicas (*vide* CHICA, 1991) y en particular el precio de la vivienda (*vide* CHICA, 1992). Y, por otro lado, el método de regresión, ampliamente conocido, en cuyo desarrollo ha sido protagonista la Econometría, y que es utilizado para estimar la influencia de las características constructivas sobre el precio de la vivienda. El engarce de ambos métodos ha dado como uno de sus frutos la metodología denominada Krigaje Residual Iterativo (en adelante, KRI) (*vide* HANHAM & *al.* 1984; NEUMAN & *al.* 1984), que ha sido convenientemente adaptada para que pueda resultar útil en el ámbito de la valoración y la tasación inmobiliaria, tanto en nuestro país (*vide* CHICA, 1995) como fuera de él (*vide* DUBIN, 1992; BASU & *al.* 1998).

En un mercado tan competitivo como el de la valoración, en el que la disponibilidad de información suele ser tan dificultosa como determinante en el informe final, consideramos particularmente atractiva la metodología propuesta. En primer lugar, porque su aplicación requiere de la información que se encuentra disponible para los tasadores (el precio o el valor tasado de una muestra de viviendas, algunas características constructivas de las mismas y sus ubicaciones en el plano). En segundo lugar, porque la metodología puede conferirle mayor objetividad a las tasaciones inmobiliarias, que pecan en ocasiones de excesiva carga subjetiva, sobre todo en lo que se refiere a la estimación del peso que tienen las características localizativas sobre el precio de la vivienda. Es destacable asimismo que la metodología propuesta no sólo permite la valoración individualizada de una vivienda en particular, sino que también puede ser implementada para llevar a cabo valoraciones masivas de viviendas, lo cual la configura como una eficaz herramienta para las administraciones públicas que realizan esta labor.

En las siguientes líneas delimitamos el sentido que vamos a asignar a algunos conceptos del proceso de valoración inmobiliaria (*vide* ROCA, 1987) que van a ser contemplados en este trabajo. El objetivo final del trabajo coincide con el de la tasación inmobiliaria, esto es, la estimación del valor de cambio o valor de mercado de un bien inmobiliario, entendido como la cuantía de dinero con que se retribuye la mercancía inmobiliaria en el mercado. Por tanto, no se pretende la estimación del valor de uso que podría tener el bien para la colectividad, que, como es sabido, sólo coincidiría con el valor de mercado cuando el funcionamiento del mercado inmobiliario fuera transparente, competitivo, y no se viera afectado por prácticas especuladoras o monopolísticas. Puesto que el mercado inmobiliario se caracteriza por todo lo contrario (opacidad y fuerte componente especulativa y monopolística), la coincidencia entre ambos valores es inusual.

Entendemos que el valor de mercado que se pretende estimar es realmente una estimación del precio más probable del bien en un mercado con funcionamiento «normal», en el sentido de habitual o más frecuente, regido por el comportamiento racional de oferentes y demandantes (aunque no necesariamente tiene por qué ser un mercado perfecto). No se pretende estimar el precio real de enajenación del bien, entendido como la cantidad de dinero que un determinado comprador ha entregado a un determinado vendedor en una transacción sujeta a condiciones muy específicas. La coincidencia entre el valor de mercado que se pretende estimar y el precio de enajenación sólo se produciría teóricamente en condiciones de funcionamiento perfecto del mercado. Esta coincidencia es altamente improbable teniendo en cuenta que en todo mercado hay cierta dosis de imperfección y que en el inmobiliario esta dosis es elevada.

El valor de mercado o precio más probable que se pretende estimar tampoco coincide con el coste en el que se ha incurrido para la obtención del inmueble. Ciertamente, de los dos grandes componentes del valor del inmueble (construcción más localización) el valor de la construcción viene determinado por su coste de ejecución material, en cuanto output del sector industrial de la construcción, siendo teóricamente

independiente de la localización. Pero el valor de la localización del solar no está determinado por los costes de urbanización que le son imputables, sino que depende críticamente de la localización diferenciada y exclusiva del inmueble dentro de la estructura urbana. Así, las rentas o beneficios asignables a la localización surgen por el hecho de que el suelo es único, irreproducible competitivamente y, en consecuencia, escaso por definición. Incluso, suponiendo que el propietario del suelo no se mueva por intereses especulativos, la institución de la propiedad privada sobre este bien escaso crea un desequilibrio entre una oferta rígida y su demanda. Ello implica la aparición de un precio de monopolio, desvinculado del verdadero coste de producción del inmueble. A consecuencia de ello, los precios de los inmuebles normalmente se sitúan cerca del máximo que están dispuestos a pagar los potenciales compradores pertenecientes a cada segmento del mercado. En definitiva, la naturaleza monopolística del suelo, de la localización, genera rentas urbanas de localización, que determinan la distribución espacial de los valores de los bienes inmobiliarios en una ciudad.

La metodología desarrollada permite estimar el valor de mercado de la vivienda, así como cada uno de sus componentes: valor de la construcción y de la localización (*vide*, CHICA, 1995; CANO, 1998 y 1999). Ello no obstante, en este trabajo nos centraremos en la estimación del valor de mercado del inmueble, pues los usuarios generalmente demandan techo (esto es, suelo edificado), siendo el mercado del suelo un derivado del mercado originario de los usos urbanos (residencial, terciario o industrial). En este sentido, el análisis de la distribución espacial del precio de la vivienda y del valor de la localización de la misma en una ciudad debe descansar más en el conocimiento del mercado de la vivienda que en el del suelo, pues según este planteamiento el suelo urbano no tendría un valor intrínseco, sino que sería un reflejo de lo que se puede edificar sobre él, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. En definitiva, el valor del suelo no podría considerarse como algo independiente del valor global del inmueble, sino que aquél está determinado por éste, y no a la inversa.

## 2. ANTECEDENTES METODOLÓGICOS

La hipótesis de que el precio de la vivienda está condicionado por sus características constructivas y localizativas ha conducido a que en la literatura sobre la materia se hayan especificado modelos de regresión hedónica (es decir, modelos destinados a la valoración de un bien) como el siguiente (*vide* CAN, 1992):

$$Z = \alpha + \sum_{d=1}^D \beta_d C_d + \sum_{j=1}^J \delta_j L_j + u$$

donde:

$Z$  es el precio de la vivienda.

$C_d$  son las características constructivas de la vivienda.

$L_j$  son las características localizativas.

$\alpha, \beta_d$  y  $\delta_j$  son los parámetros del modelo de regresión.

$u$  es el término de perturbación aleatoria.

Por medio de estos modelos de regresión se pretende estimar el precio implícito de cada una de las características que determinan el precio de la vivienda, como una medida de la variación que experimentaría el precio de la vivienda a consecuencia de la variación unitaria en cierta característica de la misma. Algunas características constructivas son directamente observables (superficie de la vivienda, antigüedad, número de baños, calefacción, etc.), mientras que otras requieren de una valoración técnica que no plantea grandes problemas para los profesionales (estado de conservación, calidad de los materiales, etc.).

En relación con las características localizativas, es usual diferenciar entre las referidas a la accesibilidad y las características del barrio o entorno (también denominadas medioambientales). Las relacionadas con la accesibilidad se suelen introducir en el modelo recurriendo a la utilización de variables *proxí*<sup>1</sup>, como la distancia, tiempo o coste del transporte para trasladarse desde la vivienda al centro o subcentros de la ciudad. Las características

<sup>1</sup> En el caso de que cierta variable no sea directamente observable en la realidad, se recurre a la observación y medición de otra u otras relacionadas o próximas (*proxí*) a aquélla, pudiendo así especificar en el modelo variables no observables.

del barrio, como son el nivel de servicios públicos y privados, status socioeconómico, amenidad del entorno, etc. se especifican mediante variables *proxí* como número de plazas escolares, de camas hospitalarias, de comercios, ingresos medios, proporción de personas con estudios medios o superiores, proporción de personas en paro, número de delitos por habitante, metros cuadrados de zona verde por habitante, etc.

La utilización de este tipo de modelos conlleva la aparición de ciertos problemas:

- 1) Es ineludible la subjetividad en la que se incurre al seleccionar las variables *proxí* que van a emular a las características localizativas.
- 2) La medida de la accesibilidad plantea dos problemas. El primero es la determinación de los centros o subcentros de la ciudad (*vide* DUBIN & *al.* 1987). El segundo es que en una ciudad cuya estructura fuera multicéntrica, el alejamiento respecto de un subcentro podría conllevar el acercamiento a otro, lo cual podría provocar que los coeficientes del modelo de regresión presentaran signos contrarios a lo que sería esperable (*vide* JACKSON, 1979).
- 3) Se plantea la duda sobre la zona de influencia de las variables localizativas (por ejemplo, por dónde transcurre la frontera que delimita la zona de influencia de un centro escolar o de un centro comercial) y cómo tratar el solapamiento de dichas zonas de influencia.
- 4) Una hipótesis básica en el modelo de regresión clásico es que los coeficientes de las variables son constantes para toda la ciudad. Pero esta hipótesis estaría siendo incumplida si cierta característica localizativa tuviera un radio de influencia diferente en un barrio que en otro, lo cual es muy razonable que ocurra. Esto implicaría la presencia de cambio estructural en el espacio y la inconstancia de los coeficientes de un modelo único para toda la ciudad.
- 5) La más que previsible presencia de autocorrelación o dependencia espacial en los precios de las viviendas y en las perturbaciones del modelo de regresión conlleva que las estimaciones de los coeficientes del modelo sean ineficientes (no tendrían varianza mínima), cuando el ajuste se hace por el método de mínimos cuadrados ordinarios.

La presencia de autocorrelación espacial en los valores de los bienes urbanos implica que éstos dependen de su ubicación sobre el plano. Así, los bienes que se encuentran próximos en el espacio están relacionados entre sí, se influyen entre sí, y tienden a presentar valores similares, pues sus características localizativas son semejantes. A medida que los bienes se encuentran más alejados, van disminuyendo las relaciones de dependencia y de similitud entre sus características y, como consecuencia, entre sus valores. En definitiva, los valores de los bienes urbanos dependen de su localización, pero no tanto de su localización específica, sino de su localización relativa, esto es, de su ubicación respecto de los demás bienes urbanos.

Las causas que explican la presencia de autocorrelación espacial en la formación de los valores de los bienes urbanos son de variada naturaleza (*vide* CHICA, 1994). En las siguientes líneas comentamos algunas de ellas. La proximidad geográfica entre los bienes urbanos facilita el denominado «contagio espacial», provocado por la interacción entre los bienes próximos y por la transmisión de información entre los agentes que intervienen en el mercado inmobiliario. Por ejemplo, para asignar un precio de venta a la vivienda, el vendedor (ya sea el propietario o el intermediario inmobiliario) toma como referencia los precios que conozca de las viviendas cercanas que sean semejantes, por lo que los precios de las viviendas estarán correlacionados entre sí, generando una red de interdependencias entre ellos. En otro orden de cosas, el efecto de atracción-repulsión entre los distintos usos del suelo (por ejemplo la repulsión entre el uso residencial y el industrial, o la atracción entre el uso residencial y el comercial), así como el efecto de atracción-repulsión entre distintos utilizadores del espacio (causante de que el espacio se encuentre jerarquizado por motivos socioeconómicos, raciales, etc.), tienden a concentrar a determinados usos y utilizadores en ciertas zonas de la ciudad. Dicha jerarquización del espacio se refleja en la existencia de barrios de lujo, en los cuales los elevados precios de las viviendas impiden la entrada a las clases sociales de rentas bajas, por lo que éstas, por su parte, tienden a polarizarse en otras zonas.

Los valores de los bienes urbanos presentan dependencia espacial a pequeña

escala y, en determinados casos, también a gran escala. Ello da lugar a otra clasificación adicional de las características localizativas en micro y macrolocalizativas (*vide* DERYCKE, 1983).

La dependencia a pequeña escala se produce en todas las ciudades, de la forma que hemos comentado más arriba: los valores de los bienes urbanos se ven más influenciados por los de los bienes cercanos que por los lejanos y, en consecuencia, los bienes próximos tienden a presentar valores semejantes. Sobre esta tendencia influye el que los bienes próximos se vean afectados de forma similar por los factores microlocalizativos. Éstos se clasifican en físicos (atractivo de la localización, forma y tamaño del solar, etc.), accesibilidad local (a los centros docentes, comerciales, facilidades de transporte, etc.) y variables socioeconómicas del barrio. Estas características explicarían la diferencia entre el valor de un determinado bien urbano y la media de su barrio.

En algunas ciudades los valores inmobiliarios presentan dependencia espacial a gran escala (también denominada deriva o tendencia espacial), la cual se manifiesta en que la media de los valores por barrios no permanece constante, sino que va variando sobre el plano. La existencia de deriva se explica a partir de las características macrolocalizativas, que están referidas al barrio al que pertenece el bien urbano. Se clasifican en accesibilidad al centro y red de transporte, densidad residencial y normativa urbanística. Estos factores explicarían la diferencia entre los valores de los bienes de un determinado barrio y la media de la ciudad.

### 3. METODOLOGÍA

La presencia de dependencia espacial entre los valores de los bienes urbanos ha conducido a que se cuestione la utilización en exclusiva del modelo de regresión. La alternativa que se propone es la metodología

<sup>2</sup> La dotación de servicios públicos docentes, sanitarios, recreativos, el atractivo del entorno, el status socioeconómico del barrio, u otro tipo de características, no resultan fácilmente trasladables a otro entorno, pues son el resultado de causas naturales, pero también de causas sociales y económicas que han venido operando históricamente a lo largo de generaciones.

del KRI como útil instrumento para analizar y estimar espacialmente los valores inmobiliarios.

El énfasis puesto en la inclusión de los aspectos localizativos o espaciales, también obedece a la siguiente razón. Las características constructivas de las edificaciones son reproducibles en distintos lugares del espacio y, teóricamente, ajenas a la localización. Sin embargo, las localizativas son absolutamente dependientes del emplazamiento y, además, difícilmente reproducibles de forma competitiva en el mercado inmobiliario<sup>2</sup>; por ello, las localizativas ejercen una determinante influencia sobre la formación espacial de los valores inmobiliarios. Puesto que la localización de la vivienda dentro de la estructura urbana, es decir, su localización relativa, es el factor más relevante para explicar la formación espacial de su valor de mercado, es necesario que la metodología de valoración atienda este aspecto, mediante la utilización del estimador espacial de Krigeaje.

A partir de lo expuesto, se puede plantear que el precio de la vivienda depende de tres elementos:

$$Z(s) = C(s) + m(s) + u(s)$$

$Z(s)$  es el precio de la vivienda<sup>3</sup> en la localización  $s$ ;  $s$  está determinada por el par de coordenadas cartesianas  $(x, y)$ , que sitúan la localización espacial de la vivienda en un plano cartográfico.

$C(s)$  son las características constructivas de la vivienda. Se considera un elemento no aleatorio.

$m(s)$  es la tendencia a gran escala espacial o deriva, y recoge fundamentalmente la influencia de las características macrolocalizativas. Se considera desconocida y no estocástica.

$u(s)$  representa la perturbación aleatoria, con  $E[u(s)] = 0$ , varianza constante  $V[u(s)] = v$  y covarianza  $Cov[u(s_i), u(s_j)] = v_{ij}$  para  $i \neq j$ . Las perturbaciones, además de recoger el aspecto puramente aleatorio, reflejan la influencia de las características microlocalizativas, por lo que

<sup>3</sup>  $Z(s)$  es una variable aleatoria; al conjunto de realizaciones que se obtienen al variar la localización  $s$  en el interior de la ciudad se denomina variable regionalizada. Esta se caracteriza porque en su distribución espacial presenta una componente aleatoria y una componente estructural de autocorrelación espacial.

se supone que presenta autocorrelación espacial a pequeña escala.

$m(s)$  y  $u(s)$  recogen la variabilidad del precio de la vivienda (causada por factores ajenos a la construcción) a gran y pequeña escala espacial, respectivamente. Así, en la estructura de autocorrelación espacial de la variable influyen conjuntamente los factores macrolocalizativos (que se manifiestan en la tendencia a gran escala, por ejemplo, a una escala que cubre al conjunto de la ciudad) y los microlocalizativos (que actúan a una escala espacial menor, por ejemplo, a una escala que cubre a un barrio de una ciudad).

La forma funcional anterior puede especificarse a través del modelo de regresión:

$$Z(s) = g + \sum_{d=0}^D \beta_d C_d(s) + \sum_{r=0}^T \sum a_r f^r(s) + u(s)$$

donde:

$\sum_{r=0}^D \beta_d C_d(s) = C(s)$ . Los coeficientes de las características constructivas  $C_d(s)$  son parámetros desconocidos, que habrán de ser estimados en el modelo de regresión.

$\sum_{r=0}^T a_r f^r(s)$  son funciones cualesquiera, conocidas y linealmente independientes. Los coeficientes  $a_r$  son parámetros desconocidos, que también han de ser estimados. En la práctica  $m(s)$  se suele modelizar mediante un polinomio definido en función de las coordenadas  $(x, y)$ , que, habitualmente, es de primer o segundo grado:

$$m(x, y) = a_0 \quad \text{no hay deriva}$$

$$m(x, y) = a_0 + a_1 x + a_2 y \quad \text{deriva lineal}$$

$$m(x, y) = a_0 + a_1 x + a_2 y + a_3 x^2 + a_4 y^2 + a_5 xy \quad \text{deriva cuadrática}^4$$

$g$  es la constante del modelo.

$u(s)$  es la perturbación aleatoria.

La presencia de autocorrelación espacial en las perturbaciones aconseja que el modelo de regresión se ajuste por Mínimos Cuadrados Generalizados (MCG), para que las estimaciones obtenidas sean eficientes.

Para detectar y analizar la estructura espacial de variabilidad o autocorrelación de

la variable, se utiliza en este trabajo la función variograma:

$$\gamma_u(h) = \frac{1}{2} E[u(s+h) - u(s)]^2 = \frac{1}{2} V[u(s+h) - u(s)]$$

donde:

$h$  es el vector distancia que separa los puntos del plano localizados en  $s$  y  $s+h$ .

$u(s+h) - u(s)$  es el incremento de primer orden de las perturbaciones.

En la práctica, se utiliza un estimador insesgado de la función variograma, denominado variograma experimental (*vide* MATHERON, 1970), cuya expresión es:

$$\gamma_u^*(h_a) = \frac{1}{2 NP(h_a)} \sum_{i=1}^{NP(h_a)} [u(s_i + h_a) - u(s_i)]^2$$

donde:

$u(s_i + h_a) - u(s_i)$  es el incremento de primer orden de las perturbaciones correspondientes a la pareja de puntos localizados en  $s_i$  y  $s_i + h_a$ .

$h_a$ , denominado paso del variograma, es la distancia entre los puntos que forman la pareja en la dirección  $\alpha$  en el plano. Normalmente es alguna de las cuatro direcciones principales en el plano (N-S, E-O, NE-SO, NO-SE).

$NP(h_a)$  es el número de parejas que pueden formarse para la distancia  $h$  en la dirección  $\alpha$ .

Para analizar la distribución espacial de la variable se utiliza el variograma teórico, que es un modelo que debe cumplir ciertas propiedades (*vide* JOURNEL & al. 1991 y CRESSIE, 1991), y que se ajusta al variograma experimental medio (obtenido como la media de los cuatro variogramas direccionales)<sup>5</sup>.

El variograma es una pieza fundamental en la metodología, por lo que dedicaremos unas líneas a comentar la interpretación de los distintos variogramas que se pueden presentar:

- De la observación del variograma se puede concluir si la variable analizada está o no autocorrelacionada

<sup>4</sup> La inexistencia de deriva indica que la media del precio de la vivienda se mantiene constante sobre el plano de la ciudad. Existe deriva lineal en una dirección del plano cuando la media del precio tiene a crecer (o a disminuir) de manera uniforme en dicha dirección. Existe deriva cuadrática si la media del precio de la vivienda crece y luego disminuye, adoptando una forma acampanada.

<sup>5</sup> Dos razones explican la utilización del variograma teórico: está definido para toda distancia  $h$  (en cambio, el experimental sólo se conoce para las distancias entre los puntos muestrales) y están tabulados sus parámetros (que se usan posteriormente en la fase de estimación espacial).

espacialmente. Si la variable es estacionaria los valores del variograma se incrementan a medida que aumenta la distancia  $h$ , hasta que se estabilizan en torno a la *meseta*, que es el mayor valor del variograma. La meseta coincide con la varianza finita de la variable, que, además tiene media constante. La distancia para la cual se estabiliza el variograma es el *alcance*; hasta esta distancia los precios de las viviendas se influyen entre sí, y a partir de ella los precios dejan de presentar dependencia espacial.

- b) Cuando la variable no es estacionaria el variograma no tiene meseta, sino que crece ilimitadamente. Un caso particular de variograma no estacionario se da cuando la media de la variable no es constante, sino que presenta deriva.
- c) La obtención de variogramas diferentes para las diversas direcciones en el plano indica que la variable es anisótropa, presentando un comportamiento diferente según la dirección que se siga sobre el plano.
- d) Cuando el variograma no comienza en el origen de coordenadas, sino que presenta un cierto salto o discontinuidad para  $h = 0$ , se dice que existe *efecto pepita*. Esta irregularidad para pequeñas distancias podría deberse a la existencia de viviendas muy cercanas entre sí con precios muy diferentes. También podría estar causado porque la variable presentara una escala de variación inferior a las distancias entre las viviendas del muestreo, por lo que éste no ha podido detectarla, apareciendo así cierto grado de aleatoriedad en el origen.

Conociendo las coordenadas y las características constructivas de la vivienda localizada en el punto del plano, se estima su precio a través de la siguiente expresión:

$$\hat{Z}_k(s_0) = \hat{g} + \sum_{d=0}^D \hat{\beta}_d C_d(s_0) + \sum_{r=0}^T \hat{a}_r f^r(s_0) + \hat{u}_k(s_0)$$

donde:

$\hat{Z}_k(s_0)$  es el estimador por Krigeaje del precio de la vivienda.

$\hat{g}, \hat{\beta}_d$  y  $\hat{a}_r$  son las estimaciones MCG de los coeficientes del modelo.

$\hat{u}_k(s_0)$  es el estimador por Krigeaje de  $u(s_0)$ .

Se puede observar en la ecuación anterior que al residuo estimado por Krigeaje se le

suman las estimaciones MCG de la deriva y del valor de la construcción, es decir, se le suma la estimación MCG del precio de la vivienda.

Para obtener  $\hat{u}_k(s_0)$  se utiliza la expresión:

$$\hat{u}_k(s_0) = \sum_{i=1}^{n_k} \lambda_i \hat{u}(s_i)$$

donde:

$\lambda_i$  son los denominados pesos o ponderadores de Krigeaje.

$n_k$  es el número de viviendas localizadas en las proximidades de  $s_0$ , que son las utilizadas para realizar la estimación espacial.

$\hat{u}(s_i)$  es el residuo MCG correspondiente a la vivienda muestral localizada en  $s_i$ .

A través del estimador de Krigeaje se predice la variable analizada en la localización  $s_0$ , mediante una combinación lineal de los datos muestrales (en este caso, los residuos MCG) y de los ponderadores. En el estimador se pondera el dato de cada vivienda en función de la distancia entre ésta y las demás, y en función de la distancia de cada una a la localización donde se va a estimar,  $s_0$ . Por ello, generalmente, se asignan ponderadores elevados a las viviendas más cercanas a  $s_0$ , y ponderadores bajos a las más alejadas.

Los ponderadores se calculan de forma que el estimador de Krigeaje, además de lineal, sea insesgado y óptimo (*vide* MATHERON, 1970). Para que sea insesgado se demuestra que la suma de los ponderadores utilizados para estimar en  $s_0$ , ha de ser igual a 1. Para que sea óptimo se ha de minimizar la varianza del error de estimación, definido como la diferencia entre el precio estimado por Krigeaje y el estimado por MCG:

$$e_k(s_0) = \hat{u}_k(s_0) - \hat{u}(s_0) = \hat{Z}_k(s_0) - \hat{Z}(s_0)$$

Para obtener los ponderadores de manera que la varianza del error de estimación de Krigeaje sea mínima, sujeta a la restricción de que el estimador sea insesgado, se ha de minimizar el Lagrangiano:

$$L(\lambda, \mu) = \frac{1}{2} \mathbb{E}[e_k(s_0)]^2 - \mu \left( \sum_{i=1}^{n_k} \lambda_i - 1 \right)$$

Derivando respecto de cada uno de los ponderadores y del multiplicador de Lagrange,  $\mu$ , e igualando a cero, se obtiene el

sistema de ecuaciones de Krigeaje puntual ordinario, formado por  $n_k$  + ecuaciones, con  $n_k$  + 1 incógnitas (los  $n_k$  ponderadores  $\lambda_i$  y  $\mu$ ):

$$\lambda_1 \gamma_{\hat{u}}(S_1 - S_1) + \lambda_2 \gamma_{\hat{u}}(S_1 - S_2) + \dots + \lambda_{n_k} \gamma_{\hat{u}}(S_1 - S_{n_k}) + \mu = \gamma_{\hat{u}}(S_1 - S_0)$$

$$\lambda_1 \gamma_{\hat{u}}(S_2 - S_1) + \lambda_2 \gamma_{\hat{u}}(S_2 - S_2) + \dots + \lambda_{n_k} \gamma_{\hat{u}}(S_2 - S_{n_k}) + \mu = \gamma_{\hat{u}}(S_2 - S_0)$$

$$\lambda_1 \gamma_{\hat{u}}(S_{n_k} - S_1) + \lambda_2 \gamma_{\hat{u}}(S_{n_k} - S_2) + \dots + \lambda_{n_k} \gamma_{\hat{u}}(S_{n_k} - S_{n_k}) + \mu = \gamma_{\hat{u}}(S_{n_k} - S_0)$$

$$\lambda_1 + \lambda_2 + \dots + \lambda_{n_k} = 1$$

Del sistema de ecuaciones se deduce que la obtención de los ponderadores se basa en: la estructura espacial de variabilidad (dada por el variograma), la posición relativa de la localización donde se va a estimar respecto de las viviendas muestrales (a través de  $\gamma_{\hat{u}}(S_i - S_0)$ ) y en la posición relativa entre las viviendas muestrales (mediante  $\gamma_{\hat{u}}(S_i - S_j)$ ).

Una medida del «riesgo» que se comete al estimar en la proporciona la varianza del error de estimación de Krigeaje, a la que se aludió más arriba, cuya expresión de cálculo es:

$$V[e_k(S_0)] = \sum_{i=1}^{n_k} \lambda_i \gamma_{\hat{u}}(S_i - S_0) + \mu$$

Una medida relativa (expresada en %) y adimensional del riesgo de error la proporciona el error relativo, que puede calcularse en cualquier punto del plano:

$$ER_k(S_0) = \sqrt{\frac{V[e_k(S_0)]}{Z_k(S_0)}} \times 100$$

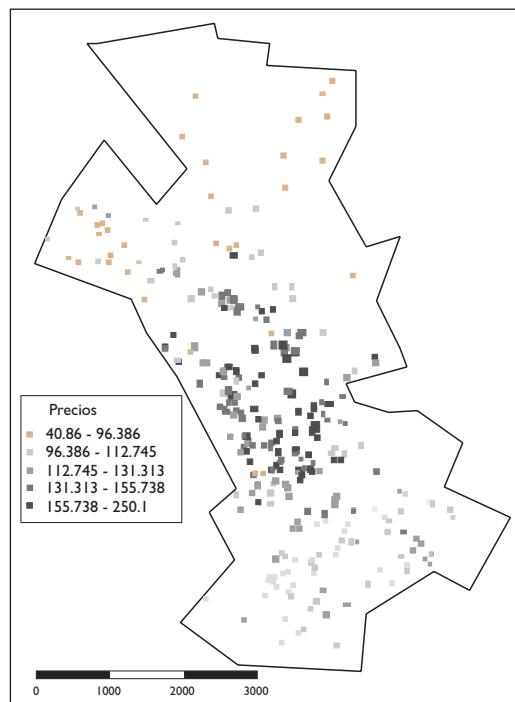
## 4. APLICACIÓN

### 4.1. Datos muestrales

La metodología de estimación del precio de la vivienda que se ha expuesto ha sido aplicada sobre los datos del estudio del mercado inmobiliario realizado por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de Granada, durante el último trimestre de 1995 y enero de 1996. La muestra consta de 314 pisos<sup>6</sup> de la ciudad de

Granada, cuyas localizaciones se recogen en la FIG. 1, mediante cuadrados de tamaños proporcionales al precio de la vivienda (en miles de pesetas por metro cuadrado) solicitado por el vendedor. Para facilitar la comprensión de los comentarios, en la FIG. 2 se recoge la división administrativa de la ciudad en 14 barrios.

Se aprecia en una primera aproximación que las viviendas de menores precios están ubicadas en las zonas periféricas: en el norte (barrios de Almanjáyar, Polígono de Cartuja, y con valores algo mayores, en la Chana y Colonia de San Francisco), así como en el barrio del Zaidín, situado en el sur. En el resto de la ciudad se observa la existencia de una mayor variedad de precios, si bien, en la parte central se concentran las viviendas de precios más elevados; sobre todo, son numerosas en el barrio del Centro, y en las zonas

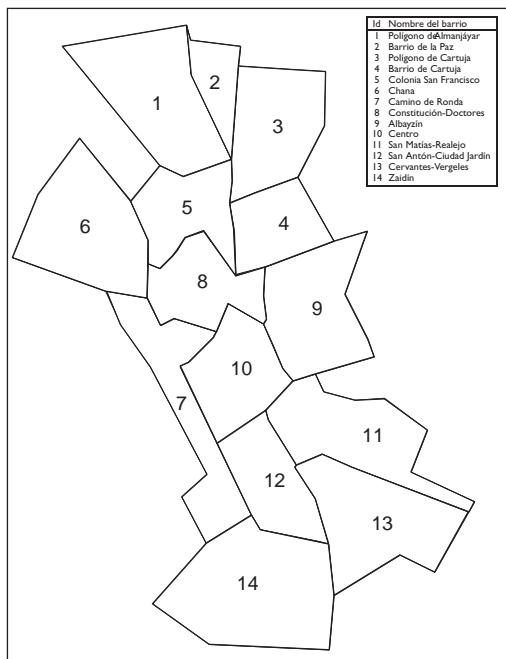


**FIG. I. Localización d las viviendas de la muestra y precios (en miles de pta/m<sup>2</sup>)**

Fuente: Elaboración propia.

<sup>6</sup> No se han mezclado en la aplicación las viviendas colectivas en edificación vertical (pisos) con las unifamiliares, por ser bienes inmobiliarios diferentes en los que los potenciales compradores buscan utilidades no equiparables. Además, las viviendas

unifamiliares en venta eran muy escasas y se concentraban en unos pocos enclaves. Consecuentemente, se ha centrado la aplicación en las viviendas colectivas, más numerosas, más representativas del conjunto del mercado y diseminadas por toda la ciudad.

**FIG. 2. Barrios de la ciudad de Granada**

Fuente: Elaboración propia.

colindantes de éste con los barrios de San Matías-Realejo y San Antón-Ciudad Jardín (los precios medios de las viviendas de la muestra, clasificadas por barrios, pueden consultarse en la tabla recogida en la FIG. 6).

La variable explicada en el modelo de regresión es PRECIO, que recoge el precio de la vivienda, en miles de pesetas por metro cuadrado. Las variables que recogen las características constructivas, «candidatas» a ser incluidas como variables explicativas en el modelo de regresión, son:

- ANTIG: antigüedad de la vivienda (en años).
- NUEVA: variable binaria que toma el valor 1 si la vivienda es de nueva construcción y toma el valor 0 en otro caso.
- BAÑOS: número de cuartos de baño y aseo de la vivienda.
- AMPLI: amplitud de las habitaciones. Cociente entre el número de metros cuadrados construidos y el número de habitaciones de la vivienda. Es un indicador objetivo del nivel de

habitabilidad de la vivienda y, por tanto, de la calidad de la misma.

- OCIO: zonas deportivas y de ocio. Variable binaria que toma el valor 1 si la vivienda cuenta con áreas de recreo (zona deportiva, parque, jardín, etc.), y toma el valor 0 si no dispone de estas instalaciones.
- ASCENSOR: variable binaria que toma el valor 1 si la vivienda tiene ascensor, y toma el valor 0 si no lo tiene.
- AGUACALI: variable binaria que toma el valor 1 si la vivienda dispone de agua caliente central, y toma el valor 0 si no cuenta con este servicio.
- CALEFAC: variable binaria que toma el valor 1 si la vivienda cuenta con sistema de calefacción, y toma el valor 0 si no tiene este servicio. Generalmente las viviendas que disponen de agua caliente central también cuentan con calefacción, si bien, lo contrario no siempre tiene por qué ocurrir.

Además, se han obtenido las variables explicativas referidas a las coordenadas UTM de las viviendas<sup>7</sup>. Al introducir en el polinomio de deriva variables relacionadas (por ejemplo, la coordenada X con la X al cuadrado), pueden aparecer problemas de multicolinealidad; una solución aportada por la literatura econométrica, que ha sido adoptada en este artículo, es la introducción de estas variables en desviaciones respecto a la media. Así:

- XD: es la coordenada X de la vivienda, en desviaciones respecto a su media (en metros). La media de X en las 314 viviendas muestrales es 6636'8522, por lo que  $XD=X-6636'8522$ .
- XD2: la variable anterior elevada al cuadrado.
- YD: es la coordenada Y de la vivienda, en desviaciones respecto a su media (en metros). La media muestral de Y es 4581'5927, por lo que  $YD=Y-4581'5927$ .
- YD2: la variable anterior elevada al cuadrado.
- XYD: producto de XD por YD.

<sup>7</sup> Dentro de la ciudad los primeros dígitos de las coordenadas UTM son siempre iguales, por lo que se han utilizado las cuatro últimas cifras, que son las realmente significativas.

#### 4.2. Estimación del modelo de regresión. Análisis de la variabilidad espacial

Se han efectuado todas las regresiones posibles de las ocho variables «candidatas» sobre la variable PRECIO, ajustándose un total de 256 modelos. El modelo seleccionado aplicando los criterios de la menor Cp de Mallows y la coherencia de los signos de los coeficientes<sup>8</sup> incluye como variables explicativas ANTIG, BAÑOS, AMPLI, ASCENSOR, CALEFAC y NUEVA.

El análisis del variograma de los residuos del modelo (en un primer momento ajustado por Mínimos Cuadrados Ordinarios, (MCO)) indica la presencia de autocorrelación espacial y deriva (la media del precio de la vivienda varía sobre el plano de la ciudad).

Para filtrar la deriva y lograr que el variograma de los residuos sea estacionario se ha introducido en el modelo de regresión un polinomio de deriva de segundo grado (deriva cuadrática). Además, para considerar la presencia de autocorrelación el modelo final ha de ser ajustado por MCG. Los residuos MCG así obtenidos y el modelo de variograma que se le ajuste serán los utilizados posteriormente en el proceso de estimación espacial.

En la FIG. 3 se observa que el variograma experimental medio de los residuos MCG es estacionario; el modelo de variograma ajustado es de tipo esférico, siendo su expresión:

$$\gamma \hat{u}(h) = C_0 + C[1,5(\frac{h}{a}) - 0,5(\frac{h}{a})^3] \quad \forall h \geq a$$

$$\gamma \hat{u}(h) = C_0 \quad \forall h < a$$

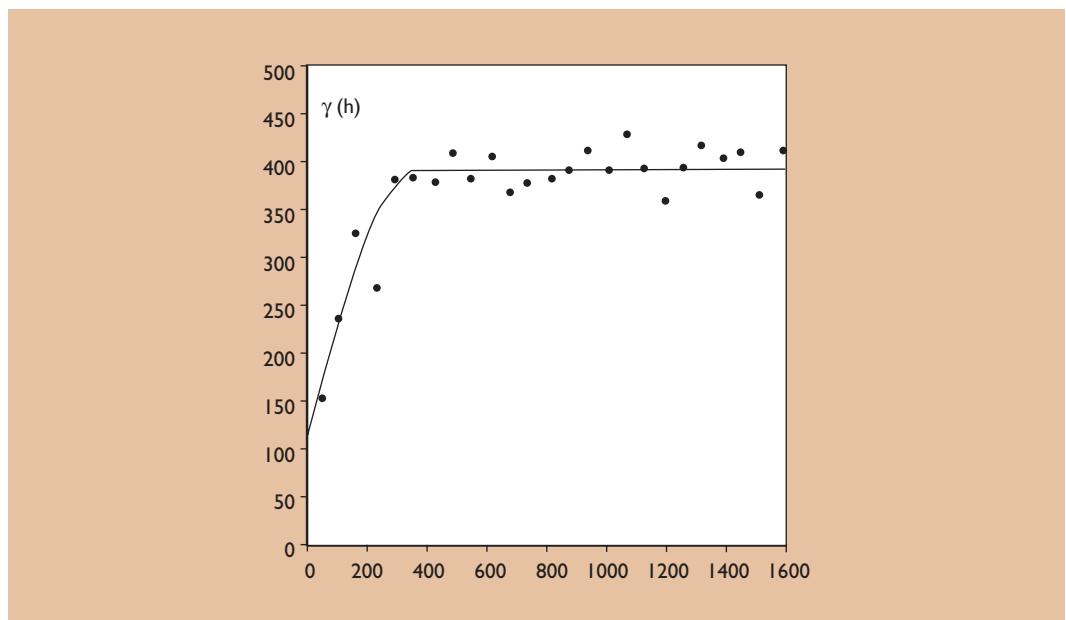


FIG. 3. Variograma experimental medio y modelo ajustado

Fuente: Elaboración propia.

<sup>8</sup> El modelo que presentaba la menor Cp incluía también la variable OCIO, pero su coeficiente tenía signo negativo, contrario, por tanto, a lo esperado. Esto ocurre porque las viviendas con alguna área para el ocio se ubican, en general, fuera de la zona central, esto es, en zonas donde el precio de la vivienda no es alto. Dado que la existencia de zonas de ocio está relacionada inversamente con la distancia a la zona central (la de mayores precios), la variable OCIO está siendo afectada por la influencia negativa que la localización de las viviendas con estas

instalaciones ejerce sobre el precio de la misma. La prueba de que la relación entre las variables OCIO y PRECIOM2 está «contaminada» por la localización, es que el coeficiente de correlación entre ellas es negativo, mientras que el coeficiente de correlación parcial entre ellas, excluyendo la influencia de la distancia al centro de la ciudad, ya sí es positivo. Puesto que la variable OCIO no sólo recogía el significado de su definición, sino una componente localizativa que causaba la incoherencia del signo, ha sido excluida del modelo.

Los valores de los parámetros del variograma son:

$$C_0 = 115,9 \text{ (efecto pepita)}$$

$$C = 246,4$$

$$C_0 + C = \text{(meseta)}$$

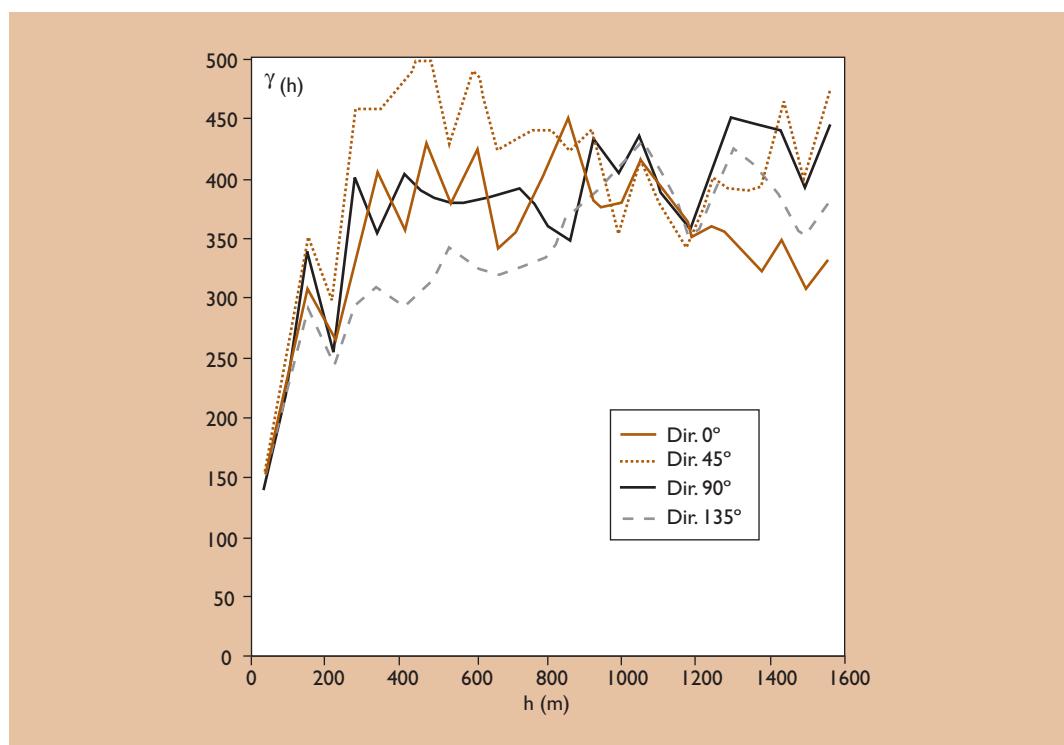
$$a = 486,8 \text{ metros (alcance)}$$

El efecto pepita representa el 31'99% ( $31'99\% = 115'9 \times 100/362'3$ ) de la variabilidad total de los residuos (recogida por la meseta). Este porcentaje de variabilidad se debería a la componente aleatoria, mientras que el 68'01% restante se explica por la componente de estructura espacial de variabilidad existente entre los residuos. El alcance indica que las características localizativas a pequeña escala (microlocalizativas) que afectan al precio de la vivienda tienen un radio de influencia de 486'8 metros. Para distancias mayores, dejan de sentirse los efectos de las características microlocalizativas sobre los precios de las viviendas.

El análisis de los variogramas direccionales (ver FIG. 4) indica la presencia de anisotropía geométrica o elíptica (los variogramas en las distintas direcciones tienen igual meseta, pero diferentes alcances). La anisotropía se detecta en la dirección norte-sur, que atraviesa longitudinalmente la ciudad de Granada y es la dirección de las principales calles. El alcance del variograma en la dirección este-oeste dividido por el de la dirección norte-sur es la ratio de anisotropía, cuyo valor es 0'56. Esto implica que el radio de influencia de los factores microlocalizativos si nos movemos de norte a sur es el doble que de este a oeste.

El modelo de regresión ajustado por MCG se recoge en la tabla de la FIG. 5:

El coeficiente de determinación<sup>9</sup> ofrece un resultado altamente satisfactorio. El test ANOVA ( $F_{11,302} = 472'492$ ) indica que el modelo en conjunto es altamente significativo, pues se acepta la hipótesis de la



**FIG. 4. Variogramas direccionales**

Fuente: Elaboración propia

<sup>9</sup> Este coeficiente de determinación se ha calculado

a partir de la expresión de Kvalseth.

**FIG. 5. Regresión del precio e la vivienda, las características constructivas y el polinomio de deriva**

	Coef. regresión	t-Student	Nivel sig.
CONSTANTE	125,29	17,934	0,000
ANTIG	-1,05460	-11,098	0,000
BAÑOS	6,9401	3,963	0,000
AMPLI	0,28793	2,534	0,012
ASCENSOR	4,9146	1,420	0,157
CALEFAC	8,9679	3,875	0,000
NUEVA	9,0985	2,069	0,039
XD	$-1,9590 \cdot 10^{-3}$	-0,778	0,437
YD	$2,0278 \cdot 10^{-3}$	1,343	0,180
XD2	$-1,0344 \cdot 10^{-5}$	-4,048	0,000
YD2	$-7,8478 \cdot 10^{-6}$	-10,441	0,000
XYD	$-2,7416 \cdot 10^{-6}$	-1,109	0,268
<b>Variable dependiente = PRECIO</b>		<b>n = 314</b>	<b>R<sup>2</sup> = 0,943</b>

significación del modelo con un nivel de confianza superior al 99'99%.

Cada coeficiente del modelo recoge el incremento o disminución del precio de la vivienda causado por un cambio unitario en la variable explicativa correspondiente (suponiendo que las restantes variables permanecieran constantes). En el caso de las variables binarias, el coeficiente recoge el incremento que se produce en el precio cuando la vivienda tenga tal característica. En relación con las variables constructivas, los signos de sus coeficientes son los que cabría esperar: negativo para la antigüedad y positivo para todas las demás. Todos los coeficientes son asintóticamente significativos, con niveles de confianza superiores al 95%, excepto el de ASCENSOR, que es significativo al 84%. La variable constructiva más significativa para explicar el precio de la vivienda es la antigüedad de la misma, seguida de dos variables indicadoras de calidad constructiva, como son el número de cuartos de baño y la existencia de calefacción.

Los coeficientes más significativos del polinomio de deriva (para niveles de confianza superiores al 99'99%) son los de las variables YD2 y XD2, seguidos de YD (al

82%); el coeficiente de XD no es significativo. Esto implica que las mayores variaciones en los precios de las viviendas se producen al recorrer la ciudad de norte a sur (en la dirección marcada por el eje Y).

### 4.3. Estimación espacial del precio de la vivienda

El precio de la vivienda puede ser estimado para toda aquella de la cual se conozcan sus características constructivas incluidas en el modelo y sus coordenadas X e Y. La estimación del precio de la vivienda en la localización se realiza mediante la ecuación<sup>10</sup>:

$$\hat{Z}_k(s_0) = 125,29 - 1,0546 \cdot \text{ANTIG} + 6,9401 \cdot \text{BAÑOS} + 0,28793 \cdot \text{AMPLI} + 4,9146 \cdot \text{ASCENSOR} + 8,9679 \cdot \text{CALEFAC} + 9,0985 \cdot \text{NUEVA} - 1,9590 \cdot 10^{-3} \cdot \text{XD} + 2,0278 \cdot 10^{-3} \cdot \text{YD} - 1,0344 \cdot 10^{-5} \cdot \text{XD2} - 7,8478 \cdot 10^{-6} \cdot \text{YD2} - 2,7416 \cdot 10^{-6} \cdot \text{XYD} + \hat{u}_k(s_0)$$

La estimación del precio de la vivienda se ha realizado sobre dos ámbitos espaciales. En primer lugar, se ha estimado el precio para cada una de las 314 viviendas muestrales. En la tabla de la FIG. 6 se recogen las medias de

<sup>10</sup> Para realizar las estimaciones se ha utilizado un máximo de 24 viviendas, las más cercanas a la localización donde se pretende estimar. Para cada estimación se ha de resolver el

sistema de ecuaciones de Krigeaje, compuesto por 25 ecuaciones y 25 incógnitas (los 24 ponderadores de Krigeaje y el multiplicador de Lagrange).

**FIG. 6. Medias de los precios de las viviendas muestrales, de los precios estimados y de los errores (en miles de pta/m<sup>2</sup>)**

<b>Id</b>	<b>Nombre del barrio</b>	<b>Precio muestral (a)</b>	<b>Precio estimado (b)</b>	<b>Error de estimación por Krigeaje (b-a)</b>
1	Polígono de Almanjáyar	86,790	79,951	-6,840
2	Barrio de la Paz	-	-	-
3	Polígono de Cartuja	61,893	61,107	-0,786
4	Barrio de Cartuja	-	-	-
5	Colonia San Francisco	103,230	107,545	4,315
6	Chana	94,632	94,406	-0,226
7	Camino de Ronda	133,481	135,092	1,611
8	Constitución-Doctores	125,172	125,567	0,395
9	Albayzín	126,483	135,783	9,300
10	Centro	145,457	142,49	-2,967
11	San Matías-Realejo	164,782	162,081	-2,701
12	San Antón-Ciudad Jardín	138,410	138,016	-0,394
13	Cervantes-Vergeles	107,562	108,314	0,752
14	Zaidín	94,939	95,8838	0,945
-	Granada	125,455	125,644	0,189

los precios estimados, clasificadas por barrios, así como la media para la ciudad, que es de 125.644 pta/m<sup>2</sup>. Los barrios en los cuales el precio estimado es más alto (San Matías-Realejo, Centro y San Antón-Ciudad Jardín) se sitúan en la zona central de la ciudad y su entorno; mientras que es más bajo en la periferia norte (Polígonos de Almanjáyar y Cartuja).

Dado que para estimar el precio de la vivienda han de ser conocidas sus características constructivas, en este estudio la estimación sólo se podría hacer para las viviendas de la muestra. No obstante, para poder extender las estimaciones al conjunto de la ciudad se ha simulado una vivienda media o tipo, que sería aquélla cuyas características constructivas coincidieran con las medias de las características constructivas de las viviendas de la muestra<sup>11</sup>, que se recogen en la tabla de la FIG. 7. Para estimar cuál sería el precio de la vivienda tipo en cualquier punto de la ciudad, se sustituirían en la ecuación sus coordenadas, la estimación por Krigeaje del

residuo y las medias de las características constructivas.

Al ser iguales las características constructivas, las variaciones que se produzcan entre los precios estimados en distintos lugares del plano serían atribuibles a las diferentes características localizativas (macro y micro) que tienen estos lugares. Por tanto, lo realmente distintivo o discriminante en los precios estimados de las viviendas son sus localizaciones diferenciales, lo cual es coherente con la teoría anteriormente expuesta de que las características constructivas son teóricamente reproducibles en cualquier lugar del plano, pero no así las localizativas.

Mediante el procedimiento descrito se ha estimado el precio de la vivienda tipo en un segundo ámbito espacial, que son los 430 nudos de una malla inserta en el plano de la ciudad, que forma celdillas cuadradas de 200 metros de lado. Partiendo de las estimaciones en los nudos se obtiene el plano de isolíneas del precio de la vivienda de la FIG. 8, cuya representación tridimensional se recoge en la FIG. 9. El plano muestra cómo se distribuiría espacialmente el precio de la vivienda tipo, de tal forma que se pueden señalar las zonas en las que se alcanzan los mayores precios (las más oscuras) y las de menores precios.

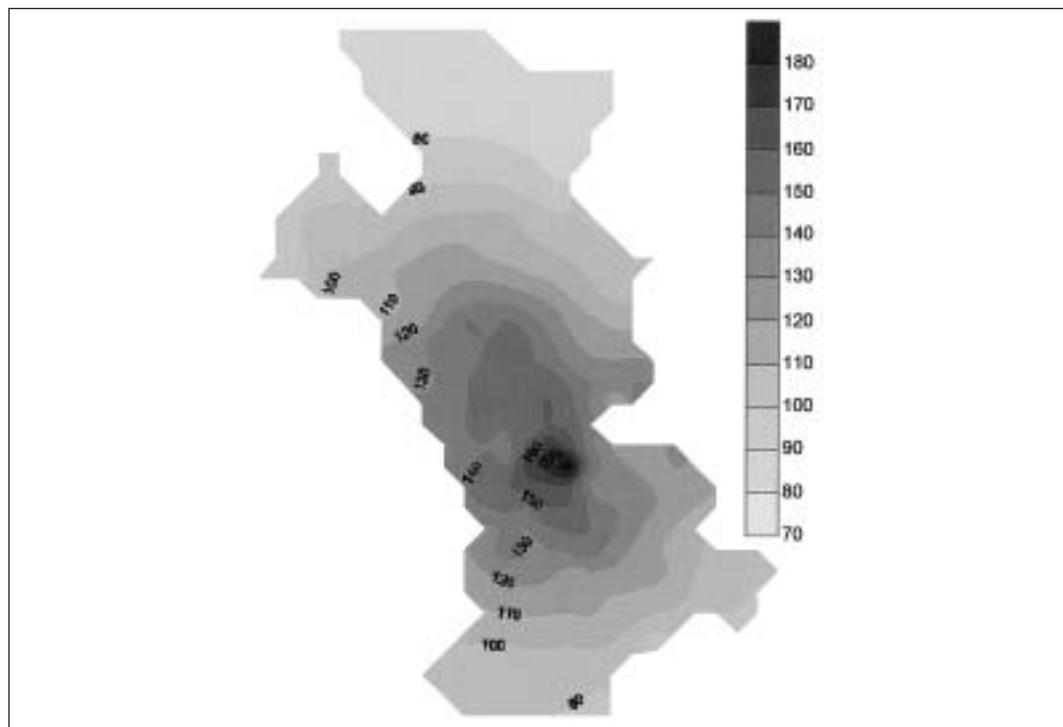
<sup>11</sup> Por supuesto, se podrían haber simulado las características constructivas de cualquier otra vivienda en la que estuviéramos interesados en estimar su precio.

**FIG. 7. Estadísticos básicos del PRECIO y de las características constructivas**

	<b>PRECIO</b>	<b>ANTIG</b>	<b>BAÑOS</b>	<b>AMPLI</b>	<b>ASCENSOR</b>	<b>CALEFAC</b>	<b>NUEVA</b>
Media	125,455	16,19	1,61	37,168	0,89	0,56	0,05
Desv. típ.	35,174	12,187	0,539	8,896	0,311	0,497	0,22
Asimetría	0,505	0,926	0,065	1,036	-2,533	-0,245	4,104
Mínimo	40,86	0	1	21,5	0	0	0
Máximo	250	84	3	73	1	1	1
1 <sup>er</sup> cuartil	100,284	5	1	30,438	-	-	-
Mediana	123,132	16	2	35,875	-	-	-
3 <sup>er</sup> cuartil	146,254	24	2	42	-	-	-

Se observa que los precios de la vivienda más bajos de la ciudad, con diferencia respecto del resto de la misma, se sitúan en la periferia norte. Tomando como referencia las 2 franjas de precios inferiores a 90.000, la zona aludida abarcaría los barrios de

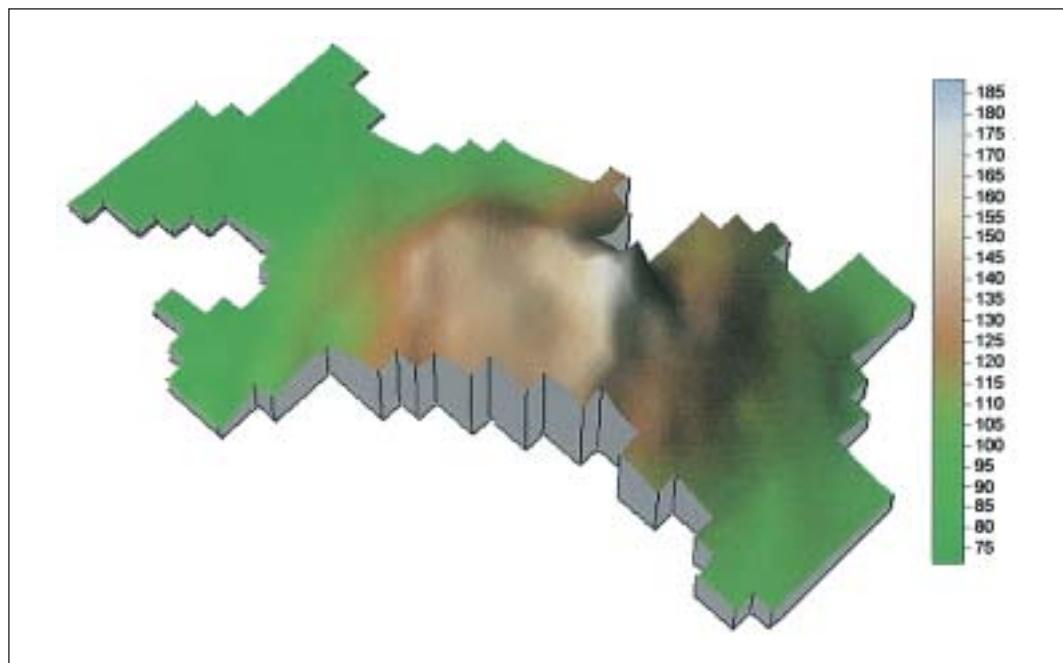
Almanjáyar, la Paz, Polígono de Cartuja y noroeste de la Chana. En conjunto, la periferia norte es la zona de la ciudad cuyo emplazamiento es menos valorado, donde las características localizativas resultan menos atractivas<sup>12</sup>. En el resto de la ciudad sólo se

**FIG. 8. Estimación del precio de la vivienda tipo (en miles de pta/m<sup>2</sup>)**

Fuente: Elaboración propia.

<sup>12</sup> Esta apreciación se ve corroborada por el hecho de que en la propia Ponencia de Valores Catastrales de la ciudad de Granada (*vide* CENTRO DE GESTIÓN CATASTRAL Y COOPERACIÓN TRIBUTARIA, 1990) se aplicaba en la mayor parte de esta zona un coeficiente reductor de los valores

inmobiliarios, como consecuencia de la depreciación motivada «por la situación socioeconómica de la zona, que origina que los valores inmobiliarios mantengan una dinámica diferente al resto de la ciudad y con unas cuantías inferiores».



**FIG. 9. Representación tridimensional del precio de la vivienda tipo**

Fuente: Elaboración propia.

encuentran precios inferiores a 90.000 en unas áreas muy reducidas de la periferia sur.

En la zona central de la ciudad se puede señalar la existencia de una gran meseta de valores que se corresponde con las franjas de precios superiores a 120.000, donde más se valoran sus características localizativas. Esta zona abarca los barrios de Constitución, Camino de Ronda, Centro, oeste y sur del Albayzín, San Matías, San Antón-Ciudad Jardín y noroeste de Cervantes-Vergeles. Dentro de esta zona el máximo se alcanza en el CCN (Centro Comercial y de Negocios) tradicional de la ciudad. Desde la zona central hacia el sur se produce un descenso de precios, si bien no llegan a ser tan bajos como en el norte.

En el plano también puede analizarse el gradiente de variabilidad del precio de la vivienda. Así, una alta concentración de curvas en una zona es indicativa de un gradiente alto, que, traducido al estudio de la elasticidad precio/distancia, implica que se producen grandes variaciones en el precio de la vivienda para pequeñas variaciones de la distancia. En cambio, en las zonas con baja densidad de curvas el precio de la vivienda es menos sensible a variaciones de la distancia. Los mayores gradientes se observan en las zonas

de transición entre el barrio de Constitución y los de Cartuja, Colonia de San Francisco y la Chana, así como en las fronteras del barrio de Cartuja y Colonia de San Francisco con los Polígonos de Cartuja y Almanjáyar. En algunas de estas zonas se estiman disminuciones de 5.600 pta/m<sup>2</sup> por cada 100 metros de desplazamiento hacia el norte. También en el norte se observan zonas con una gran estabilidad en el precio: por ejemplo, en el oeste del Polígono de Almanjáyar se pueden recorrer hasta 1.100 metros sin que varíe. Dentro de la zona central el gradiente más alto se sitúa en torno al máximo. El desplazamiento desde el máximo hacia el este provoca mayor disminución que hacia el oeste. Así, un desplazamiento de 100 metros en dirección este produce una disminución de 12.500 pta/m<sup>2</sup>, de 6.500 pta/m<sup>2</sup> si es en dirección sur y de 4.500 pta/m<sup>2</sup> si es en dirección oeste o norte. La zona en la que el precio se mantiene más estable dentro de la meseta central está situada en la frontera del barrio de Constitución con el del Centro, pues se pueden recorrer 1.100 metros sin variación en el precio.

Como regla general, se observa que la variabilidad que experimenta el precio de la vivienda al atravesar la ciudad desde el norte

hasta el sur (siguiendo la dirección más relevante de la deriva) es mayor que la que se produce al atravesarla de este a oeste.

#### 4.4. Análisis de los errores de estimación

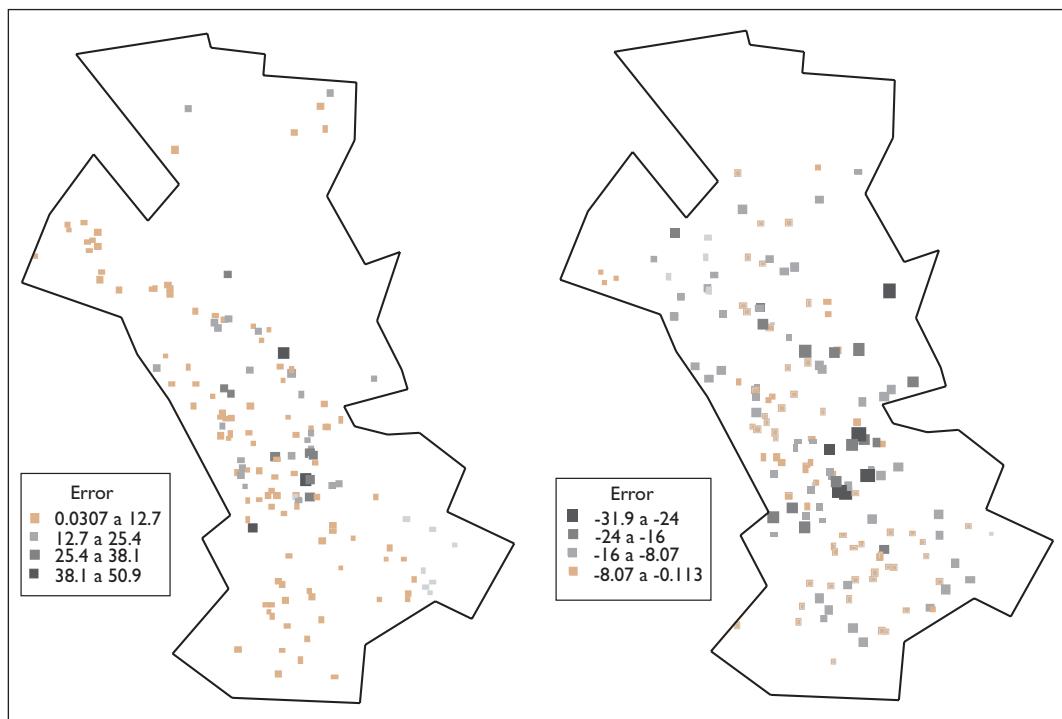
Para cada una de las viviendas de la muestra se ha calculado el error de estimación por Krigageje, como diferencia entre el precio estimado y el precio muestral, en un proceso denominado validación cruzada. Se habrá sobreestimado el precio de aquella vivienda cuyo error sea positivo, mientras que se habrá subestimado cuando el error sea negativo.

En la tabla de la FIG. 6 se recogen las medias de los precios de las viviendas muestrales, de los precios estimados y de los errores, para cada uno de los barrios de la ciudad y para el conjunto de la misma. La media del precio de la vivienda estimado es de 125.644 pta/m<sup>2</sup>, en tanto que la media del precio en la muestra es de 125.455 pta/m<sup>2</sup>, por lo que la media de los errores es de 189 pta/m<sup>2</sup>,

error que es prácticamente insignificante. La desviación típica de los errores es igual a 12.124 pta/m<sup>2</sup>. Las medias de los errores por barrios también son muy bajas: en ninguno de ellos la media del error supera el 10% de la media del precio muestral del barrio.

De hecho, se obtiene la misma clasificación si los 14 barrios se ordenan en función de la media del precio muestral que si se hace en función de la media del precio estimado (la única excepción es que el puesto cuarto (Camino de Ronda) y quinto (Albayzín) pasan a ser el quinto y el cuarto, respectivamente).

En la FIG. 10 se recogen los errores de estimación, representados sobre el plano de la ciudad. Se observa que la mayoría los errores son de poca entidad, muchos casi minúsculos, con la salvedad de unos pocos errores altos (positivos y negativos) situados en la zona central. Así, la validación cruzada permite detectar viviendas con precios anómalos, que no concuerdan con la modelización que se ha realizado. Por otra parte, en todas las zonas de la ciudad se encuentran errores positivos y negativos, y no se detecta, pues, ninguna



**FIG. 10. Errores de estimación del precio de la vivienda:**  
a) errores positivos y b) errores negativos

Fuente: Elaboración propia.

tendencia en los mismos o la existencia de dependencia espacial entre ellos. En conclusión, en el proceso de estimación llevado a cabo no se observa la existencia de zonas en las que de forma sistemática se sobreestime o subestime el precio de la vivienda. Todos estos indicadores permiten evaluar satisfactoriamente esta aplicación de la metodología geo-económétrica propuesta para la estimación del precio de la vivienda.

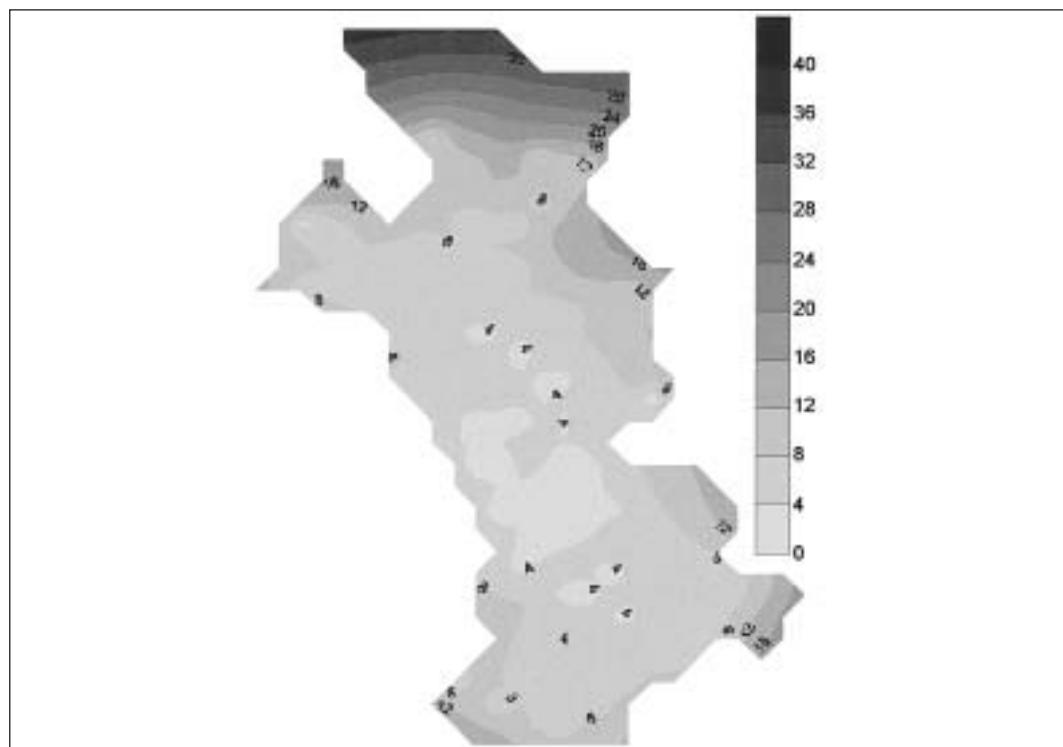
#### **4.5 Cálculo del riesgo de las estimaciones puntuales**

Para medir la fiabilidad de las estimaciones, no solamente en las localizaciones de las viviendas muestrales (como se ha hecho en la validación cruzada), sino en cualquier lugar del plano, se ha utilizado el error relativo (cociente entre la desviación típica de estimación y el precio estimado de la vivienda tipo). Para tener una visión espacial del riesgo en el que se incurre al

estimar el precio, en cada nudo de la malla se ha calculado el error relativo. A partir de los resultados en los nudos se puede obtener el plano de isolíneas que se muestra en la FIG. 11. Se observa que en la mayor parte de la ciudad el error relativo es inferior al 8%. Las zonas cuyo error relativo es mayor son aquéllas en las que hay menos información muestral. Estas se encuentran junto a los bordes del perímetro de la ciudad, donde el parque inmobiliario y su mercado asociado son más escasos. Las zonas aludidas son: norte del barrio de la Chana y Polígonos de Almanjáyar, la Paz (de donde no hay datos) y Cartuja; en el este de la ciudad: en los barrios de Cartuja (de donde no hay datos), Albayzín y Realejo; en el sur: en la periferia del Zaidín y Cervantes.

#### **5. CONCLUSIONES**

En la literatura científica sobre valoración inmobiliaria y economía urbana, referida a



**FIG. 11. Error relativo de estimación (en %)**

Fuente: Elaboración propia.

un tiempo y a un espacio determinados, se encuentra ampliamente aceptada la hipótesis de partida del trabajo: el precio de la vivienda viene determinado fundamentalmente por sus características constructivas y localizativas. Con este punto de partida se ha desarrollado una metodología para estimar el precio de la vivienda sobre el plano de una ciudad, y de la cual se han presentado en este trabajo los principales aspectos. Esta metodología, denominada Krigeaje residual iterativo, tiene una naturaleza geo-económica, pues se basa en la conexión entre los modelos económicos de regresión y el método geoestadístico del Krigeaje.

La metodología propuesta permite estimar de forma objetiva el precio de la vivienda, requiriendo para ello una serie de datos sobre la misma que se encuentran fácilmente disponibles, puesto que se trata de algunas características constructivas y su localización sobre el plano. La metodología puede ser utilizada para estimar el precio de una vivienda individual y para realizar valoraciones masivas. Por ello, consideramos que puede ser de interés tanto para las empresas de tasación como para las administraciones públicas.

A modo de ilustración, la metodología se ha aplicado sobre la ciudad de Granada, si

bien podría ser aplicada sobre cualquier otra ciudad. A continuación reseñamos los principales resultados obtenidos en la aplicación. En el modelo de regresión la característica constructiva de mayor peso para explicar el precio de la vivienda ha sido la antigüedad de la misma. Las mayores variaciones en el precio de la vivienda se producen en la dirección norte-sur. Las características microlocalizativas que influyen sobre el precio de la vivienda tienen, en promedio, un radio de acción de 500 metros. La anisotropía detectada indica que los factores microlocalizativos ejercen su influencia hasta una distancia mayor en la dirección norte-sur.

El plano de isolíneas del precio de la vivienda indica que en la zona central de la ciudad se alcanzan los mayores valores, mientras que los precios más bajos se encuentran en el norte. Los precios estimados son muy similares a los de la muestra, por lo que, en general, los errores de estimación son de muy escasa entidad. No se detecta la existencia de zonas en las que el precio de la vivienda se esté sobreestimando o subestimando de forma generalizada. Las zonas en las que se corre mayor riesgo de error son aquéllas en las que escasean las viviendas muestrales, y están situadas en la periferia de la ciudad.

## BIBLIOGRAFÍA

- BASU, S. & T. G. THIBODEAU, (1998). «Analysis of Spatial Autocorrelation in House Prices», en: *Journal of Real Estate Finance and Economics* 17:1, 61-85
- CAN A. (1992): «Specification and estimation of hedonic housing prices models», en: *Regional Science and Urban Economics*, 22: 453-474.
- CANO GUERVÓS, R. A. (1998): *Adecuación y Aplicación de Técnicas Cuantitativas al Análisis del Valor de la Vivienda*, Tesis doctoral, Editorial Universidad de Granada.
- (1999): *Aproximación al Valor de la Vivienda. Aplicación a la Ciudad de Granada*, Biblioteca de Económicas y Empresariales, Editorial Universidad de Granada.
- CENTRO DE GESTIÓN CATASTRAL Y COOPERACIÓN TRIBUTARIA (1990): *Ponencia de Valores del Término Municipal de Granada*, Gerencia Territorial de Granada Capital, Granada.
- CHICA OLMO, J. M. (1991): «Organización espacial del equipamiento comercial en la provincia de Granada», en: *Estudios Territoriales*, 37: 17-27.
- (1992); «Análisis de la estructura espacial del precio de la vivienda. El caso de la ciudad de Granada», en: *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, 21: 67-77.
- (1994): *Teoría de las Variables Regionalizadas. Aplicación en Economía Espacial y Valoración Inmobiliaria*, Biblioteca de Económicas y Empresariales, Editorial Universidad de Granada.
- (1995): «Spatial estimation of housing prices and locational rents», en: *Urban Studies*, 32: 8: 1331-1344.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2003): *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*, Madrid.
- CRESSIE, N. (1991): *Statistics for Spatial Data*, John Wiley and Sons, New York.
- DERYCKE, P. H. (1983): *Economía y Planificación Urbana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- DUBIN, R.A. (1992). «Spatial autocorrelation and neighborhood quality», en: *Regional Science and Urban Economics* 22, 433-452

- & C. H. SUNG (1987): «Spatial variation in the price of housing: rent gradients in non-monocentric cities», en: *Urban Studies*, 24: 193-204.
- JOURNEL, A. G. & CH. J. HULJBREGTS, (1991): *Mining Geoestatistics*, Academic Press, London.
- HANHAM, R. & M. HOHN, & J. BOHLAND, (1984): «Kriging spatial data: application to the distribution of elderly in the U. S», en: *Modeling and Simulation*, 15.
- JACKSON, J. R. (1979): «Intra-urban variation in the price of housing», en: *Journal of Urban Economics*, 6: 464-479.
- KRIGE, D.G. (1951): «A statistical approach to some basic mine valuation problems on the witwatersrand», en *J. Chem. Metall. Min. Soc. Afr.* 52, 119-139.
- KVALSETH, T. (1985): «Cautionary note about  $R^2$ », en *The American Statistician*, 39.
- MATHERON, G. (1965): *Les Variables Regionalisées et Leur Estimation*, Masson, Paris.
- (1970): «La Théorie des Variables Regionasées et Ses Applications» *Centre de Géostatistique et de Morphologie Mathématique, Fas. 1*, Ecole Nationale Supérieure de Mines de Paris.
- NEUMAN S. P. & E. A. JACOBSON (1984): «Analysis of non-intrinsic spatial variability by residual Kriging with application to regional groundwater levels» en: *Mathematical Geology*, 16: 5: 499-521.
- ROCA CLADERA, J. (1987): *Manual de Valoraciones Inmobiliarias*, Ariel Economía, Barcelona.

**Abreviaturas:**

- KRI: Krigeaje Residual Iterativo  
MCG: Mínimos Cuadrados Generalizados  
MCO: Mínimos Cuadrados Ordinarios

# Xavier de Mérode. Primer urbanista de la Roma Moderna

José Ramón ALONSO PEREIRA

Catedrático de Historia de la Arquitectura y el Urbanismo ETSA, Universidad de La Coruña

**RESUMEN:** Considerado como primer urbanista de la Roma moderna<sup>1</sup>, Xavier de Mérode (1820-1874) es un alto prelado pontificio muy vinculado al mundo europeo de su tiempo y una figura clave en el entendimiento de la historia urbana del XIX, por sí y por sus múltiples relaciones familiares y sociales en Europa. De noble familia franco-belga de origen español, desde 1847 residió en Roma, donde fue secretario privado de Pio IX, quien le encomendó los asuntos militares (1860) y luego los asuntos sociales (1866), además de funciones ligadas a la expansión urbanística romana. Quiso convertir Roma en una ciudad europea moderna, iniciando el desarrollo urbano en la zona de Termini, y siendo cabeza visible de la acción edilicia que tiene como frutos via Nazionale y los barrios del Macao y el Esquilino. Su biografía rica y compleja -olvidada en los estudios italianos antiguos e ignorada en los actuales--, da una especial dimensión a la actividad urbanística de Mérode.

**Descriptores:** Historia del urbanismo, Siglo XIX. Roma Capital. Merode, Xavier de.

## I. ORÍGENES FAMILIARES

Hijo menor del estadista belga Félix de Mérode (1791-1857) y de Rosalie de Grammont (1792-1823)<sup>2</sup>, Frédéric Francois Xavier Ghislain de Mérode nació en Bruselas el 20 de marzo de 1820. De nacionalidad francesa, su madre era hija del duque de Agen y de Grammont, en tanto que su padre era hijo del conde Guillaume de Mérode (1763-1830), cabeza de una de las más antiguas familias de la nobleza belga y grande de España, con un origen que se hacía remontar a Ramón Berenguer, conde de Barcelona, cuyas barras catalanas mostraba en su escudo de armas. Tanto él como sus hijos Henri, Félix, Frédéric y Werner de Mérode, y sus descendientes enlazarían con

las principales familias de la nobleza europea, al tiempo que se dedicaban con éxito a la diplomacia, a las letras y a las armas, actuando como protagonistas en el proceso de independencia de Bélgica.

Dependientes desde 1500 de los Habsburgo españoles y en 1713 de los austriacos, en la confusión derivada de la Revolución Francesa, los belgas fueron anexionados por Francia (1793). Tras las guerras napoleónicas, Bélgica fue unida a Holanda (1815). Poco duró esta unión. Tan sólo quince años después y como consecuencia de los fenómenos revolucionarios europeos de 1830, en ese año los belgas se rebelaron contra el gobierno holandés y proclamaron su independencia. En ese proceso y en el nuevo reino de Bélgica tuvo especial relevancia la actuación de los

Recibido: 11.10.02; Revisado: 02.04.03

e-mail: jralonso@udc.es

<sup>1</sup> Reflejo del pensionado en la Academia de España en Roma (2001), este trabajo conjuga bases documentales romanas con textos españoles y franceses.

<sup>2</sup> De este matrimonio vivirán cuatro hijos: Werner (1816-1905), Théoduline (1817-1909), Marie Anne (1818-1904) y Xavier (1820-1874); de un segundo enlace nacería una hija, Albertina (1839-1873), religiosa del Sacre Coeur.



**FIG. I. Monseñor Xavier de Mérode (1820-1874)**

Fuente: BESSON, (1889).

miembros de la familia Mérode y en especial del conde Félix (JUSTE, 1872), hombre de confianza y ministro del rey Leopoldo (1790-1865).

La revolución en Francia y en Bélgica no supuso un cambio inmediato en los hábitos familiares del niño Xavier de Mérode. Huérfano de madre desde los tres años, junto con sus hermanos fue educado por su tía Philippine y su abuela, la marquesa de Grammont, en el castillo de Villersexel en el Franco-Condado, recibiendo instrucción a cargo de preceptores diversos hasta 1836, siendo internado luego en el colegio de los jesuitas de Namur y más tarde en el de Juilly, cerca de París.

Dudando entre dedicarse a la Iglesia o al Estado, entró en 1839 en la Escuela Militar de Bruselas, haciéndose emblema del antiguo ideal «mitad monje y mitad

<sup>3</sup> En 1846 se celebró en París la boda de sus primas Antoinette y Louise, con Carlo Grimaldi de Mónaco y con Carlo dal Pozzo della Cisterna, cuya hija María Vittoria (1847-1876) casaría en mayo de 1867 con Amadeo (1845-1890), hijo del rey Víctorio Emanuele.

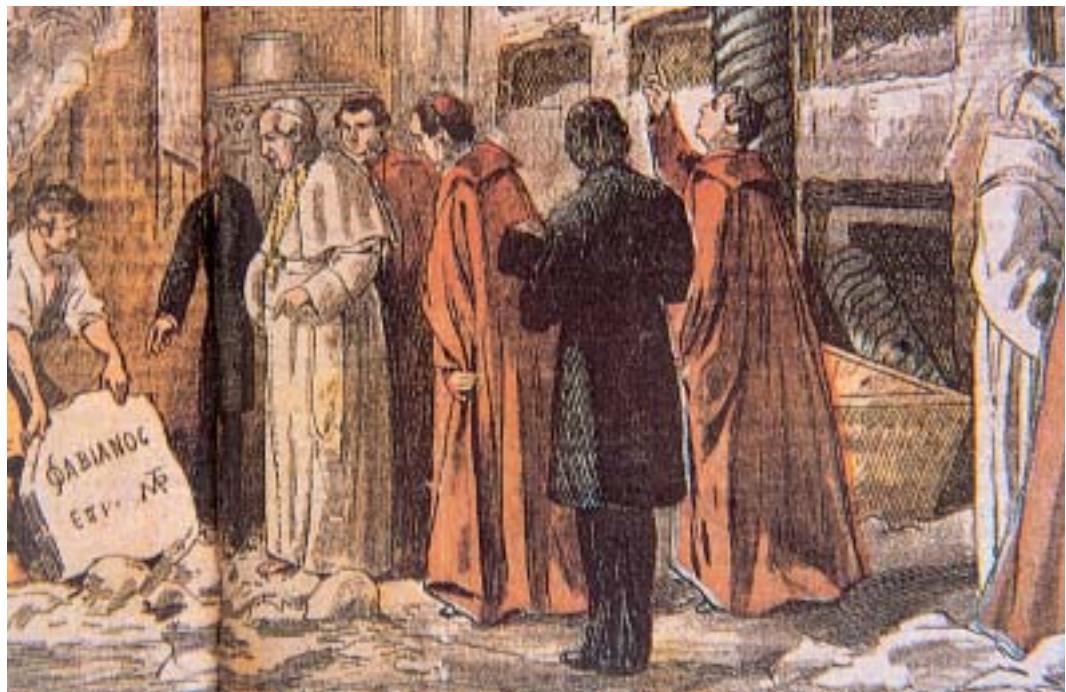
soldado», que no le abandonaría nunca. Oficial del ejército belga en 1841, fue destinado a un regimiento de infantería de guarnición en Mons, luego al de Lieja, y por fin al de granaderos de Bruselas. Allí asistió a los matrimonios de sus hermanas Anne y Charlotte con el conde Montalembert y con el marqués Wignacourt respectivamente, y de su hermano Werner con su prima Thérèse de Mérode, cuyas hermanas Louise y Antoinette casarían poco después con los príncipes de la Cisterna y de Mónaco (SAGRERA, 1959)<sup>3</sup>. Pero la tranquila vida de guarnición no era lo que deseaba el joven Mérode que, al declararse la guerra colonial en Argelia, se ofreció voluntario al servicio del ejército francés, con el que participó entre 1844 y 1846 en dos campañas como agregado al estado mayor del mariscal Bugeaud, luchando allí con valor y ganando la cruz de la Legión de Honor.

A su término mantuvo dos largas estancias en España que marcaron con fuerte impronta su vocación religiosa, hasta el punto de convertirse nuestro país para él casi en un lugar teológico, más que un país real (BESSON, 1886). Casi al tiempo se vinculaba a los medios progresistas del catolicismo militante francés, que protagonizaba su cuñado Charles de Montalembert (1810-1870), figura clave en esos años y en los sucesivos para entender la personalidad y la evolución religiosa de Xavier de Mérode. Destacado orador y político, Montalembert<sup>4</sup> junto a Lamménais, Lacordaire, Tocqueville y otros sacerdotes y seglares franceses, se esforzó por reconciliar los principios liberales y las doctrinas de la Iglesia. Difícil tarea, en cuyo catolicismo liberal y progresista se comprometería también Mérode.

## 2. ROMA 1848

Con estos antecedentes, a la vuelta de España y a los 27 años de edad, Xavier de Mérode abandonó de modo inesperado el ejército y marchó a estudiar teología a Roma, donde cristalizaría su vocación sacerdotal y donde viviría el resto de su vida.

<sup>4</sup> A través de los periódicos *L'Avenir* o *Le Correspondant* y de su acción política al frente del partido católico galo, Montalembert fue impulsor de la corriente liberal en la Iglesia francesa; defendió el mantenimiento de los Estados Pontificios, pero fue contrario a las condenas antiliberales del *Syllabus* y a las nuevas orientaciones dogmáticas del Concilio Vaticano.



**FIG. 2. Pio IX y Mérode visitando las excavaciones de las catacumbas h. 1860**

Fuente: *La Ilustración Española y Americana*, Madrid (1868).

Roma era en ese momento hervidero y crisol del Risorgimento italiano. Tras el pontificado inmovilista de Gregorio XVI, el año anterior había sido elegido papa el cardenal Giovanni Mastai, Pío IX (1792-1878), figura compleja y contradictoria, cuyo pontificado —el más largo de la historia de la Iglesia (1846-78) y el más rico en acontecimientos temporales— pareció abrir nuevos cauces a la unidad de Italia.

Las convulsiones napoleónicas habían despertado el sentimiento nacional italiano, que tuvo una primera fase conspiradora de pronunciamientos liberales que pretendieron integrar el país en torno a un Estado existente: para Gioberti, el Pontificio de los Papas y para Azeglio, el Piemonte de los Saboya. En este marco, la elección de Pío IX promovió grandes ilusiones nacionales. Pero el proceso reformista se vió truncado por el estallido revolucionario de 1848. De verdadera dimensión europea, este proceso se vivió con particular intensidad en Roma, donde se llegó a proclamar la República, obligando a Pío IX a

abandonar la ciudad y refugiarse en Gaeta, al amparo del rey de Nápoles<sup>5</sup>.

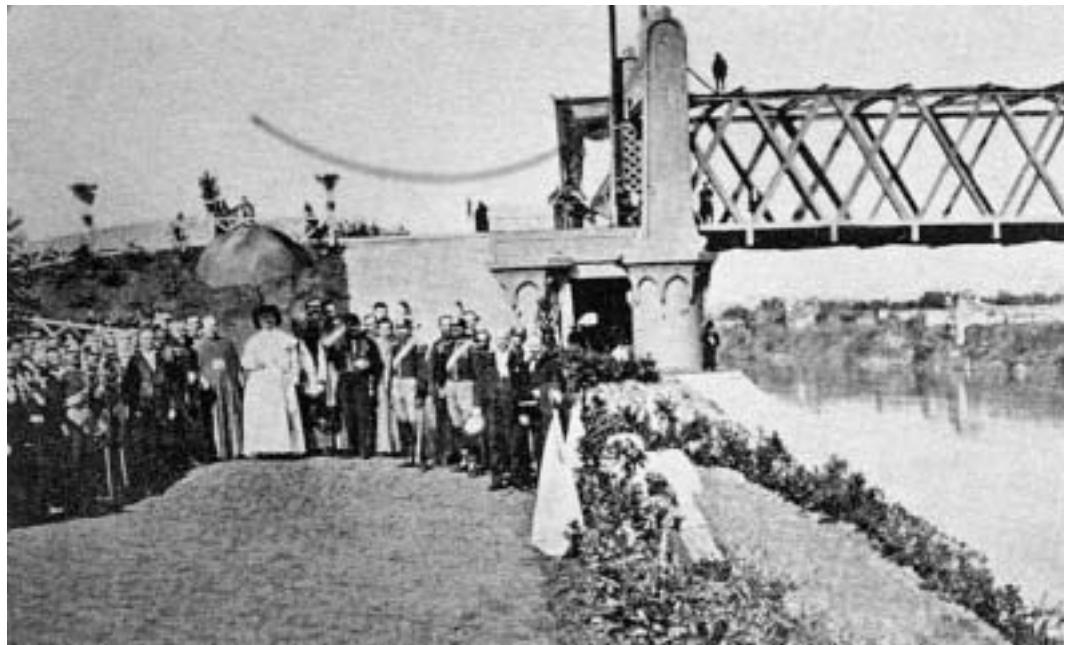
En esta dinámica histórica, y de modo concomitante a actuaciones de Montalembert en París, Mérode se alineó activamente en las filas de la resistencia papal, llegando a comprometer su libertad y su integridad personal en defensa de sus ideas. Sofocado el movimiento revolucionario por las fuerzas combinadas de los ejércitos de Austria y de Francia, Pío IX volvió a Roma en 1850, abandonando en su retorno los ideales políticos reformistas y restableciendo el gobierno absoluto.

Entretanto, el 22 de septiembre de 1849 había tenido lugar la ordenación sacerdotal de Mérode, en un acto solemne en el que se vio acompañado por toda su familia.

Aunque formalmente se puso a disposición de su ordinario, el arzobispo de Malinas, Mérode no volvió a Bélgica, sino que trabajó durante los meses siguientes como capellán militar de las tropas francesas en Viterbo. Por otra parte, la presencia en Roma de su

<sup>5</sup> Hija del rey de Nápoles y viuda de Fernando VII, María Cristina de Borbón (1806-1878) fue regente durante parte de la

minoría de su hija Isabel II; exiliada de España, desde 1850 residió en París y en Roma.



**FIG. 3. Pio IX y Mérode inaugurando el puente ferroviario de la Magliana junto al Tíber, 1863**

Fuente: Archivo Fotográfico del Comune di Roma.

primo Agen Grammont y de su cuñado Montalembert, creadores del partido católico francés y el papel de éste en los primeros años de Napoleón III, atrajeron hacia él la atención del Papa que —buscando reforzar la internacionalidad de la corte pontificia (AUBERT, 1974)— procedió en abril de 1850 al nombramiento de tres secretarios o camareros secretos, en la persona de tres destacados jóvenes aristócratas europeos: el inglés George Talbot, el alemán Gustav Hohenlohe y el belga Xavier de Mérode.

Por las mismas fechas Napoleón III ponía su confianza en el joven barón Haussmann, a quien en la primavera de 1853 nombraría prefecto de París. Y pocos años después el también joven ingeniero Ildefonso Cerdá comenzaba sus estudios sobre el llano de Barcelona que conducirían a la elaboración y aprobación del Plan de Ensanche y sentarían las bases de la Teoría General de la Urbanización.

La dignidad prelacial de Mérode fue el comienzo de una larga y afortunada carrera en la Curia. Sin función inmediata, estos secretarios se convirtieron en los asesores personales del Papa: en sus confidentes. Así,

aunque en el decenio 1849-1859 sabemos poco de la actividad de Mérode, es entonces cuando se empieza a conocer algo de su personalidad por las relaciones que políticos y diplomáticos hacen de su persona, como figura clave por su proximidad al Pontífice. En ese momento se hace el retrato personal que se fijaría en el tiempo: un hombre bienintencionado, mitad monje y mitad soldado, leal pero brusco, sincero y poco diplomático, muy activo e impetuoso, opuesto a todo inmovilismo, y devoto de la persona de Pio IX y de la Santa Sede. Retrato que se une a un mundo complejo de relaciones sociales y familiares, culturales y religiosas, que nunca perdería.

### 3. EL RISORGIMENTO Y LA UNIDAD ITALIANA

Fracasada la acción revolucionaria de 1848, se planteó un nuevo programa unificador, buscando emancipar e integrar las distintas regiones del país en torno a los Saboya, que en marzo de ese año habían promulgado el Estatuto Real, marco

constitucional que se mantendría vigente en el Piamonte tras la involución posterior en el resto de Italia. Este programa se articulará en dos fases: primero reforzar y engrandecer el estado-base; segundo, expandirlo con el apoyo exterior de Francia y de Prusia. Este arco histórico constituye el tiempo del *Risorgimento*.

Coetáneo de Mérode, con quien emparentará en 1867, su protagonista es el rey Vittorio Emanuele II (1820-1878), hombre de carácter abierto, cordial y expansivo, pero hábil y astuto, que transformó un estado periférico integrado por Cerdeña, Saboya y Piamonte, en la locomotora de la unificación. Aprovechando la defeción general en todas las regiones después de 1848, y sirviéndose magistralmente de la coyuntura internacional, fue uniendo en torno suyo todos los territorios italianos, cuyos representantes le proclamarían en marzo de 1861 rey de la nueva nación, engrandecida en 1866 con el territorio de Venecia y en 1870 con Roma.

A su lado, como sendos brazos de un mismo cuerpo, Camillo Cavour (1810-1861), cerebro y tejedor de la unidad nacional, y Giuseppe Garibaldi (1807-1882), héroe romántico que dio un vuelco radical a ésta en 1860 con sus operaciones en Sicilia, Nápoles y los Estados Pontificios orientales, volviendo en 1862 y 1867 a atacar la Ciudad Eterna con la esperanza de convertirla en capital de la Italia unida.

Congelada en el tiempo, Roma seguía siendo una ciudad funcionalmente simple, cuya única razón de ser era la capitalidad del orbe católico. Una urbe cosmopolita que atraía a artistas y poetas, y «mostraba por última vez —en frase coetánea (GREGOROVIUS, cit. NEGRO, 1943)— su esplendor eclesiástico y cosmopolita (y) se presentaba cubierta por la pátina de los siglos».

Sus estructuras urbanas eran fundamentalmente las del XVIII (INSOLERA, 1962). Según datos oficiales, 219.608 personas habitaban en 1870 dentro de la vieja muralla aureliana. Dentro de ella, tan sólo un tercio de su superficie estaba ocupadas por la edificación, siendo el resto villas, jardines, huertas y viñas. Había 330 iglesias (130 de ellas conventuales), 2 universidades, 15 colegios y seminarios, 22 academias, 70 escuelas, 14 hospitales y



**FIG. 4. Cuartel de Mérode en Castro Pretorio h. 1860**

Fuente: PORTOGHESI (1959).

hospicios y 10 teatros. Se contaban asimismo 112 villas y 335 palacios, sin citar las oficinas gubernamentales y los palacios papales.

Aunque las intenciones modernizadoras de Pio IX se habían visto muy limitadas tras los sucesos revolucionarios, y al retorno de su exilio abandonó toda experiencia política reformista, potenciando en cambio un movimiento de renovación en la ciudad, que promovió servicios públicos modernos e importantes transformaciones edilicias. En ese proceso se opuso el dinamismo progresista de Mérode al inmovilismo político del cardenal Giacomo Antonelli<sup>6</sup>, jefe del gobierno papal.

Buen ejemplo de ello será la actuación en el campo de la reforma penitenciaria. En un tiempo en que se manifestaba en toda Europa una preocupación social que ligaba las inquietudes románticas y los estudios higienistas, Mérode y Talbot trabajarán en la mejora material y moral de las prisiones romanas. Así en 1854 tuvo lugar un largo viaje de estudios de ambos a Inglaterra y a Bélgica que en esas fechas estaba construyendo una serie importante de prisiones de tipo radial o panóptico. A su vuelta acometerán decididos la reforma

<sup>6</sup> Cardenal y político italiano, Antonelli (1806-1876) fue tesorero y secretario de Estado de Pio IX, llevando el peso del gobierno papal durante casi treinta años.

funcional en las viejas prisiones de Santa Balbina y San Bernardo en Termini, y encargará Mérôme sendos prototipos de la nueva tipología panóptica en la Lungara y en Civitavecchia, dentro del modelo complejo desarrollado en París. Dilatadas en el tiempo, estas reformas se consolidarán en Roma después de 1870.

Asimismo, en estos años tranquilos previos a 1859 ve aparecer Roma los primeros ferrocarriles a sus puertas: el Roma-Frascati en Porta Maggiore (1856), el Roma-Civitavecchia en Porta Portese (1859), y el Roma-Nápoles en Termini (1862), donde se unificará en los años siguientes la red ferroviaria.

En 1857 Mérôme se desplaza de nuevo a París y Bélgica con motivo de la muerte de su padre, duro golpe personal que le permite intensificar sus contactos europeos en la Francia de Napoleón III y en especial en el París de Haussmann. Ese mismo año vuelve a Roma como embajador su primo Alfredo Agen de Grammont, simbolizando su presencia las buenas relaciones entre ambos Estados.

Todo ello ocurre en unos años particularmente optimistas para la Santa Sede y para Mérôme en los que tuvo lugar una amplia reunión del episcopado católico en Roma para la proclamación del dogma de la Inmaculada, en diciembre de 1854, reunión que anticipa el Concilio Ecuménico de 1869-70.

Esta situación tranquila y optimista va a quebrarse al finalizar la década.

#### 4. MONJE Y SOLDADO

Desde comienzos del siglo XIX, los Estados Pontificios vivían en precario, protegidos por los ejércitos de las potencias católicas. Después de 1849 se habían repartido el protectorado Francia y Austria, correspondiéndole a la primera Roma y el Lacio, y a la segunda, Umbría, las Marcas, y Bolonia.

Esta lectura dual sería clave en el proceso de unidad italiana de 1859-1860 cuando, con el apoyo francés, Piamonte pretenda expulsar a Austria de Italia, entendiéndose así la anexión entonces de la parte oriental de los Estados Pontificios y el mantenimiento bajo soberanía papal de Roma.

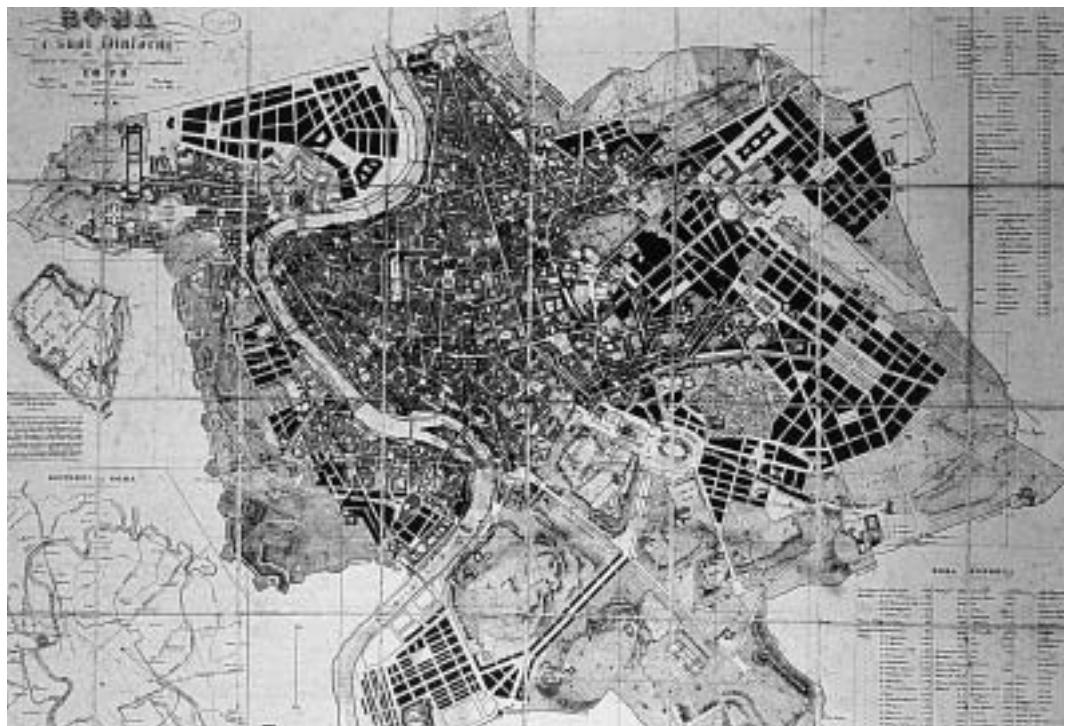
Como consecuencia del pacto entre Cavour y Napoleón III, en abril de 1859 Francia y

Piamonte declararon la guerra a Austria. La breve guerra y la paz inmediata no afectaron a los Estados Papales de modo directo; pero la derrota austriaca obligó al repliegue de su ejército, que abandonó Bolonia, Romagna y Umbría, que se entregaron a la causa italiana y se incorporaron al Piamonte mediante sendos plebiscitos, con el acuerdo de Napoleón III, que adquirió a cambio Saboya y Niza y el protectorado sobre Mónaco.

Así (BESSON, 1886), «en la guerra entre Francia y Austria, Italia fue el teatro y el Papa la víctima». Con este sentimiento, Pio IX se dirigió a la opinión pública y a los gobiernos de las potencias europeas (COPPA, 1990). Y ante su defeción, optó por constituir una fuerza bélica propia, nombrando ministro del ejército a Xavier de Mérôme.

Calificado de coronel mitrado, Mérôme acometió decidido el encargo, buscando para ponerse al frente de la empresa a un militar de prestigio: el general Lamoricié (1806-1865), héroe de Argelia y excedente del ejército francés. Mas su pronta derrota en Castelfiardo y Ancona supuso la pérdida definitiva de las provincias orientales y obligó a Mérôme a tomar de modo directo la iniciativa en la reorganización del ejército pontificio. Apeló para ello a voluntarios de todo el mundo católico, creando una especie de legión extranjera: los zuavos pontificios o cruzados de San Pedro (FRANCO, 1870; BORBÓN, 1934), y reorganizando todos los servicios castrenses. En este proceso se inscribe la adquisición de terrenos, urbanización y construcción de un gran cuartel en Castro Pretorio (1862), en lo que supone la primera vinculación explícita de Mérôme al urbanismo romano.

En el área más elevada de la ciudad y la única que podía comprender en su recinto un campo de maniobras, Castro Pretorio había sido el lugar de la antigua guarnición imperial de Roma, pero hacia siglos que permanecía como huertas en poder de los jesuitas. Ante la situación de emergencia del estado de guerra, Mérôme adquirió por vía de urgencia estos terrenos e hizo construir en ellos de inmediato la primera fase de los cuarteles, que fueron inaugurados en julio de 1864 en una operación de cierta resonancia social que, unida a otras actuaciones en la misma línea de independencia frente al protectorado francés (IDEVILLE, 1873), le atrajeron la enemistad de Napoleón III.



**FIG. 5. Piano Regolatore de Roma Capital, 1873**

Fuente: URBANISTICA (1959).

La actividad militar de Castro Pretorio se une en el tiempo con la sistematización de la red ferroviaria romana y su articulación en Terminii (1864). Una y otra determinan una nueva cualificación urbana para la zona alta de la ciudad y unas nuevas posibilidades ciudadanas que Méróde y su entorno se ocuparon en seguida de aprovechar.

Ese año 1864 fue intenso en su vida personal y familiar. En febrero muere su prima, la princesa de Mónaco. Seis semanas después muere también Del Pozzo, cuya viuda e hija dejan temporalmente Turín, cortando así un diálogo familiar callado pero muy eficaz entre Roma y el Piamonte.

Asimismo, en agosto Méróde contrae con especial gravedad las fiebres palúdicas: la malaria o el mal-aire que infestaba desde hacía siglos la periferia romana. La gravedad es tal que hace temer por su vida. Aunque se recupera pronto, parte para descansar en casa de sus hermanos en Francia, en el mismo momento en que ésta y Piamonte firman un tratado que prevé el gradual retiro del ejército francés, con la promesa de Italia de no asaltar los Estados Pontificios.

Allí se enfrentan las opiniones de quienes ven en ello un gesto positivo y quienes ven una amenaza a medio plazo para la Santa Sede. Entre estos últimos está Méróde que ve por ello multiplicarse la presión política en su contra por parte de los gobiernos francés e italiano. Resistida ésta en un primer momento por Pio IX, su insistencia y la pérdida de sus últimos apoyos internacionales en España y en Bélgica, llevan al Papa a ceder (IDEVILLE, 1874). Un nuevo ataque de malaria, permite a Pio IX firmar su relevo «por razones de salud» el 6 de octubre de 1865.

## 5. LA ROMA PAPAL DE MÉRODE

Relevado de sus funciones ministeriales y tras unos meses de descanso o retiro en que intensificó si cabe sus relaciones familiares, el 22 de junio de 1866 fue consagrado arzobispo de Mitilene in *partibus infidelium*, sistema habitual en la Santa Sede para aumentar la jerarquía personal de los prelados pontificios mediante una promoción episcopal sin responsabilidades diocesanas. En esta

situación le fue encomendado el cargo de limosnero papal, encargado oficioso de todos los asuntos sociales. En su nueva función y sin la presión diplomática internacional encima, Méröde pudo continuar su actividad anterior y reforzarla en sus aspectos urbanísticos.

«Méröde es un gran ministro de un pequeño Estado», escribió el embajador de Austria en Roma (BESSION, 1886). Contrario al inmovilismo y en un intento de hacer del papado un estado moderno, Méröde luchó por convertir Roma en una ciudad europea. «Ministro de la iniciativa y del progreso», participará fuera de su ámbito estricto de actividad y de responsabilidad, en las más diversas tareas del Estado de Pío IX. Desde el impulso urbanístico al arqueológico. Y por supuesto en carreteras y ferrocarriles, cuarteles, prisiones y escuelas, o en todo el desarrollo edilicio de los años sesenta. Tras los sucesos de 1860 y la proclamación de la unidad de Italia, la situación parecía estabilizada. Aunque Napoleón III había afirmado que «cuanto menor sea el territorio, mayor será la grandeza del soberano», ni Francia ni las demás potencias parecían dispuestas a permitir una expansión ulterior que afectase a los Estados Papales. Por otra parte, la liquidación de los movimientos revolucionarios de 1848 había llevado consigo una coyuntura internacional alcista en la economía, que benefició singularmente a Italia. Una ola de dinamismo invadió el país, alcanzando su cenit en 1861 junto con la unidad nacional. Y, aunque menguados, los reflejos de esta ola de prosperidad alcanzaron Roma en los años sucesivos.

Por todo ello, los años sesenta permiten plantear un proyecto nuevo, ajeno a la situación anterior y adaptado a la nueva realidad internacional. Frente al inmovilismo, Méröde plantea una política activa de desarrollo y expansión urbana, creyendo posible hacer de Roma un particular enclave autónomo y cosmopolita: «una especie de Aviñón en Roma», en palabras coetáneas (AUBERT, 1956), independiente de Italia como Mónaco<sup>7</sup> lo era de Francia. Directamente

<sup>7</sup> Bajo la protección del Piamonte, en cuya provincia de Niza se insertaba, quedó bajo la protección francesa al cederse la provincia a Napoleón III en 1860. Al año siguiente, Carlo Grimaldi fundó la Societè des Bains, artífice de la riqueza del Principado, encargada de gestionar sus playas, hoteles, clubes y, sobre todo, el casino, que hizo de Monte-Carlo la capital del ocio de su tiempo.

respaldados por Pio IX, sus planteamientos suponen el retrato urbano de los últimos años del poder papal.

Ya en 1861 L'Osservatore Romano reclamaba un plan regulador urbano y pedía una expansión de la ciudad que reflejase la experiencia de otras capitales europeas, y en particular la experiencia de Madrid y Barcelona, que acababan de aprobar sus planes de ensanche. Y aunque no exista ese plan general, no se renuncia al crecimiento edilicio en el centro y a la expansión sobre las colinas nororientales (DE CESARE, 1907; FAGIOLI, 1979; SPAGNESI, 1976). En esa línea el gobierno pontificio impulsa toda una serie de obras e intervenciones que comienzan a renovar Roma con nuevas infraestructuras y servicios (INSOlera, 1962): farolas de iluminación, gasómetro, primeros transportes públicos, los inicios de los *quartieri* Trastevere (1863) y Termini (1864), los reglamentos edilicios (1864), etc, erigiéndose Méröde en cabeza visible de esta acción urbana.

En el apogeo de ese proceso, en mayo de 1867 tuvo lugar en Turín la boda entre su prima Maria Vittoria y Amadeo de Saboya, hecho excepcional que emparenta a Méröde con el rey de Italia.

Por su parte, la aprobación de las leyes desamortizadoras italianas refuerzan en Méröde la idea de activar con más urgencia si cabe las actuaciones urbanísticas. Así en los últimos tiempos es muy importante y anticipadora su actividad edilicia, que promueve las primeras *lottizzazioni* en torno a la zona de Termini, donde traza y construye un nuevo barrio que hace de charnela entre la ciudad antigua y el ingreso ferroviario en Termini, que se convierte en polo de desarrollo de la nueva ciudad. Adquiere terrenos entre el ferrocarril y el Quirinal, libera los accesos a Santa María degli Angeli, y planea nuevas calles y manzanas. Si ya en 1859 había expropiado Castro Pretorio para el ejército papal, en 1864 compra la huerta de San Bernardo junto a Villa Strozzi y otras áreas entre via Quattro Fontane y el Boschetto<sup>8</sup>. Se hace así propietario en 1866 de

<sup>8</sup> Con respecto a los textos de referencia, no poseo el texto completo de la primera *convenzione* [convención, acuerdo] de Méröde para el quartiere de via Nazionale (feb. 1871), en cambio conocemos la intervención del concejal Luigi Amadei analizando o describiendo la propuesta de Méröde, para justificar su oposición a ella (ver Anexo I), y el «esquema general de *convenzione*» presentado muy poco después (may. 1871) que servirá de modelo a casi todas las sucesivas (Anexo II). Se acompañan ambos.

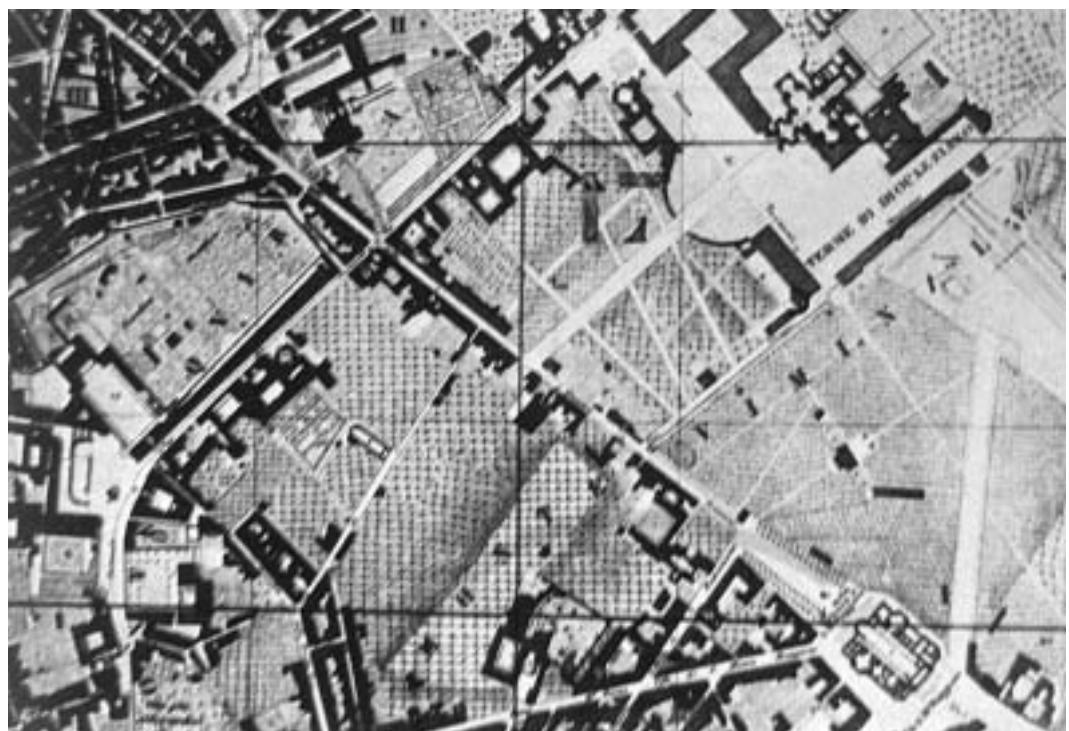
casi toda la zona entre Quattro Fontane y las Termas, trazando en ella la via Nazionale, moderno *decumano* de la capital<sup>9</sup>, y comenzando a edificar sus terrenos (INSOLERA, 1962). Cuenta para ello con el apoyo, entre otros, de la reina Cristina de España, en especial tras el destronamiento de su hija Isabel II, en otoño de 1868.

Las dificultades que acompañaron los años finales de la Roma papal hicieron inviables estos proyectos que, en todo caso, fueron truncados por los cañonazos que abrieron la brecha de Porta Pía en Roma al alba del 20 de septiembre de 1870, abriendose con ellos un nuevo periodo histórico que obligó a replantear Roma no ya como metrópoli de la cristiandad, sino como capital de la nación.

Las piezas se habían ido moviendo con precisión las semanas anteriores. El 19 de julio Francia había declarado la guerra a Prusia y había comenzado a retirar sus

tropas de los Estados Pontificios. Con dudas al principio, pero decididamente tras la derrota francesa en Sedán, el ejército italiano rodeó primero y penetró después en los desguarnecidos Estados Papales, esperando una llamada de socorro de Roma que justificase ante las potencias europeas la invasión. Pero, aunque la llamada nunca se produjo, se optó por los hechos consumados.

Pío IX decidió no ceder sino por la fuerza. Dispuesto a rendirse tras los primeros combates, quiso que quedase claro al mundo que Italia usaba la violencia contra Roma. Así, al alba del 20 de septiembre los cañonazos de Cadorna fueron seguidos por una resistencia simbólica, que permitió la entrada italiana por la via Quirinale al centro urbano, mientras las tropas pontificias se concentraban en la ciudad leonina: en el Vaticano.

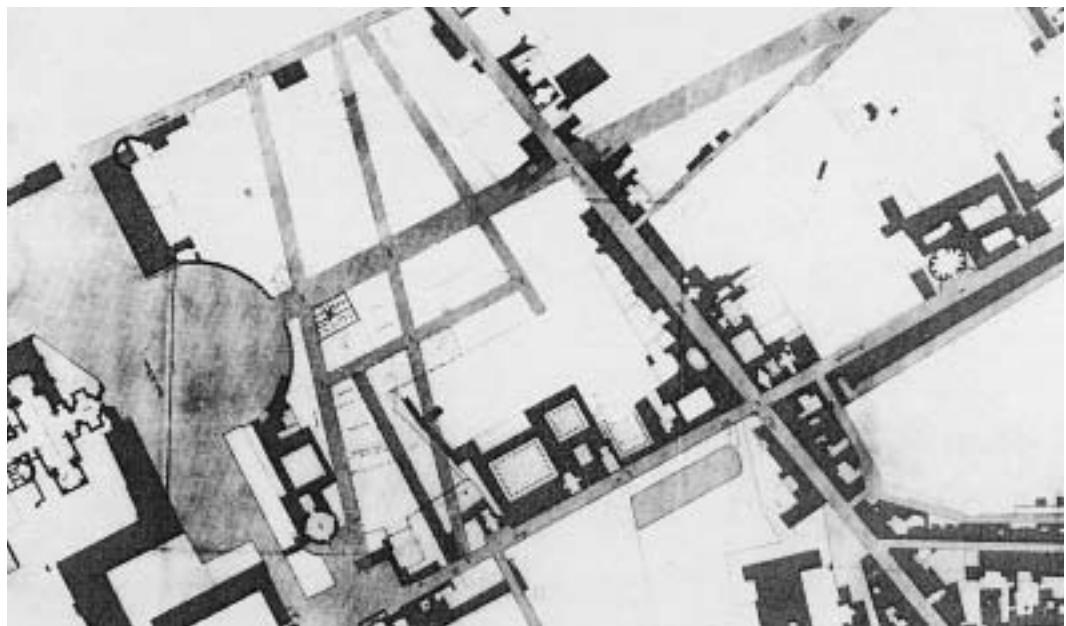


**FIG. 6. Sector Nazionale-Termini en 1866, mostrando el trazado de las primeras vías de Mérôme**

Fuente: INSOLERA (1981)

<sup>9</sup> Trazada axial con Santa Maria degli Angeli y la Esedra de Termini, y casi paralela a la del Quirinal, fue llamada via Pia y desde 1871, Nazionale; a ella acometen otras vías más o menos ortogonales,

denominadas con los nombres de las principales ciudades italianas. Llevada hasta plaza Venezia, y luego hasta el Tíber, via Nazionale se convirtió en emblema de la nueva Roma capital.



**FIG. 7. Lotizzazione del área de Mérode, 1871**

Fuente: Archivo Fotográfico del Comune di Roma.

## 6. LA ROMA CAPITAL

La toma de Roma representa para los hombres del *Risorgimento* el cumplimiento del proceso de las ideas liberales y la anulación de la división histórica del país. En los años inmediatos, un nuevo ideal: la Roma Capital, despierta la ciudad a la vida moderna y da alas a una política de fomento urbano, iniciando una febril actividad en el mundo económico, social y edilicio<sup>10</sup>. 1870 llevó a Roma la revolución política, social y demográfica. Miles de personas llegaron a ella cada año de toda Italia: empleados y hacendados, obreros y artesanos. Para todos ellos había que fabricar casas, ensanchar las vías; construir puentes y escuelas, y preparar las sedes de la vida oficial.

Los acontecimientos de 1870 no hundieron la actividad de Merode quien continuó en los años del *insediamento* con más fuerza si cabe su actuación urbanística anterior, liderando en cierto modo el proceso urbano en los primeros años de Roma capital. Por un lado,

Merode y la Iglesia conocían bien el proceso más o menos revolucionario de despatrimonialización emprendida por los regímenes liberales y podían oponerse a él. Por otro, el conocimiento directo de Bruselas y de París, ayudaba a Merode a plantear y resolver las necesidades de una Roma moderna en cuanto a equipamientos y servicios urbanos, en la línea de progreso de los últimos años de la Roma papal.

El atractivo de la Europa moderna parecía poder personificarse en París. En el París de Napoleón III y, sobre todo, del prefecto Haussmann, ese barón alsaciano que había entendido mejor que nadie la complejidad de la ciudad cosmopolita, en sus procesos edilicios, sus trazados viarios y sus formas arquitectónicas. Haussmann se convirtió en toda Italia en un mito a imitar.

Tras la toma de Roma se había nombrado una comisión de arquitectos para estudiar el *ingrandimento e abbellimento* de la ciudad. Con rapidez, aunque sin mucho detalle, la Comisión presentó en noviembre un esquema general para la nueva Roma, muchas de cuyas propuestas estaban basadas sobre líneas trazadas por Merode bajo Pio IX. De acuerdo con ellas y con las directivas gubernamentales del ministro Sella, la expansión debía

<sup>10</sup> Respecto al contexto internacional en el cual puede insertarse la acción de Merode en Roma, no podemos olvidar que 1853 es el año del nombramiento de Haussmann como prefecto del Sena y, por tanto, del comienzo del París de Haussmann (1853-1870), de tanta importancia en el urbanismo europeo del XIX.

producirse en el sector este, creando una ciudad nueva al lado que alojara a la nueva población y recogiera las nuevas estructuras del Estado<sup>11</sup>.

Estos ideales fuerzan una expansión planificada, pero no al modo unitario de Barcelona o Madrid, sino como un ensanche fragmentado o un mosaico expansivo (ALONSO: 2001). Sin excluir una cierta previsión urbanística, en Roma se redujo al mínimo el control público, por la vía de las convenciones entre el Municipio y la iniciativa privada —que parcela y urbaniza grandes áreas, previamente sujetas a un proceso de concentración fundiaria—, cuyos intereses inmobiliarios dieron lugar a la especulación sobre las áreas edificables y a una vertiginosa escalada de los precios.

Apenas el Estado italiano entra en Roma, los entes eclesiásticos de todo tipo trataron de salvar sus terrenos y edificios ante la prevista desamortización. Aunque muchas propiedades pontificias entraron en el dominio estatal y fueron reutilizadas como sede por ministerios, tribunales, escuelas o cuarteles, la experiencia conllevó una decidida actuación eclesiástica que tuvo como protagonista a Mérode (CARACCIOLI, 1956).

Ya en los comienzos de la Revolución Francesa, la Asamblea Constituyente había declarado nacional el patrimonio eclesiástico, votando la confiscación de los bienes del clero y su venta para sanear la economía francesa. Sin ese dramatismo, cuarenta años después, el gobierno español de Mendizábal había abordado la desamortización, nacionalizando los bienes de las llamadas manos muertas y sacándolos a la venta. Las posteriores reacciones conservadoras en Francia o España, poco habían podido hacer por enmendar unas situaciones ya consolidadas. Así, cuando Turín apruebe en 1864 unas medidas similares en el territorio italiano, Roma conocerá bien la situación, pero también los medios para eludir en lo posible sus efectos, y obrará en consecuencia.

Bienes nacionalizables eran los de las corporaciones religiosas, no los de otras personas físicas y jurídicas por más

<sup>11</sup> Esa Roma direccional tendría en el eje definido por el Quirinal y la Porta Pia los símbolos y los sedes del Poder. La presencia a su lado de la estación ferroviaria de Termini haría de ella el nuevo vestíbulo de la ciudad.

<sup>12</sup> Esta situación afecta tanto a las casas matrices de numerosas órdenes religiosas con sede en Roma, como a los bienes de patronazgo internacional, como por ejemplo el convento de San Pietro in Montorio. A esta situación y a la habilidad negociadora de Castelar se debe la instalación en él de la Academia de España en Roma.

vinculados que estuvieran a entes religiosos. Por otra parte, en el caso particular de Roma, era dudoso que la norma pudiera aplicarse a los bienes religiosos extranjeros<sup>13</sup>. Procedía, pues, fomentar la internacionalidad de éstos y trasladar la propiedad de los otros a personas de confianza que defendieran el derecho de propiedad privada —derecho casi sagrado en un estado liberal del XIX— frente a la expropiación o *desamortización* de Italia.

Aquí se inserta la actividad de Mérode y su entorno, iniciada en 1864 y consolidada tras la toma de Roma, cuando el mismo Mérode llegó a participar en subasta de bienes eclesiásticos aprovechando la licencia pontificia que lo autorizaba, bajo la condición de restituir los bienes a sus propietarios en el momento de un retorno del poder papal. Convertido en agente de las propiedades religiosas, así como de ciertas familias aristocráticas o algunas bancas europeas<sup>14</sup>, Mérode se batirá en los tribunales frente al gobierno italiano en el tema clave de si las propiedades eran particulares o eran del Estado Papal y —sólo en ese caso—, podían ser asumidas por Italia.

Mérode protagonizará también la primera etapa del proceso urbano de la Capital firmando con la nueva administración el 28 de febrero de 1871 una primera convención para la realización del *Quartiere Nazionale*. Mérode cedia al Municipio el área de via Nazionale, desde Termini a la Consulta y obtenía a cambio que se declarasen edificables las áreas próximas de su propiedad. Este acuerdo se convertirá en el modelo de las convenciones sucesivas estipuladas en 1871 y 1872 para la realización de nuevos barrios<sup>15</sup> en el área del Macao y Castro Pretorio, del Viminal y del Esquilino, e incluso de la zona extramuros de Prati, sobre la Villa Altoviti adquirida por Mérode a partir de 1871<sup>15</sup>.

En todos estos casos, la convención es un contrato entre el Municipio y los propietarios de terrenos, por el que éstos se comprometían a ceder las superficies viarias y otras áreas para servicios públicos, en tanto que aquél se comprometía a construir y mantener los

<sup>13</sup> A las corporaciones religiosas se unen grandes empresas inmobiliarias, que fundan sus negocios sobre la venta de bienes eclesiásticos.

<sup>14</sup> Se delinean como zonas de prestigio las del Macao y Castro Pretorio y como zonas burguesas las del Esquilino y Prati, fulcros de la Roma piamontesa.

<sup>15</sup> «Había adquirido en la orilla derecha del Tíber, no lejos del Castillo Sant'Angelo y frente al puerto de Ripetta varias hectáreas de viñedos (...) eleva el suelo y traza una vía que se dirige a Ripetta con la intención de construir un puente allí» (Besson, 1886).



**FIG. 8. Via Nazionale a la altura del Palacio de Exposiciones, h. 1920**

Fuente: Archivo Fotográfico del Comune di Roma.

suministros de agua y de gas, el saneamiento, pavimento e iluminación, autorizando asimismo la construcción de las manzanas resultantes del traza viaria. Mejor o peor conjuntadas sus piezas por el planeamiento, este urbanismo o expansión convencionalizada ordenó los asentamientos de la Capital en las décadas finiseculares.

«El Piamonte ha marchado sobre las líneas trazadas por Mérode», se dijo (MORTILLET, cit. BESSON): «Los planos de la ciudad de Roma sobre la mesa del gabinete ministerial están marcados por todas partes por líneas azules y rojas trazadas por Mérode, indicando los proyectos de calles que él meditaba». A esta actividad se refiere su encuentro con Haussmann (IDEVILLE, 1874).

*«Un immense plan de Rome était étalé sur la table, et rien n'était plus curieux que d'entendre discourir ceus qu'on appellelait les deux sommets du bâtiment, sur toutes les améliorations qu'il y aurait à faire à Rome. Mérode était émerveillé du coup d'œil du Haussmann, lequel, à Rome depuis huit jours seulement, avait déjà relevé toutes les cotes des sept collines et avait saisi tous les projets du prélat constructeur».*

Tras separarse, Haussmann llegó a asegurar (HAUSSMANN, 2000) que él no lo hubiese podido hacer mejor, si hubiese proyectado *«les embellissements de la ville éternelle»*.

## 7. EPÍLOGO VATICANO

Unos años antes, en aquél último momento romano optimista de mediados de los años sesenta, Pio IX había convocado en el Vaticano un Concilio Ecuménico (1869-1870), buscando unir en su torno al episcopado mundial y reforzar así la autoridad papal, temporalmente cuestionada. El Concilio había sido el último momento cosmopolita de Roma. Vinculado a los grupos liberales centroeuropeos y franceses que dirigía una vez más Montalembert, (LECANUET, 1909; MONTELAMBERT, 1970), en el Concilio Vaticano Mérode formó parte de la minoría que juzgaba inoportuna y peligrosa la definición de la infalibilidad pontificia, pero se sometió al proclamarse el dogma.

Tras la *breccia* de 1870, el rey de Italia se instala en el Quirinal, mientras el Papa se declara prisionero en el Vaticano. Una



**FIG. 9. Términi/Esedra, con las áreas de actuación de Mérode (foto aérea, h. 1920)**

Fuente: Archivo Fotográfico del Comune di Roma.

Ley de Garantías concedió al Papa la soberanía e inviolabilidad de su residencia, y una consignación presupuestaria anual. Pero Pio IX y sus sucesores la rechazaron porque equivalía a reconocer la usurpación. Si Mérode juzgó o no discutible esta decisión, siguió en todo caso a Pío IX en ella, como le había seguido antes en el Concilio.

Este epílogo vaticano de Mérode encuentra un lugar singular en la relación establecida con España en donde a su vez se refleja de forma particular la cuestión romana. Fue al principio Italia objetivo secundario para los gobiernos españoles, si bien la anexión de Sicilia y Nápoles y de los Estados Pontificios orientales a finales de 1860 cambió la situación, provocando la ruptura de relaciones diplomáticas. Sin embargo en el Sexenio Revolucionario, la atención se desarrolló notablemente.

Mientras el hermano del pretendiente carlista, formaba parte de los zuavos pontificios que defendían la ciudad (BORBÓN, 1934), el Gobierno de Madrid realizaba gestiones en Italia para la búsqueda de monarca, en un proceso que culminó en la elección del príncipe Amadeo (1845-1890) por las Cortes el 16 de noviembre de 1870. En su

aceptación jugaron un papel complementario la ambición de Vittorio Emanuele y la voluntad de María Vittoria (NEGRIN, 1871; SAGRERA, 1959) decidida a no pisar Roma hasta no ver solucionada la cuestión romana. Buscando establecer un puente con el Quirinal y, con la intercesión de Mérode —que vió providencial el hecho—, Pio IX concedería su bendición especial a ambos esposos antes de partir para España, aquél lugar teológico vivido por Mérode años atrás.

Tras un breve reinado tan intenso como amargo, en febrero de 1873 se produce su abdicación y el regreso a Italia; pero a Turín y no a la Roma italiana, que María Vittoria no quiso pisar jamás (SAGRERA, 1959). En este tiempo fue Mérode confidente de sus alegrías y sus penas. Así se refleja en 1871 y 1872 en su correspondencia, en la que, dejando aparte temas políticos directos, se trataría de las fundaciones benéficas de ambos, y se reiterarían una y otra vez los distintos temas urbanísticos de Madrid y de Roma, viniendo a reflejarse en esta correspondencia familiar la pluralidad de relaciones existentes en esos años entre el Quirinal y el Vaticano.

En persona o por carta, los bautizos, comuniones, matrimonios o enfermedades de

sus familiares le tuvieron siempre presente. Si los veinte años anteriores habían reducido sus viajes y sus relaciones, a partir de 1870 pudo volverse más libre. En este tiempo, sus viajes se fueron haciendo más largos y sus vacaciones más frecuentes para huir de las también más frecuentes recaídas de la malaria.

Las fiebres palúdicas contraídas en 1864 y reproducidas periódicamente desde entonces, se agravaron a comienzos del verano de 1874, provocando su muerte. Tras una corta agonía, falleció en el Vaticano la noche del viernes 10 de julio, pocas semanas antes de celebrarse el consistorio en que había de ser creado cardenal por Pío IX (BESSON, 1886). El diagnóstico médico fue de «neumonía aguda complicada por un acceso de fiebre perniciosa». Fue enterrado en el Cementerio Flamenco, junto al Vaticano. En su

testamento instituyó a su hermano Werner heredero universal, con sendos legados a sus hermanas. A su fallecimiento, y además de las numerosas reseñas periodísticas en los medios europeos vinculados a la Santa Sede, el diplomático francés Ideville le dedicaría una sentida biografía<sup>16</sup>, mientras los historiadores italianos del momento preferirían olvidarlo o ignorarlo.

Tres años después fallecerían, con un intervalo de pocas semanas, el rey y el papa. Ello abría un nuevo tiempo histórico, pero no permitía aún replantear el papel de Mérode en la historia ni en Roma. Alineado con los perdedores, no hubo sitio para él en el proceso de fabricación de un mito y de un país. Un siglo después, calmadas las pasiones, se le considera unánimemente como primer urbanista de la Roma moderna.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO PEREIRA, José Ramón (2001): *Capitales paralelas: la arquitectura española e italiana en la Edad de Plata: 60-63* Academia de España, Roma.
- AUBERT, Roger (1956): “Mgr. de Mérode, ministre de la guerre sous Pie IX”, en la *Revue générale belge*, may-jun 1956, 1120-1143, 1316-1334.
- (1974): *Le Pontificat de Pie IX, trad. como Pio IX y su época*, Edicep, Valencia.
- BESSON, Louis F. (1886): *Frédéric-François-Xavier de Mérode, ministre et aumonier de Pie IX, archevêque de Melitene, sa vie et ses œuvres*, Retaux-Bray, Bruselas-París; reed. París 1898.
- BORBÓN, Alfonso Carlos (1934): *Mis memorias sobre la invasión y toma de Roma por las tropas italianas el 20 de septiembre de 1870*, graf. Herrera, Madrid.
- CARACCIOLI, Alberto (1956): *Roma Capitale, dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale*, ed. Riuniti, Roma.
- CESARE, Raffaele de (1907): *Roma e lo Stato dal Papa del ritorno di Pio IX al XX settembre, 1850-1870*, Longanesi, Milán.
- COPPA, Frank (1990): *Cardinal Giacomo Antonelli and papal politics in european affairs*, State University of New York press, Nueva York.
- FAGIOLO, Marcello (1979): «La Roma di Pio IX: revival della Controriforma o autunno del Medioevo», en *Arte a Roma*: 87-120, Editalia, Roma.
- FRANCO, Juan José S.J. (1870): *Los cruzados de San Pedro*, imp. vda. Aguado, Madrid.
- HAUSSMANN, Georges-Eugène (2000): *Mémoires*, (3 vols. 1890-92); reed. Seuil, París.
- IDEVILLE, Henri (1873): *Journnal d'un diplomate en Italie*, Hachette, París.
- (1874): *Monsieur de Mérode*, Hachette, París.
- INSOLETTA, Italo (1962): *Roma moderna: un secolo di storia urbanistica*, Einaudi, Turín.
- (1981): *Roma*, Laterza, Bari.
- JUSTE, Theodore (1872): *Le comte Félix de Mérode, vol XIII de Les fondateurs de la monarchie belge*, Devoye, Bruselas.
- LECANUET, E. (1909): *Montalembert, d'après son journal et sa correspondance*, Poussielgue, París.
- MONTALEMBERT, Charles (1970): *Catholicisme et liberté, correspondance inédite avec le P. Lacordaire, Mgr. Mérode et A. Falloux (1852-1870)*, eds. du Cerf, París.
- NEGRÍN, I. (1871): *Crónica de la expedición a Italia de la diputación de las Cortes que había de ofrecer la Corona de España al príncipe Amadeo de Saboya*, ed. M. Ginesta, Madrid.
- NEGRO, Silvio (1943): *Segunda Roma, 1850-1870*, Hoepli, Milán.
- PORTOGHESI, Paolo (1959): *L'Eclettismo in Roma*, Ed. di Luca, Roma.
- SAGRERA, Ana (1959): *Amadeo y María Victoria, reyes de España*, imp. Alcover, Mallorca.
- SPAGNESI, Gian Franco (1976): *L'architettura a Roma al tempo di Pio IX (1830-1870)*, Cassa di Risparmio, Roma.

<sup>16</sup> Henri-Amédée, conde de Ideville (1830-1887), fue secretario de las embajadas francesas en Turín y Roma en estos años, amigo y admirador de Mérode. Doce años más tarde

el entonces obispo de Nîmes, Louis Besson, historiador y eclesiástico, publicaría una nueva y documentada biografía, reeditada en 1898.

**ANEXOS DOCUMENTALES****ANEXO I****ACTA MUNICIPAL DEL COMUNE, 28 febbraio 1871, vol. 1870-71, pp. 96-98**

Actas Municipales: intervención de Luigi Amadei analizando o describiendo la propuesta de Méróde, para justificar su oposición a ella.

*«Il monsignore De Merode, avendo già acquistato la maggior parte dei terreni compresi fra la via delle Quattro Fontane, via Strozzi, piazza Termini, e via di Porta Pia, nonché quelli ce hanno luogo lungo la vallata di San Vitale, ha detto alla Giunta (municipal): rende a quel vasto mio possesso la qualità di area fabbricabile nell'abitato della città, ossia comprendetelo in essa, onde aver io il beneficio del grande accrescimento di prezzo nella rivendita dell'area stessa, e voi Municipio obbligatevi a costruirmi a vostre espese le strade che io già a mio modo vi ho tracciato, espropriando anche per vostro conto tutte quelle proprietà che fanno ostacolo allo stabilimento delle strade nel mio possesso. Non vi pare, o colleghi, che la proposta del monsignore sia della medesi natura di quella ch'egli fece al cessato Municipio? Anzi, più ampliata e con maggior discapito dei nostri amministratori? Il monsignore, con la citata delibera consiliare, faceva stabilire ed accettare al passato Municipio la sua proposta che può ridursi a questi termini: Primo, io passeggi un'area, egli diceva al Municipio, nell'Esedra alle Terme Diocleziane, in cui per un giusto rispetto dell'antichità non posso fabbricarvi, e però voi Comune compratatemelo a lire 1,03 per ogni mq, altrimenti avrei discapito nei miei interessi; Secondo, ho acquistato una magnifica ed estessa superficie di terreno nel miglior sito di Roma, espropriando, senza incorrere nelle censure ecclesiastiche, anche luoghi di Comunità Religiose; ma non posso ricavarne i vantaggi che mi sono proposto di conseguire se prima quella località, voi Comune, non me la dichiarate parte integrale della Città, poiché qualunque cosa non può avere il carattere di cosa pubblica se non entra nel dominio del pubblico; e però desidero che il Municipio accetti la mia cessione delle superfici stradali ch'io ho tracciato secondo la mie idee, e i miei particolari interessi nella località di mia spettanza, onde esso costruisca chiaviche, selciati, condutture per l'acqua e pel gas, marciapiedi, ecc. con l'obbligo pure della manutenzione e della illuminazione a gas nel modo più conveniente. Di più non voglio che il Municipio si ingarisca sul tracciamento delle strade e dei fabbricati, e non m'ingiunga condizioni di edilità e di ornato pubblico, e neppure condizioni economiche vantaggiose a' souoi amministratori»*

**ANEXO 2****SCHEMA DI CONVENZIONE PER UN QUARTIERE ALL'ESQUILINO PROPOSTO AL COMUNE DI ROMA DALLA SOCIETÀ ANONIMA ITALIANA: [mayo 1871]**

## art.1

*La Società verrà investita dal Municipio del diritto di espropiazione, ed espropierà o farà espropriare a sue spese, rischio e pericolo l'area (a concretar en cada convenzione particular) Il Municipio non si tosto effettuata l'espropiazione o l'acquisto per la parte della Società per l'area suddetta, e dato mano all'incominciamento dei lavori, anticeperà alla Società stessa un milione di lire, da rimborsarsi al Comune coi lavori da eseguirsi, comme agli artt. 5 e 6 del presente.*

## art. 2

*La Società dovrà retrocedere al Comune gratuitamente tanto sulle proprietà sopra indicate, quanto su quelle di sua spettanza, tutte le arre occorrenti per strade, piazze in tutto come verrà indicato dal Piano di massima, da allegarsi al contratto, purché la detta area, da cedersi gratuitamente, non superi la cifra di centomila metri quadrati.*

## art. 3

*Le grande strada lungo le mura della Città sarà ceduta gratuitamente er la larghezza di soli metri dodici necessari al pomerio, già calcolati nel quantitativo dei metri centomila, di cui all'articolo precedente; pel rimanente il Comune cederà alla Società le sue ragioni per valersene contro il Governo per ottenere il pagamento. Qualora però il Governo pagasse la intera zona, il supplemento di prezzo corrispondente all'area occupata dal pomerio andrà a totale beneficio della Società.*

## art. 4

*La Società si obbliga di dare edificato il quartiere con fabbriche di qualunque specie a sua libera scelta entro i termini fissati all'articolo 7.*

## art. 5

*Il Comune cederà alla Società la costruzione delle strade, suoi marciapiedi, fogne e fabbriche di pubblico uso, secondo il Piano regolatore, a misura ed a prezzi da convenirse di comune accordo mediante opportuno analisi.*

## art. 6

*Il Comune farà fare dai propri Ingegneri in concorso di quelli della Società lo stato mensile dell'avanzamento dei lavori, e delle provviste a piede d'opera, e dopo esseri rimborsato coi lavori eseguiti del milione di lire anticipato alla Società, come all'art. 1, soddisferà l'eccedenza dell'importo dei lavori in rate mensili corrispondenti al montare dei lavori eseguiti, e ai quattro quinti delle provviste a piede d'opera, meno il dieci per cento di ritenuta che resterà nelle casse municipali fino al collaudo finale dei lavori comunali. Le somme provenienti da questi decimi potranno essere convertite in rendita pubblica, od obbligazioni municipali.*

## art. 7

*Sarà obbligatorio per la Società di consegnare nel termine non più lungo di tre anni, tutte le strade, marciapiedi, fogne ed edifici municipali compresi nel quartiere interamente eseguiti a termine delle prescrizioni, ed ugualmente ultimate le fabbriche tutte comprese nell'intero perimetro, entro il termine di anni cinque per la parte compresa sulle aree (a concretar en cada convenzione particular). La Società però si obbliga verso il Municipio d'imporrere l'onere agli acquistatori dell'area compresa nel perimetro del quartiere assegnatole, di edificare sull'area stessa enl termine prescritto.*

## art. 8

*I lavori verranno incominciati non appena stipulato il relativo contratto e consegna gli studi di altimetria delle strade e disegni delle fabbriche di pubblico uso. I termini di esecuzione dei lavori decorreranno dal giorno della consegna dei relativi tipi e profili.*

## art. 9

*Qualora nel movimento delle terre, sia per le rettificaxione dei piani stradali, sia per la escavazione delle cantine e fondamenti, se rinvenissero oggetti di arte in marmo, bronzo e terracotta, s'intende che tutto sia d'esclusiva proprietà del Comune a cui la Società srà tenuta di darne immediato avviso; pel rimanente si procederà ai termini di legge.*

## art.10

*Il Comune potrà fare di pubblica ragione la presente Convenzione, onde dentro il perentorio termine di giorni otto dalla pubblicazione, esperimentare, se è possibile, ottenere ulteriori migiliorie. Trascorso el detto periodo di tempo la Convenzione diverrà obbligatoria pel Municipio, e sarà obbligo dal rappresentante della Società di fare ratificare la presente Convenzione dal Consiglio di amministrazione della Società stessa per procedere alla stipulazione del contratto definitivo entro il termine di giorni cinque. Roma, 6 maggio 1871".*

# La inspección periódica de edificios como mecanismo de aseguramiento del deber de conservación: insuficiencia de la regulación actual

Ramón J. RODRÍGUEZ ANDIÓN

Secretario-Interventor y Secretario Superior de Administración local. Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Madrid

**RESUMEN:** En el trabajo se analiza la inspección periódica de las edificaciones, una técnica de reciente introducción en nuestro Derecho urbanístico, que comporta un cambio notable en la regulación legal del deber de conservación, al poner el acento en la intervención preventiva. Para ello se da cuenta, en primer lugar, de las normas civiles que recogen la obligación de conservar las edificaciones, y se analiza a continuación la regulación que del deber urbanístico de conservación han hecho tanto las normas estatales como las autonómicas. Se pasa revista, después, a las leyes de las nueve Comunidades Autónomas que hasta ahora han incorporado la inspección periódica de edificaciones, poniendo de manifiesto la insuficiencia de las leyes autonómicas, que, en general, siguen el modelo de la ley valenciana 6/1994, la cual introdujo la figura desde la limitada perspectiva de la declaración de ruina. Por último, se expone la regulación de la Inspección Técnica de Edificios del Ayuntamiento de Madrid, que la estableció en 1999 mediante una Ordenanza municipal, aún antes de contar con una ley regional que la recogiese de manera expresa, por lo que fue inicialmente concebida como una técnica autónoma, desligada de la declaración de ruina.

Descriptores: Inspección de edificios. Legislación urbanística.

*"El precepto constitucional del artículo 47, al generalizar el derecho a una vivienda 'digna y adecuada', creemos que impone una atención de los poderes públicos no sólo hacia la creación de nuevas viviendas, sino también significativamente hacia el patrimonio inmobiliario existente... . El cumplimiento de esta directriz constitucional por parte de los poderes públicos exigirá un gran esfuerzo de imaginación, ya que la política de rehabilitación urbanística y de la vivienda, más que disponibilidades económicas, demanda la utilización estratégica de distintas técnicas jurídicas y una visión de conjunto de las actuaciones ... ."*

MARTÍN BASSOLS COMA (1983: 24)

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es analizar una de esas *técnicas jurídicas imaginativas* que hace ya veinte años demandaba Bassols, puesto que como tal cabe calificar a la inspección periódica de edificios, una técnica jurídica dirigida a la

conservación de nuestro patrimonio inmobiliario y que no requiere en sí misma de grandes disponibilidades económicas por parte del erario público.

En nuestro Derecho, el deber de conservar de las edificaciones –o, para ser más precisos, la actuación administrativa para imponer su observancia a quienes lo incumplen— se ha articulado sobre la base de la intervención administrativa a posteriori, esto es, cuando una edificación plantea ya algún deterioro

Recibido: 05.03.03; Revisado: 14.07.03  
e-mail: rjrandion@terra.es

ante el que se desencadena la intervención de las autoridades públicas en evitación de mayores males.

Frente a ese planteamiento, la novedad fundamental de la inspección periódica de las edificaciones es que constituye conceptualmente una técnica de intervención preventiva, anterior a la producción de un daño en la edificación.

En mi opinión, esta inflexión en el punto de vista con que tradicionalmente se venía abordando el deber de conservación tiene en sí misma un gran potencial de futuro, en la medida en que ayude a propiciar un cambio cultural que traslade a la ciudadanía la utilidad social y económica de la adecuada conservación de los edificios existentes.

Sin embargo, esa potencialidad se ve reducida por el modo en que la inspección periódica de las edificaciones toma carta de naturaleza en nuestro Derecho urbanístico, al insertarse en la configuración legal del deber urbanístico de conservación desde la limitada perspectiva de la regulación de la situación de ruina, circunstancia que lastra la eficacia de la figura.

En el análisis de esta nueva técnica se comienza dando cuenta del punto de vista con el que el derecho privado aborda la obligación de conservación de los edificios, pues la recepción en el derecho urbanístico del deber de conservación de las construcciones está ligada a la forma en que se traslada a éste, desde aquél —y en concreto desde la regulación de los arrendamientos de fincas urbanas— el concepto de ruina, que se ha venido haciendo valer como límite del citado deber<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Entre la fecha de remisión del presente trabajo y la de su publicación se han producido algunas novedades legislativas que conviene tener presentes.

a) Por lo que hace a la **tercera modificación de la OCRERE**, el proceso ha culminado con su aprobación definitiva, acordada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en sesión de 22 de diciembre de 2003, habiéndose publicado el texto de la misma en el BOCM del 13 de febrero de 2004. Sobre lo dicho en el epígrafe 5.4.3 del presente trabajo, procede destacar los siguientes aspectos:

- Finalmente la Ordenanza Municipal se ha ajustado a lo establecido por la Ley madrileña, fijando en 30 años la antigüedad de los edificios que deben someterse a su primera inspección.
- La nueva Ordenanza extiende a la totalidad los propietarios (incluidas las personas jurídico-públicas, las representaciones diplomáticas y los organismos internacionales) la obligación de inspeccionar sus edificios estableciéndose en la disposición transitoria segunda los plazos para someterse a la primera inspección de los mismos.

## 2. EL DEBER CIVIL DE CONSERVAR

Puede afirmarse que es una constante de nuestro ordenamiento la existencia de una regulación del deber de conservación de lo edificado, que suele contraponerse con la obligación de derribar aquellas edificaciones que amenazan ruina. Como se ha dicho sintéticamente, «sin perjuicio de que en la actualidad el deber de conservación esté inexorablemente unido a la función social de la propiedad inmobiliaria, lo cierto es que el deber de conservación de las edificaciones ha sido siempre una obligación inherente al derecho de propiedad desde la época romana hasta nuestros días» (RAMOS, 1996: 84.) En este sentido FERRANDO CORELL (1990: 23 y ss.) ha puesto de manifiesto que ya nuestro derecho histórico asumió los conceptos de «daño temido» y «daño producido» establecidos en el Digesto romano, que se trasladaron a numerosas regulaciones del derecho foral.

### 2.1. El Código Civil

En línea con tales antecedentes históricos, el Código Civil vigente regula en el Capítulo V de su Título II, bajo la rúbrica *«de los edificios ruinosos y de los árboles que amenazan caerse»*, el deber civil de conservación. En concreto, el art. 389 dispone:

*«Si un edificio, pared, columna o cualquiera otra construcción amenazase*

b) Por otra parte, por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, la **Comunidad Autónoma de Castilla y León** ha aprobado su Reglamento de Urbanismo (publicado en el Boletín Oficial de dicha Comunidad del 2 de febrero de 2004). Esta norma dedica sus artículos 315 a 318 a la inspección técnica de construcciones, desarrollando y concretando la ley 5/1999. En su virtud, los extremos concernientes a Castilla-León del cuadro incorporado como figura 2 han quedado modificados en los siguientes términos:

- *Exigibilidad de la obligación:* ex lege para los municipios con Plan General o con población igual o superior a 20.000 habitantes; decisión municipal no reglada para los demás.
- *Ámbito objetivo:* todos los edificios de 40 o más años, pero el Plan General puede *«justificadamente»* reducir ese plazo o limitar la obligación a ámbitos territoriales o a determinados edificios.
- *Periodicidad de la inspección:* 10 años (acortables por el Plan General).
- *Conexión con la declaración de ruina:* NO.

Por lo demás, el art. 348.4.d) del Reglamento de Urbanismo tipifica expresamente como infracción urbanística leve *«el incumplimiento de las normas sobre inspección técnica de construcciones»*, por lo que también hay que entender modificada en este punto el apartado correspondiente del cuadro de la FIG 1.

*ruina, el propietario estará obligado a su demolición, o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída. Si no lo verificare el propietario de la obra ruinosa, la Autoridad podrá hacerla demoler a costa del mismo».*

A continuación el art. 391 se remite a los arts. 1.907 y 1.908, que regulan la responsabilidad civil extracontractual de los propietarios para el caso de que su edificio produjese daños.

A la vista de tal regulación y de la facultad de opción que se atribuye al propietario se ha señalado (GARCÍA DE ENTERRÍA & *al.*, 1981: 741) que se trata más bien de un deber de prevención de daños a terceros y que sólo indirectamente y por reflejo cabe hablar de un deber de conservación en sentido estricto.

## 2.2. La legislación sobre propiedad horizontal

De forma más específica la *Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal* impuso a los propietarios de fincas sujetas a tal régimen la obligación de mantener en buen estado de conservación su propiedad e instalaciones privativas, debiendo consentir la realización en ella de las reparaciones que exija la conservación de las instalaciones generales del inmueble.

Además, la reforma de dicha Ley, operada por la Ley 8/1999, de 6 de abril, ha venido a facilitar el cumplimiento de esta obligación al establecer en cada comunidad de propietarios un fondo de reserva, no inferior al 5% del último presupuesto ordinario de la comunidad, «para atender las obras de reparación y conservación de la finca».

## 2.3. La ley de ordenación de la edificación

Más recientemente, la *Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación* está llamada también a incidir en esta materia, no tanto por establecer en su art. 16 la genérica obligación de los propietarios de «conservar en buen estado la edificación mediante un adecuado uso y mantenimiento», sino porque implanta con carácter general el *Libro del Edificio*, que ha

de ser entregado a los usuarios finales de aquél y que estará constituido por el proyecto de obra (y las modificaciones del mismo, en su caso), relación de los agentes que han intervenido en el proceso de edificación y la documentación relativa a «*las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio y sus instalaciones, de conformidad con la normativa que le sea de aplicación*». Sin duda, esta medida habrá de facilitar ese adecuado mantenimiento y, consiguientemente, la conservación de los edificios<sup>2</sup>.

Por otra parte, la Ley señala en su art. 3 unos requisitos básicos de la edificación relativos a su funcionalidad, seguridad y habitabilidad. La concreción de tales requisitos, conforme a los cuales los edificios deben «*proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse*» se deja a una regulación posterior: el *Código Técnico de la Edificación*, que, una vez aprobado, «*se actualizará periódicamente conforme a la evolución de la técnica y la demanda de la sociedad*».

## 2.4. La legislación de arrendamientos urbanos

Por último, en el ámbito del derecho privado es necesario referirse a la *legislación de arrendamientos urbanos*, en la que también se ha configurado históricamente un cierto deber civil de conservación.

En un arrendamiento, la posición del propietario del inmueble ocupado por un arrendatario es el resultado de un contrato que tiene como objeto la ocupación y el uso del inmueble a cambio de un precio. De tal contrato nace, no tanto un deber de conservar, sino una obligación de conservar el inmueble arrendado, exigible por el arrendatario al arrendador, y la obligación de un uso concreto del mismo, exigible por el arrendador al arrendatario.

En el seno de tal relación, una característica tradicional de la legislación arrendaticia española ha venido siendo el derecho del arrendatario a obtener una prórroga forzosa del arrendamiento, obligatoria para el arrendador (salvo la

<sup>2</sup> Como señala OLIVÁN DEL CACHO (1999: 339), refiriéndose a la Ley catalana 24/1991, de 29 de noviembre, de la Vivienda, claro precedente en este punto de la ley estatal.

conurrencia de algunos motivos concretos y tasados que le permitían oponerse a ella), de forma que el contrato era, virtualmente, de duración indefinida a voluntad del arrendatario.

Frente a esa potencial perdurabilidad del contrato de arrendamiento, nuestra legislación ha venido configurando una serie de supuestos legales de resolución o anticipada finalización del contrato, entre los que tradicionalmente se ha incluido la declaración de ruina de la finca dictada por la autoridad municipal en expediente contradictorio<sup>3</sup>.

Fiel a esa tradición, la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 (Texto refundido aprobado por el Decreto 410/1964, de 24 de diciembre), incluía como causa de resolución del contrato (art. 114.10<sup>a</sup>) la

*«declaración de ruina de la finca acordada por resolución que no dé lugar a recurso y en expediente contradictorio tramitado ante la autoridad municipal, en el cual hubieren sido citados al tiempo de su iniciación todos los inquilinos y arrendatarios».*

Como oportunamente observó la doctrina administrativista, esa atribución a la Administración municipal de la competencia para la tramitación del expediente contradictorio de ruina contribuyó a una desnaturalización del concepto mismo de ruina, que deja de referirse a un hecho físico objetivo para convertirse en un concepto jurídico al que se asocia, necesariamente, la demolición del inmueble. Así se configuró en la ley del suelo de 1956 y de ella se trasladó a la legislación urbanística posterior, de forma que «el estado ruinoso pasa a ser, jurídicamente, un límite del deber del propietario de mantener la cosa arrendada en condiciones de servir al uso pactado, es decir, un límite legal al deber de reparación del titular dominical o, lo que es lo mismo, al deber de prórroga forzosa del contrato de

<sup>3</sup> Así ha sido desde que el Decreto-Ley de 17 de diciembre de 1924 estableció por vez primera un procedimiento administrativo para la declaración de ruina, al disponer en su art. 5 G: «No procederá la prórroga del contrato de arrendamiento establecida para poblaciones de más de seis mil almas, si la finca se declarase ruinosa en expediente contradictorio seguido ante la autoridad municipal». (LÓPEZ MERINO, 1963: 67, en nota 16), da cuenta, citando a Carrillo Quilez, de la razón de tal atribución: «Años después del primer Decreto de Alquileres (1920), y ante

arrendamiento». (GARCÍA DE ENTERRÍA & al. 1981: 759.)

En ese contexto, agravado para los propietarios por la no actualización o «congelación» de las rentas no es de extrañar «que la declaración de ruina haya sido el objetivo de no pocos propietarios, cuyas rentas no satisfacían ni siquiera los fondos necesarios para procurar el mantenimiento de sus edificios» (OLIVÁN DEL CACHO, 1999: 300) por cuanto, para ellos, la conjunción de la legislación arrendaticia y el concepto urbanístico de la declaración (municipal) de ruina, les permitía «conseguir un doble objetivo: el desahucio por un método expeditivo de unos inquilinos que, por su antigüedad, disfrutan de rentas bajas beneficiando con ello a los propietarios del terreno generalmente apto para edificar y que el paso del tiempo junto con la dinámica urbanística ha elevado de valor, y, por otra parte, aumentar el número de viviendas de nueva planta en el marco de la política expansionista» (QUINTANA, 1989: 33.)

Un quiebro radical en esta regulación tradicional fue el R. Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, que suprimió, para los contratos celebrados a partir de su entrada en vigor (el 9 de mayo de 1985), la obligatoriedad de la prórroga forzosa.

En la actualidad, la vigente Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, ha reintroducido la prórroga forzosa pero sólo hasta que el arrendamiento alcance una duración mínima de cinco años. Por lo demás, la Ley contempla en su art. 21 la obligación del arrendador de realizar *«todas las reparaciones que sean necesarias para conservar la vivienda en las condiciones de habitabilidad para servir al uso convenido, salvo cuando el deterioro de cuya reparación se trate sea imputable al arrendatario»*, si bien aclarando que dicha obligación de reparación tiene su límite en la destrucción de la vivienda por causa no imputable al arrendador. El art. 28, por su parte, señala como causas extintivas del

la relativa facilidad con que los propietarios obtenían los certificados facultativos para promover los desahucios por edificios ruinosos las asociaciones de vecinos propusieron la creación de un llamado *juzgado de ruina*, de tramitación muy idéntica (*sic*) a la de un pleito, propuesta no recogida en sus propios términos por el Real Decreto de 17 de diciembre de 1924 y siguientes, pero que dio lugar a determinado expediente contradictorio. En el mismo trabajo reseña también (nota 4, págs. 58-59) esas normas *siguientes* al Decreto-Ley de 1924, hasta la Ley de 1964.

arrendamiento, además de la que acaba de mencionarse, la «*declaración de ruina acordada por la autoridad competente*».

Probablemente esta nueva legislación arrendaticia, unida a la diferente regulación que de la ruina urbanística han realizado algunas Comunidades Autónomas, comportará una disminución significativa en el número de expedientes de ruina que en el futuro se tramiten, si bien los contratos celebrados antes del 9 de mayo de 1985, referidos por tanto a los inmuebles más antiguos, continúan rigiéndose en lo fundamental por la Ley de 1964 (Disposiciones transitorias 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> de la ley de 1994), por lo que, al menos en aquellas Comunidades que han reproducido el modelo de la regulación estatal, es imaginable que continúen planteándose, durante algún tiempo, los problemas referidos.

### 3. EL DEBER URBANÍSTICO DE CONSERVACIÓN

Una vez expuesto el deber de conservación en el ámbito del derecho privado, procede analizarlo desde la perspectiva de la legislación urbanística, una de cuyas notas características es la atribución a los municipios de las facultades necesarias para vigilar su cumplimiento por los propietarios de inmuebles.

Debe notarse, empero, que tal atribución de potestades no es incompatible con la que se realiza a favor de otras administraciones sectoriales. Así, las legislaciones estatal y autonómica sobre patrimonio histórico artístico atribuyen a las administraciones competentes en la materia la facultad de intervenir sobre los edificios protegidos por tales normas.

<sup>4</sup> Esta legislación trae su causa en el Decreto de 23 de noviembre de 1940 por el que se creó, dependiendo inicialmente del entonces Ministerio de la Gobernación, la Fiscalía de la Vivienda, con la finalidad de velar por sus condiciones de salubridad e higiene. En desarrollo de este Decreto se dictó, por ejemplo, la Orden de 29 de febrero de 1944, por la que se establecieron las condiciones higiénicas mínimas de las viviendas. Posteriormente se traspasaron las funciones desempeñadas en este ámbito por la administración central a las Comunidades Autónomas, que, en algunos casos, aprobaron normas que continúan atribuyéndoles específicamente esta potestad, como ocurre con la ley catalana de la vivienda (Ley 24/1991, de 29 de noviembre.) A este respecto señala OLIVÁN DEL CACHO (1999: 335), con cita de diversas sentencias, que «la Jurisprudencia del Tribunal Supremo sigue respetando

En un plano más general, existe también normativa específica en materia de vivienda que autoriza a los organismos administrativos sectorialmente competentes (ahora en general incardinados en las administraciones autonómicas), a intervenir, incluso ordenando la ejecución de obras, ante el incumplimiento del deber de conservación de las viviendas (especialmente si han sido construidas bajo algún régimen de protección pública) exigido a sus propietarios o usuarios por tales normas sectoriales<sup>4</sup>.

Ahora bien, para explicar cabalmente la regulación del deber urbanístico de conservación, resulta útil referirse, si quiera brevemente, a la evolución general de nuestra legislación urbanística.

#### 3.1. Evolución de la legislación urbanística española: del urbanismo de expansión al urbanismo de conservación

Constituye una afirmación común de la doctrina la de que nuestro ordenamiento urbanístico se ha venido preocupando más por la nueva ciudad a construir que por la ya existente. Como se ha dicho, «la legislación urbanística española se ha concebido como un conjunto de normas técnicas que tienen como finalidad transformar suelo rural en urbano, conformándose el Derecho Urbanístico como una legislación de ensanche» (ROCA, 1984: 16)

En tal afirmación se encierra no tanto una crítica como la simple constatación de que nuestra inicial legislación urbanística (Ley de régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956), tributaria como era de su época, atendió a los problemas que en aquel entonces enfrentaba la sociedad española<sup>5</sup>.

el ámbito de actuación de las autoridades de la vivienda herederas de las estatales, aunque circunscribiendo su actividad a la procura de condiciones de salubridad de las viviendas».

<sup>5</sup> Como señala QUINTANA (1989, 29: nota 10): «Esta legislación heredera de la tradicional de ensanche, y, a la vez, condicionada por el desarrollo económico por el que nuestro país comienza a caminar por aquella época, enarbola como primera de sus preocupaciones la dotación de suelo sobre el que asentar las viviendas demandadas por una masiva afluencia de personas desde el campo a los centros urbanos, respondiendo al progresivo desarrollo del sector secundario necesario de abundante mano de obra. Este clima de euforia económica explica la explosión demográfica, la expansión de nuestras ciudades y un urbanismo que trata de responder a esa situación proporcionando suelo al servicio de nuevos asentamientos humanos e industriales».

Con el transcurso del tiempo y ante las nuevas realidades sociales y económicas fueron abriéndose paso paulatinamente, ya en los años setenta pero sobre todo a partir de los ochenta, planteamientos más conservacionistas, a través de varias vías.

Por una parte, se produce una progresiva ampliación del patrimonio inmobiliario protegido por el planeamiento urbanístico. En este sentido, la reforma de 1975 (Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana) y, sobre todo, la aprobación del Reglamento de Planeamiento (R.D. 2.159/1978, de 23 de junio) supusieron, entre otros aspectos, la modificación del sistema de planeamiento de forma que a través de los Planes especiales de reforma interior se hace posible actuar sobre la ciudad consolidada. La revisión, durante los años ochenta, de muchos Planes municipales, como consecuencia de la promulgación del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 (resultante de la refundición de la ley de 1956 y su modificación de 1975, y que fue aprobado por R.D. 1.346/1976, de 9 de abril), motivó la redacción de tales Planes especiales de reforma interior para proteger adecuadamente los centros históricos<sup>6</sup>.

Junto a ello, se amplía también el ámbito del patrimonio arquitectónico que es objeto de específica protección legal por su carácter histórico-artístico, pasando de una protección de monumentos individuales a una protección de conjuntos, perspectiva que fue favorecida por la aprobación de una nueva legislación estatal (Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español) y autonómica, que, además, conecta a través de la figura de los Planes especiales de protección con las técnicas propias del urbanismo, superando así antiguas

disfunciones. Por esta vía se ha ampliado de manera notable, incluso excesivamente según algunas opiniones<sup>7</sup>, el ámbito del patrimonio inmobiliario protegido que queda sujeto a un régimen de protección muy exigente.

Por otro lado, desde el plano de la actividad administrativa de fomento, el R. Decreto-Ley 12/1980, de 26 de septiembre, dictado «para impulsar las actuaciones del Estado en vivienda y suelo», extiende por vez primera la protección oficial en materia de viviendas a la rehabilitación de las existentes (art 1.) Con base en tales previsiones la Administración del Estado ha venido desarrollando una política subvencionadora de la rehabilitación urbana, a partir del R.D. 375/1982, de 12 de febrero y, sobre todo, del R.D. 2.329/1983, de 23 de julio, de forma coordinada (al menos a partir del R.D. 2.190/1995, de 28 de diciembre) con las Comunidades Autónomas, muchas de las cuales han desarrollado una normativa específica en la materia, al igual que algún Ayuntamiento. Por esta vía se ha acabado por configurar un deber propiamente urbanístico de *rehabilitación* que, si no siempre tiene entidad propia como deber de carácter general, sí que al menos, modaliza y complementa el deber de conservación.

Se ha consumado así un notable cambio de perspectiva en nuestro moderno derecho urbanístico, que ya no se puede caracterizar sólo como el que se ocupa de la nueva ciudad a construir, sino que, respondiendo a nuevas realidades y a nuevas sensibilidades<sup>8</sup>, se ocupa también de la ciudad ya hecha, hasta el punto de que en el urbanismo actual ésta pasa a ser más importante que aquella<sup>9</sup>.

Es en ese contexto del urbanismo «de conservación», de reflexión sobre las técnicas de intervención en la ciudad existente, donde se produce la aparición de

<sup>6</sup> ROCA CLADERA «El planeamiento municipal y la recuperación de la Ciudad Histórica», *Revista de Estudios Territoriales*, nº 27, 1988. Cit. por GONZÁLEZ VARAS (1998: 71.)

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2000: 44) critica la frecuencia con la que se acude en los últimos tiempos a la declaración de conjuntos históricos, sujetando a los inmuebles a un régimen de protección exorbitante: «Hace treinta años se consideraba una actitud progresista y, en efecto, lo era, defender todo lo que redundara a favor de la creación de una cultura conservacionista, que entonces no existía, como freno a la obsesión desarrollista que amenazaba con llevarse todo por delante. Hoy, en cambio, empieza a resultar imprescindible denunciar los errores y los excesos a los que puede conducir y, de hecho, está conduciendo un conservacionismo tópico en el que cada vez son más visibles componentes de signo demagógico, cuando no la lucha descarnada por el poder entre las diferentes Administraciones Públicas».

<sup>8</sup> GARCÍA-BELLIDO (1984: 53-54), al dar noticia del citado R.D. 2.329/1983, acierta a sintetizar ese cambio de perspectiva: «Cuando estamos ahora sumidos en una crisis económica profunda y nuevos y frescos aires culturales soplan, los principios de *austeridad, equilibrio y conservación* de los recursos culturales y económicos existentes tienden a valorarse como evitación del *despilfarro* innecesario. No es extraño, pues, sino absolutamente necesario, que nuevos conceptos sobre el patrimonio edificado —como *totalidad económica y social*, no sólo ‘monumental’ o singular— emergan y se asuman en nuestro pensamiento y en nuestra práctica política».

<sup>9</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA (1983: 17): «El tema central del urbanismo actual no es el de colonizar nuevos espacios intentando inventar nuevas fórmulas de asentamiento humano, sino el de reconstruir, recuperar los viejos centros urbanos, rehabilitarlos y reequiparlos».

la nueva figura de la inspección periódica de edificaciones, ante los insuficientes y a menudo desalentadores resultados prácticos de la configuración legal preexistente del deber de conservación.

Por ello, para analizar cabalmente esa nueva figura resulta necesario referirse previamente a la regulación jurídica del deber de conservación a la que complementa y en la que viene a incardinarse por la vía de asegurar su efectividad.

Fijado, pues, el sentido general de la evolución de la legislación urbanística española, procede a continuación analizarla más detalladamente.

### **3.2. El deber de conservación en la legislación urbanística preconstitucional**

La Ley del Suelo de 1956 (LS 56) introdujo como deber urbanístico el de conservar las edificaciones (arts. 168 a 170.) Tras la reforma de 1975, que apenas modificó la regulación inicial, el texto refundido de 1976 (LS 76) estableció el marco general de la regulación legal de la figura<sup>10</sup>, que luego sería completado mediante el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por R.D. 2.187/1978, de 23 de junio, que dedica el Capítulo II (arts. 10 a 28<sup>11</sup>) de su Título I a las órdenes de ejecución.

<sup>10</sup> Configurado en los arts 181 a 183, en los siguientes términos:  
*Art. 181. 1. Los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.*

*2. Los Ayuntamientos, y, en su caso, los demás Organismos competentes ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones.*

*Art. 182. 1 Los Ayuntamientos y, en su caso, las Diputaciones Provinciales y las Comisiones Provinciales de Urbanismo podrán también ordenar, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estén previamente incluidas en Plan alguno de ordenación.*

*2. Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la Entidad que lo ordene cuando lo rebasaren para obtener mejoras de interés general.*

*3. Los propietarios de bienes incluidos en los catálogos a que se refiere el artículo 25 podrán recabar, para conservarlos, la cooperación de los Ayuntamientos y Diputaciones, que la prestarán en condiciones adecuadas.*

*Art. 183. 1. Cuando alguna construcción o parte de ella estuviera en estado ruinoso, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará y acordará la total o parcial demolición, previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera.*

Centrándonos en el deber de conservación de las edificaciones, puede sintetizarse esta regulación en los siguientes términos:

**3.2.1. En cuanto al ámbito objetivo de aplicación del deber,** se establece un *deber general o normal de conservación*, en virtud del cual los propietarios de *todas* las edificaciones han de mantenerlas en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.

Se trata, ciertamente, de un deber positivo, de hacer, pero ni la Ley ni el Reglamento concretan el contenido último del mismo, no definen en qué consiste, de forma que la jurisprudencia ha tenido gran libertad a la hora de concretar esos conceptos jurídicos, trabajo que, en general, ha realizado por vía de delimitar negativamente el contenido del deber por contraposición a su límite legal, al que más adelante se hará referencia. En este sentido, tras pasar revista a distintas sentencias, resumen GARCÍA DE ENTERRÍA & *al.* (1981: 748) el deber normal de conservación en los siguientes términos: «la conservación supone el deber del propietario de mantener el bien inmueble en una situación de suficiencia por lo que respecta a los aspectos de seguridad, salubridad y ornato públicos, mediante las obras de mera, simple u ordinaria reparación que procedan».

Junto a ese deber general, la Ley de 1976 configuró un *deber específico de conservación*

*2. Se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos:*

*a) Daño no reparable técnicamente por los medios normales.*

*b) Coste de la reparación superior al 50 por ciento del valor actual del edificio o plantas afectadas;*

*c) Circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble.*

*3. Si el propietario no cumpliera lo acordado por el Ayuntamiento, lo ejecutará éste a costa del obligado.*

*4. Si existiere urgencia y peligro en la demora, el Ayuntamiento o el Alcalde, bajo su responsabilidad, por motivos de seguridad, dispondrá lo necesario respecto a la habitabilidad del inmueble y desalojo por sus ocupantes.*

*5. Las mismas disposiciones regirán en el supuesto de que las deficiencias de la construcción afectaran a la salubridad.*

<sup>11</sup> No obstante, los arts. 12 a 17 del Reglamento, que desarrollaban las previsiones legales en materia de estado ruinoso de las edificaciones, vieron suspendida su vigencia al poco de su promulgación, mediante el R.D. 2.472/1978, de 14 de octubre. GARCÍA-BELLIDO (1984: 73, nota 12) ha explicado las circunstancias en las que se produjo esta suspensión, mediante la que se pretendía en última instancia evitar la generalización de las declaraciones de ruina. Posteriormente, los arts 12 a 16 se entenderían derogados por la Ley del Suelo de 1992, según dispuso su tabla de vigencias, aprobada por R.D. 304/1993, de 26 de febrero.

*por motivos turísticos o estéticos*, que afecta no al edificio en su conjunto sino sólo a las fachadas o espacios visibles desde la vía pública y que, por tanto, se fundamenta no en la seguridad o salubridad, sino en una suerte de ornato público «cualificado», el interés turístico o estético, por cuya razón el art. 182.2 apodera específicamente para exigir su cumplimiento no sólo a los Ayuntamientos, como en el caso del deber general, sino también otros órganos que tienen entre sus fines la tutela de tales intereses<sup>12</sup>.

**3.2.2.** Debe notarse que en ambos casos, el **límite del deber de conservación** de los propietarios es el mismo, puesto que si bien para el deber general el art. 181 no explicita ninguno (a diferencia del art. 182.2 que sí menciona el límite del deber específico para establecer que las obras que lo excedan serán abonadas por la administración), la jurisprudencia y la doctrina realizaron muy tempranamente una interpretación sistemática de los preceptos en cuestión, de forma que se entendió como límite del deber de conservación, en ambos casos, la ruina del inmueble, regulada en el art. 183.

Conforme a tal precepto se han venido distinguiendo distintas clases de ruina: técnica, económica y urbanística, que se corresponden con los enunciados de las letras a), b) y c) del art. 183.2. Junto a ellos, el supuesto del número 4 del citado precepto (ruina inminente), se ha caracterizado bien como un cuarto tipo de ruina, bien como una especialidad procedural en la tramitación del expediente de ruina.

No cabe, en el marco del presente trabajo, analizar la abundante jurisprudencia recaída en materia de ruina, debida en buena medida a pleitos planteados formalmente contra la administración municipal, pero en los que en el fondo se debatía la cesación de contratos de arrendamiento, por la conexión que (como se indicó en el epígrafe 2.4.) existe —vía expediente contradictorio de ruina— entre la legislación urbanística y la de arrendamientos urbanos<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA & *al.* sostienen (1981: 751), con base en la doctrina y jurisprudencia que señalan, que la mención del art. 181.2 de la ley de 1976 a otros «organismos competentes» había de entenderse referida exclusivamente a los supuestos —regulados en la propia ley— de subrogación de las Comisiones Provinciales de Urbanismo y Diputaciones Provinciales en las competencias municipales. Sin embargo, *vid.* la nota 3 anterior, *in fine*, en sentido contrario, también con apoyo jurisprudencial.

Baste a estos efectos indicar que los puntos más controvertidos han girado en torno a qué debía entenderse, en el ámbito de la ruina técnica y en el contexto de la evolución de las tecnologías de la construcción, por medios «normales» de reparación. Respecto a la ruina urbanística, el debate se ha planteado, fundamentalmente, en torno a si era o no legalmente posible equipararla con la situación de fuera de ordenación. Por último, en la ruina económica, la discusión se ha centrado, sobre todo, en la interpretación que debía hacerse de la expresión «valor actual» del edificio y, consiguientemente, en los métodos admisibles para su cálculo.

En la medida en que los Tribunales de lo contencioso ciñen su actuación al enjuiciamiento de los específicos actos administrativos que les son sometidos, interpretando las normas a ellos aplicables de acuerdo, entre otros criterios, con «*la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas*» (art. 3.1 del Código Civil), no es de extrañar que las distintas opiniones doctrinales existentes sobre todos y cada uno de los aspectos polémicos que acaban de citarse encuentren algún respaldo jurisprudencial.

Ahora bien, cualquiera que sea la interpretación del supuesto legal de hecho determinante de la situación de ruina, la concurrencia de tal situación implica la inexigibilidad del deber de conservación, porque en la óptica de esta inicial legislación urbanística lo que en tal caso procede es la demolición del edificio, salvo que esté sujeto al deber específico de mejora estética o turística, en cuyo caso el límite del deber general de conservación sólo juega para definir a quién corresponde abonar el sobrecoste (el exceso sobre tal límite) de las obras a ejecutar en el inmueble sujeto a ese deber específico.

**3.2.3.** Por lo demás, una característica propia de la regulación del deber urbanístico de conservación en esta legislación es la

<sup>13</sup> Como gráficamente dice RAMOS MEDRANO (1992: 72): «Cualquier conocedor de la realidad urbanística sabe que casi todo el problema práctico y jurisprudencial de las órdenes de ejecución se desenvuelve entre propietarios e inquilinos y, como perspectiva de ambos, la posibilidad o el temor a la declaración de ruina del inmueble».

fijación de un ***procedimiento específico para su exigencia: las órdenes de ejecución de obras:*** si el particular incumple el deber que le incumbe, la administración puede ordenar (salvo que el edificio esté en ruina) la ejecución de las obras necesarias para restaurar en el inmueble el nivel de seguridad, salubridad u ornato que demandan los intereses públicos. Lo específico de esta atribución de potestad es que si esa orden de ejecución no es atendida por su destinatario, la actuación administrativa para imponerla se rige por un procedimiento especial, distinto de la regulación general establecida en materia de ejecución forzosa de los actos administrativos.

Así resulta del art. 10.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU), según el cual el organismo que ordene la ejecución de las obras necesarias para conservar los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público

*«concederá a los propietarios o a sus administradores un plazo que estará en razón a la magnitud de las mismas, para que procedan al cumplimiento de lo acordado; transcurrido el cual sin haberlas ejecutado, se procederá a la incoación del expediente sancionador, con imposición de multa, en cuya resolución, además, se requerirá al propietario, propietarios o a sus administradores a la ejecución de la orden efectuada, que, de no cumplirla, se llevará a cabo por el organismo requirente, con cargo al obligado, a través del procedimiento de ejecución subsidiaria».*

Interpretando esta regulación la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 11 de mayo de 1996 (R.Arz. 3.797) señaló que :

*«El art. 10.3 RDU, tal como se dijo en la STS de 3 de mayo de 1989 (R.Arz. 3.642.), con una especialidad fuera de la generalidad de lo dispuesto en los arts. 100 y 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo, precisa el título legitimador de la ejecución sustitutoria de las órdenes impartidas para mantener las edificaciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, no en la resolución acordándolas y en el transcurso del plazo señalado al obligado para*

*realizarlas, previa notificación de ello con el consiguiente apercibimiento; sino en otra resolución distinta, dictada en expediente sancionador a incoar una vez impartida la orden y en la que al propio tiempo que se imponga la multa, multa sancionadora y no coercitiva, se disponga un nuevo requerimiento al cumplimiento de la orden inicial, lo que presupone un nuevo plazo, y el transcurso de éste sin efectuarlas, previas también las oportunas notificación y apercibimiento».*

La STS que acaba de citarse contiene una precisión importante a los efectos que aquí interesan: la multa a imponer en el procedimiento sancionador cuya tramitación exige el art. 10.3 RDU no es una multa coercitiva, sino una sanción propiamente dicha, lo que llevaba a un callejón sin salida, puesto que, como se ha estudiado (RODRIGO MORENO, 1983: 91-98), no existía en la LS 76 ni en el RDU ninguna tipificación aplicable al incumplimiento de una orden municipal de ejecución de obras, por lo que el expediente sancionador a incoar no podía imponer una multa por una infracción inexistente y «además» requerir la ejecución de la orden incumplida, presupuesto indispensable para la ejecución subsidiaria de las obras en cuestión.

### 3.3. El deber de conservación en la legislación urbanística estatal posconstitucional

La regulación del deber urbanístico de conservación fue modificada a través de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo (LRS 90), dando lugar al texto refundido aprobado por R. Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (LS 92), el cual dedicaba a esta cuestión sus arts. 21 (que enunciaba los deberes básicos de los propietarios, incluyendo entre ellos los de uso, conservación y rehabilitación) y 245 a 247, que regulaban sistemáticamente el deber general de conservación, el específico por motivos turísticos o culturales y la declaración de ruina.

Como es sabido, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 (STC 61/97) declaró la inconstitucionalidad de

numerosos preceptos de la LS 92, entre ellos alguno de los mencionados, pero a su vez provocó la «reviviscencia» de la legislación del suelo de 1976, a cuyas normas sobre esta materia ya nos hemos referido.

Por otra parte, la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones (LRSV) también ha regulado en su art. 19 los «deberes legales de uso, conservación y rehabilitación», de manera idéntica —en lo que atañe específicamente al deber de conservación— a como lo hacía el art. 21 LS 92, que expresamente derogó.

De todo ello resulta que la legislación estatal en esta materia está constituida, a la fecha presente, por los siguientes preceptos, todos ellos con carácter básico:

**Art. 19 LRSV: Deberes legales de uso, conservación y rehabilitación.**

**1. Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana.**

**2. El coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el número anterior se sufragará por los propietarios o por la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable.**

**Art. 245 LS 92: Deber de conservación.**

**1. Los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones deberán mantenerlos en las condiciones y con sujeción a las normas señaladas en el art. 21.1 [en el artículo 19 LRSV, ahora].**

**Art. 246 LS 92: Ordenes de ejecución por motivos turísticos o culturales.**

**2. Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasare para obtener mejoras de interés general.**

Además, por virtud de la STC 61/97 han recobrado su vigencia los arts. 181 a 183 de la LS 76, transcritos en el epígrafe anterior.

A la vista de dicha normativa cabe mencionar las siguientes novedades en lo que concierne a la regulación estatal del deber de conservación:

**3.3.1.** En primer lugar, la nueva legislación implica una **ampliación del ámbito objetivo del deber de conservación**. La **ampliación del deber general o normal de conservación** se opera puesto que ahora las condiciones de seguridad y salubridad de las edificaciones «habrán de ser también privadas, internas o totales de todas las edificaciones y terrenos, no sólo del *aspecto público* de las mismas, como *sensu stricto* se infiere del ... art. 181.1 LS 76; por cuanto en éste el adjetivo *públicos* está en plural, cualificando por tanto todas las condiciones de seguridad, salubridad y ornato; mientras que el art. 10.1 LRS 90 [ahora art. 19 LRSV] sólo es *público* (en singular) el ornato, más no la seguridad y salubridad, que deberán ser no sólo públicas sino también privadas o internas en la totalidad del edificio»(GARCÍA-BELLIDO, 1991: 140.)

También se **amplía el ámbito de los deberes específicos de conservación**, puesto que al inicial deber de mejora turística o estética (que subsiste al amparo del art. 246.2 LS 92 en relación con el 182 LS76) se suman ahora los deberes de conservación que específicamente establezcan las legislaciones sectoriales en materia de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico artístico y de rehabilitación urbana.

Habrá de estarse, pues, a tales normas (estatales o autonómicas, según resulte de la distribución de competencias) para fijar el alcance de estos específicos deberes en cada Comunidad Autónoma.

Además, debe notarse que, según resulta del art 19.2 LRSV, hay que estar también a la legislación en cada caso aplicable para determinar en qué medida se distribuye entre la administración y el propietario afectado por el deber de que se trate el coste de las medidas u obras a realizar en cumplimiento del mismo.

**3.3.2.** Por lo que toca al **límite del deber de conservación**, en el ámbito estatal ha recobrado vigencia el art. 183 LS 76, pues la STC 61/97 declaró inconstitucional el art. 247 LS 92, el cual, sin embargo, merece la pena transcribir por su influencia en las leyes vigentes en distintas Comunidades.

**Art. 247 LS 92: Declaración de ruina.**

**1.** Cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará esta situación, y acordará la total o parcial demolición, previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera. La declaración de ruina producirá la inclusión automática del inmueble en el Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 228 de esta Ley.

**2.** Se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos:

- a) cuando el coste de las obras necesarias sea superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del terreno.
- b) cuando el edificio presente un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales.
- c) cuando se requiera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación.

**3.** Si el propietario no cumpliera lo acordado por el Ayuntamiento, lo ejecutará éste a costa del obligado.

**4.** Si existiera urgencia y peligro en la demora, el Ayuntamiento o el Alcalde, bajo su responsabilidad, por motivos de seguridad, dispondrá lo necesario respecto a la habitabilidad del inmueble y desalojo de sus ocupantes.

**3.3.3.** Por lo que atañe al **procedimiento para dictar órdenes de ejecución**, resulta aplicable el ya citado art. 10.3 RDU, pues el precepto en cuestión no fue derogado por la LS 92, según aclaró la tabla de vigencias de dicha ley, aprobada por el R.D. 304/1993, de 26 de febrero.

No obstante, tras la STC 61/97 el juego de la legislación estatal en este ámbito se reduce notablemente a favor de la legislación autonómica, la cual, si bien habrá de respetar los preceptos antes transcritos, que (con excepción del art. 247 LS 92) constituyen la vigente legislación estatal básica, puede complementarlos con su propia normativa. En particular, en lo que se refiere a los dos epígrafes anteriores, la virtualidad de la regulación estatal ha de ser reducida en la

medida en que tiene únicamente carácter supletorio, aplicable sólo en defecto de la legislación autonómica, que se expone a continuación.

### 3.4. Legislación autonómica sobre el deber urbanístico de conservación

Habida cuenta de la pluralidad de soluciones a las que se ha llegado en la materia que nos ocupa, a continuación se realiza un breve resumen de la legislación vigente en las distintas Comunidades Autónomas:

**3.4.1. Andalucía.** La reciente Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, regula en el Capítulo V de su Título IV «la conservación de obras y construcciones», destinando específicamente la Sección 2ª (arts 155 a 159) al tema que nos ocupa. De dicha regulación interesa destacar los siguientes aspectos:

- En principio, el deber general de conservación se refiere a las «condiciones de seguridad, salubridad y ornato público», de forma que se mantengan «en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo». Además, del art 158.1 de la ley andaluza resulta, por una parte, que por «ornato» ha de entenderse también la restitución del aspecto originario del edificio. Y por otra, que puede existir también, cuando así se haya previsto en las Ordenanzas Municipales, un deber de mejora para la adaptación al entorno, en cuya virtud cabe ordenar la ejecución de obras referidas «a elementos ornamentales y secundarios del inmueble de que se trate».
- En ambos casos, el límite del deber de conservación se fija en el 50% del valor abstracto de reposición del inmueble: «el contenido normal del deber de conservación está representado por la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de dimensiones equivalentes que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable». En lo que excedan de tal límite, las obras han de ser sufragadas por la entidad que las ordene.

- En coherencia con esa fijación del límite del deber de conservación, al definir la situación legal de ruina la ley andaluza (siguiendo el modelo iniciado por la ley valenciana de 1994) se olvida de la tipología tradicional de los supuestos de ruina (técnica, económica y urbanística) que establecen tanto las leyes estatales referidas en los anteriores epígrafes 3.2.2. y 3.3.2., como las autonómicas que siguen el modelo de la legislación estatal. La definición del estado de ruina de una finca se restringe a lo que en ese modelo tradicional era la ruina económica: una edificación estará en ruina cuando el coste de las reparaciones que fuere necesario efectuar en ella para devolverle las condiciones de *«estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales»*, supere el límite del deber de conservación, es decir, el 50% de su valor abstracto de reposición. Junto a ella, se regula la situación de ruina física inminente, caracterizada porque esa situación física (la inminencia del derrumbamiento) constituye un peligro *«para la seguridad pública o la integridad del patrimonio protegido»*. Fuera de este caso, el Ayuntamiento competente puede, antes de declarar la ruina, acordar la rehabilitación o conservación del inmueble e iniciar las obras correspondientes (cuyo coste será abonado conforme a la regla general expuesta en el apartado anterior) en el plazo de 6 meses.
  - Se introduce la inspección periódica de edificaciones, en los términos que más adelante se expondrán. Baste ahora decir que la ley andaluza sigue también en esta regulación el modelo valenciano, en el que se establece una íntima conexión entre la inspección de edificios y la declaración de la situación legal de ruina.
  - En materia de procedimiento, para el caso del incumplimiento de las órdenes de ejecución de obras, la ley 7/2002, además de la ejecución subsidiaria, prevé la posibilidad de expropiar el inmueble o la de colocarlo en situación de *«ejecución por sustitución»*, regulada por la propia ley. También se introduce la posibilidad de imposición de hasta 10 multas coercitivas de periodicidad mínima mensual y por importe, cada una de ellas, del 10% del coste estimado de las obras.
  - Por último, en materia sancionadora, el art. 207 tipifica como infracción, de forma genérica, el incumplimiento de los deberes legales. De modo más concreto, el art. 217 sanciona (multa de 600 a 60.000 euros) el incumplimiento de la obligación de conservar, pero refiriéndolo sólo a las edificaciones protegidas.
- 3.4.2. Aragón.** La Ley urbanística (ley 5/1999, de 25 de marzo), dedica el Capítulo V del Título VI (arts. 184 a 192) a la regulación del deber de conservación, estableciendo algunas precisiones importantes:
- El deber de conservación se refiere no sólo a las condiciones de seguridad, salubridad y ornato, sino también a las de *«calidad ambiental, cultural y turística»*.
  - Se fija como límite del deber de conservación el estado de ruina, para cuya delimitación se reproducen los supuestos del art. 247.2 LS 92, si bien en la legislación aragonesa —al igual que ocurre en la andaluza, como acaba de exponerse— tal límite no opera a voluntad del propietario, sino del Ayuntamiento, el cual, antes de declarar la ruina del edificio *«podrá adoptar la resolución de alterar el estado físico del inmueble, iniciando en un plazo de seis meses las necesarias obras de conservación, hasta eliminar el estado de ruina»*. En cualquier caso, el Ayuntamiento debe sufragar el importe de las obras a realizar, en lo que su coste supere la mitad *«del valor de las edificaciones, excluido el suelo»*, salvo si la ruina se produce como consecuencia del incumplimiento de órdenes de ejecución, supuesto en el que *«el límite ordinario del deber de conservación se ampliará en la medida necesaria para restaurar el inmueble en los términos señalados por la orden u órdenes de ejecución incumplidas»*.
  - Respecto al procedimiento, también aporta la legislación aragonesa importantes novedades: las órdenes de ejecución no eximen de la presentación del proyecto o documentación técnica; se prevé que en caso de incumplimiento de la orden de ejecución, el Ayuntamiento podrá optar entre la ejecución subsidiaria o la imposición de multas coercitivas (hasta cinco, por importe máximo del 5% del

presupuesto de las obras cada una de ellas), ello sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que pudieran corresponder por infracciones que se tipifican expresamente como leves o graves en los arts. 203.c y 204.g de la propia Ley.

- Por último, la Ley aragonesa recoge matizadamente, como más adelante se expondrá, el mecanismo de la inspección periódica de las edificaciones en su art. 190.

**3.4.3. Asturias.** La Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística, se refiere en sus arts. 37 y 38 a los deberes de uso, conservación y rehabilitación. Asimismo, la disposición adicional 4<sup>a</sup> de dicha Ley modifica la Ley regional 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la disciplina urbanística, introduciendo en ella nuevos preceptos (arts. 4 bis a 4 quinquies) que regulan la declaración de ruina y las órdenes de ejecución.) Este conjunto de normas puede resumirse así:

- Se establece un deber normal de conservación o rehabilitación, referido a las condiciones de «seguridad, salubridad y ornato públicos» y un deber específico «para adaptar las edificaciones y construcciones al entorno» (en los términos definidos en el art 92 de la ley 3/2002), en cuya virtud cabe ordenar no sólo la reforma de fachadas, sino también «la eliminación de construcciones, instalaciones u otros elementos que impliquen un riesgo de deterioro del medio ambiente, el patrimonio natural y cultural o el paisaje».
- En principio, el límite del deber de conservación se fija —en términos casi idénticos a los de la ley andaluza— en el 50 por 100 del valor de reposición del inmueble, de forma que las obras que sobrepasen tal límite han de ser costeadas por la administración.
- A pesar de ello, de la regulación de la declaración de ruina se desprende que ésta también opera como tal límite en los edificios que no estén especialmente protegidos (o en vías de estarlo mediante la incoación de expediente al efecto), en los que el propietario tiene la opción de demoler. En efecto, entre los supuestos

de ruina la ley asturiana mantiene los de ruina técnica y urbanística (según la redacción de la LS 92) y somete el de ruina económica a un doble límite para el coste de las obras, a saber: el ya citado del deber normal de conservación (50 % del valor de reposición del edificio «en abstracto») y «en todo caso», el 50% del valor actual del edificio excluido el valor del terreno (valor de reposición «concreto», de ese edificio, lo que permite la aplicación de coeficientes de depreciación.) De tal regulación resulta, pues, la posibilidad de demoler un edificio no protegido, vía su declaración de ruina técnica o urbanística, aún cuando las obras a realizar en el mismo no excedan del límite del deber de conservación. Es reseñable, por lo demás, que se establece la obligación de que el Ayuntamiento, al declarar la ruina, se pronuncie sobre el incumplimiento del deber de conservación.

- El incumplimiento de la orden de ejecución permite a la administración acordar la ejecución subsidiaria de lo ordenado o imponer hasta 10 multas coercitivas por importe, cada una de ellas, de hasta el 10 por 100 del límite del deber de conservación.
- Por último, el párrafo segundo del art. 38.1 permite exigir en ciertos casos una inspección periódica de las edificaciones.

**3.4.4. Baleares.** La Ley 10/1990, de 2 de octubre, de disciplina urbanística, regula (arts. 10 a 12 ) el deber de conservación en términos similares a la LS 76, con las siguientes particularidades:

- En la medida en que no existe una regulación específica del estado de ruina, hay que entender aplicable, como legislación supletoria, la LS 76.
- En cuanto al procedimiento para obligar al cumplimiento del deber desatendido, la ley balear establece la previa audiencia al interesado y la concesión de un plazo inicial y otro facultativo e improrrogable para la ejecución de lo ordenado, remitiéndose a la legislación general de procedimiento administrativo para la ejecución subsidiaria, lo que excluye la aplicabilidad del art. 10.3 RDU.

**3.4.5. Canarias.** El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes de ordenación del territorio y de espacios naturales de Canarias, destina el Capítulo VIII de su Título III (arts. 151 a 158) a la conservación de obras y edificaciones, en los siguientes términos:

- Se amplía el deber general de conservación, que se define de forma más precisa: los propietarios vienen obligados a mantener los inmuebles «*en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, con sujeción a las normas sectoriales que les sean de aplicación, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de cumplir en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo establecido por el planeamiento*- Existe, además, un deber de mejora de los edificios para su adaptación al entorno, referido a «*elementos ornamentales y secundarios del inmueble del que se pretenda restituir su aspecto originario o coadyuvar a su mejor conservación*- El límite de los deberes de conservación y rehabilitación se fija en términos muy parecidos a los indicados en la exposición de la legislación andaluza: el 50 por 100 del coste de «*una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie construida [aquí una diferencial] o, en su caso, de idénticas dimensiones que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o quede en condiciones de ser legalmente destinada al uso que le sea propio*- Si se ordena la realización de obras por encima de ese límite, la administración debe sufragar el exceso.
- El incumplimiento de las órdenes de ejecución permite a la administración acordar la ejecución subsidiaria de lo ordenado o imponer hasta 10 multas coercitivas por importe cada una de ellas de hasta el 10 por 100 del coste estimado de las obras. También cabe acudir al sistema de «*ejecución por sustitución del propietario*- Por último, el art. 154 recoge la inspección periódica de edificaciones, con incidencia, entre otros aspectos, en la declaración de ruina, según se expone más adelante.

**3.4.6. Cantabria.** El art. 200 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria reproduce el art. 19.1 LRSV para definir el deber de conservación, cuyo límite está constituido por los supuestos de ruina, que el art. 202 delimita de forma similar al art. 247 LS 92.

Una característica específica de la ley cántabra es la previsión de que en el plazo establecido por la orden de ejecución, los interesados «*podrán ofertar al Ayuntamiento alternativas dirigidas a la misma finalidad*

En caso de incumplimiento se prevé la imposición, cada tres meses, de multas coercitivas, hasta el límite del deber legal de conservación. Por lo demás, se tipifica expresamente el incumplimiento de dicho deber como infracción grave (art. 217.2.g) o leve (art. 218.1.)

**3.4.7. Castilla-La Mancha.** Los arts. 137 a 142 de la Ley regional 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, establecen una regulación muy semejante a la de la Comunidad Autónoma de Canarias, a cuya exposición nos remitimos. Sobre lo allí dicho, cabe añadir que la ley castellano-manchega establece en su art. 176 un detallado régimen de las órdenes de ejecución, en el que constituye una novedad reseñable que la orden debe contener una «*invitación*

**3.4.8. Castilla y León.** La Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo, refiere el deber de conservación (art. 8.1.b) a la «*seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad*adaptación al ambientealternativasla mitad del coste de reposición del bien, excluido el valor del suelocon cargo al presupuesto municipal

su ejecución subsidiaria. Por lo demás, de la regulación que de la ruina hace el art. 107 (que recoge sólo los supuestos de ruina económica y urbanística) se deduce la posibilidad de demoler el inmueble si no está catalogado. El art. 110 recoge la inspección técnica de construcciones.

**3.4.9. Cataluña.** La Ley catalana 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, regula (art. 189.1 y 2) los deberes de «*uso, conservación y rehabilitación*» en términos semejantes al art. 19 LRSV, si bien se explicita que en tales deberes están incluidas «*la conservación y rehabilitación de las condiciones objetivas de habitabilidad de las viviendas*».

La ley catalana no fija expresamente un límite general del deber de conservación, pero de la regulación que hace de la declaración de ruina se deduce que dicho estado opera como tal. En efecto, el art. 190 mantiene los supuestos tradicionales, si bien precisando la definición de cada uno de ellos. En particular, la ruina económica se refiere al importe de las obras superior «*al 50 por 100 del coste de una construcción de nueva planta de características similares a la existente, en cuanto a tamaño y uso*». Por lo demás, si la declaración de ruina afecta a un edificio que no esté catalogado o en vías de estarlo, los propietarios pueden elegir entre rehabilitarlo o derribarlo; en otro caso corresponde a la administración «*la determinación de los efectos de la declaración de ruina*».

En cuanto al procedimiento para la adopción de órdenes de ejecución, el art. 189.3 indica que debe sujetarse a los principios de proporcionalidad y audiencia previa, pero se remite al establecido con carácter general por la normativa de régimen local, constituida en Cataluña por la Ley 8/1997, de 15 de abril, municipal y de régimen local y el Reglamento de obras, actividades y servicios de las Entidades Locales de Cataluña (aprobado por Decreto 179/1995, de 13 de junio.) El incumplimiento de lo ordenado permite a la administración optar entre la ejecución subsidiaria y la imposición de multas coercitivas (de 300 a 3.000 Euros) «*que pueden reiterarse hasta cumplir la obligación de conservación*». Además, la Ley (arts 206 y 207) tipifica como infracciones urbanísticas graves y leves el incumplimiento del deber de conservación.

Por otra parte, ya se ha señalado<sup>13</sup> que la legislación catalana de la vivienda habilita a la administración sectorial para intervenir en este ámbito. Tal vez por ello, la disposición final 8<sup>a</sup> de la Ley 2/2002 obligaba al gobierno catalán a presentar dentro del año 2.002 un proyecto de ley de modificación de la Ley 24/1991, de 24 de diciembre, de la vivienda que debe incluir, entre otros aspectos, «*la conservación y rehabilitación del parque de viviendas; los principios sobre habitabilidad, seguridad y funcionalidad*» de las mismas.

**3.4.10. Extremadura.** Las disposiciones de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, sobre esta materia (arts. 164 a 168 y art. 191), guardan gran semejanza con las de la Comunidad castellano-manchega, a cuya exposición nos remitimos.

**3.4.11. Galicia.** La legislación gallega (arts. 170 y 171 de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, de normas reguladoras del suelo) reproduce el esquema establecido por la LS 92 sin otra variación destacable que la de habilitar a la administración para la imposición de multas coercitivas como alternativa a la ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento de la orden de ejecución

**3.4.12. La Rioja.** Otro tanto cabe decir de la Ley riojana 10/1998, de 2 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo: sus arts. 184 y 185 se corresponden perfectamente con los arts. 181 y 182 LS 76; en cambio, a la hora de delimitar la declaración de ruina el legislador riojano ha preferido reproducir punto por punto lo establecido en el art. 247 LS 92.

**3.4.13. Madrid.** La Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid dedica a la conservación y rehabilitación el Capítulo IV (arts. 168 a 172) de su Título IV, estableciendo una regulación muy parecida a la que ha quedado expuesta como propia (que no original) de Andalucía. Así, se establece una definición muy semejante tanto del deber general de conservación y rehabilitación, como del específico de

<sup>13</sup> *Vid. supra* epígrafe 3 y nota 3.

adaptación al entorno y del límite de ambos. Son también semejantes la regulación de la ruina y las consecuencias de su declaración.

La semejanza con la legislación andaluza se da también en el ámbito sancionador: en principio, la ley madrileña permite a la administración, en caso de incumplimiento del deber de conservación, imponer *«las sanciones previstas en la presente ley»*; sin embargo al analizar las infracciones tipificadas en la propia ley no se aprecia, fuera del *«deterioro de bienes catalogados»* (art. 224.2.c), ningún tipo específicamente creado para estos supuestos<sup>15</sup>.

Existen, sin embargo, algunas diferencias en cuanto a la reacción frente al incumplimiento de las órdenes de ejecución, puesto que en el caso de Madrid no se recoge la posibilidad de imponer multas coercitivas por esta razón.

También existe alguna diferencia en la regulación que de la inspección periódica de las edificaciones hace el art. 169 de la Ley 9/2001, precepto que —entre otros— fue modificado al poco de la entrada en vigor de tal ley, mediante la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de acompañamiento de la ley de presupuestos regionales del año 2002.

**3.4.14. Murcia.** El art. 92 de la Ley 1/2001, del suelo de la Región de Murcia, al enunciar los deberes de uso, conservación y edificación, reproduce exactamente el art. 19 LRSV. Por lo demás, los arts 224 y 225, dedicados respectivamente a la declaración de ruina y a las órdenes de ejecución, siguen el modelo de la LS 92.

**3.4.15. Navarra.** Actualmente rige en este ámbito la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo, cuyo art. 87 regula detalladamente los deberes legales de uso, conservación y rehabilitación, contemplando junto al deber general (referido a la seguridad, salubridad, ornato público y *habitabilidad*), el de mejora turística o

<sup>15</sup> El art 225 de la ley madrileña tipifica la infracción de normas higiénico-sanitarias en los siguientes términos: «Serán sancionados con multa del 15 al 25 por 100 del valor de las obras complementarias que fuese necesario realizar para subsanar las deficiencias correspondientes, quienes infringieren las normas sobre condiciones higiénico-sanitarias y estéticas. En la misma sanción incurrirán quienes vulneren otras determinaciones de las Ordenanzas municipales o del proyecto de urbanización cuando

estética. Por su parte, el art. 88 establece el deber de adaptación al ambiente, fijando unas normas de aplicación directa a las que deben sujetarse las construcciones.

El límite de tales deberes se define como *«la mitad del coste de reposición del bien, excluido el valor del suelo»*. Sin embargo, de la regulación que hace el art. 196 de la declaración de ruina (recogiendo los tres supuestos del art. 247.2 LS 92) cabe deducir que tal situación opera también como límite del deber de conservar.

En caso de incumplimiento de los deberes de conservación se prevé el mecanismo de la orden de ejecución, que debe detallar las obras a realizar y el plazo para ejecutarlas, pudiendo los propietarios, durante tal plazo, proponer alternativas técnicas y solicitar una prorroga. A su vez, el incumplimiento de las órdenes de ejecución permite a la administración imponer hasta 12 multas coercitivas mensuales (de 600 a 6.000 euros cada una) por una cuantía total que no supere el límite del deber de conservación. Cabe también que la administración acuerde la ejecución subsidiaria en lugar de imponer las multas coercitivas, y en todo caso está obligada a hacerlo si el propietario sigue incumpliendo tras la última de tales multas coercitivas.

Por su parte, los arts 211.5 y 212.12 tipifican expresamente como infracción leve o grave, en función del grado de deterioro del edificio, el incumplimiento del deber de conservación.

**3.4.16. País Vasco.** Ninguna de las varias leyes que en materia territorial y urbanística ha aprobado la Comunidad Autónoma Vasca hasta el presente, ha incidido en esta materia, por lo que en el País Vasco resulta de aplicación la legislación estatal.

**3.4.17. Valencia.** La Comunidad Valenciana ha sido, a través de su Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, pionera en la adopción

causen un perjuicio o pongan en situación de riesgo la normalidad del uso de la edificación, construcción, instalación o servicio o la salud de los usuarios». En mi opinión, la fórmula legal empleada no cubre numerosos supuestos en los que el incumplimiento de órdenes de ejecución podría, a lo sumo, incluirse como infracción leve en el ámbito del art. 204.4 en tanto que conducta constitutiva de una omisión no específicamente tipificada. *Vid.*, sin embargo, SÁNCHEZ GOYANES (2002: 861, nota 18.)

**FIG. I. Cuadro resumen de la legislación de las CC.AA. sobre el deber urbanístico de conservación**

Comunidad autónoma	Límite del deber genral de conservación	Tipificación infracción específica	Previsión multa coercitiva	Inspección periódica edificaciones
<b>ANDALUCÍA</b> Ley 7/2002	50% V.R.	NO	SÍ	SÍ
<b>ARAGÓN</b> Ley 5/1999	50% V.A.	SÍ	SÍ	SÍ
<b>ASTURIAS</b> Ley 3/2002	50 % V.R. y en todo caso 50% V.A.	NO	SÍ	SÍ
<b>BALEARES</b> Ley 10/1990	50% V.A.	NO	NO	NO
<b>CANARIAS</b> Dec.Leg.I/2000	50% V.R.	NO	SÍ	SÍ
<b>CANTABRIA</b> Ley 2/2001	50% V.A.	SÍ	NO	NO
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b> Ley 2/1998	50% V.R.	NO	SÍ	SÍ
<b>CASTILLA y LEÓN</b> Ley 5/1999	50% V.R.	NO	SÍ	SÍ
<b>CATALUÑA</b> Ley 2/2002	50% V.R.	SÍ	SÍ	NO
<b>EXTREMADURA</b> Ley 15/2001	50% V.R.	NO	SÍ	SÍ
<b>GALICIA</b> Ley 1/1997	50% V.A.	NO	SÍ	NO
<b>LA RIOJA</b> Ley 10/1998	50% V.A.	NO	NO	NO
<b>MADRID</b> Ley 9/2001	50% V.R.	NO	NO	SÍ
<b>MURCIA</b> Ley 1/2001	50% V.A.	NO	NO	NO
<b>NAVARRA</b> Ley 35/2002	50% V.A.	SÍ	SÍ	NO
<b>PAÍS VASCO</b> (Legislación estatal supletoria)	50% V.A.	NO	NO	NO
<b>VALENCIA</b> Ley 6/1994	50% V.R.	NO	SÍ	SÍ

Abreviaturas: V.A. Valor actual del edificio concreto; V.R. valor de reposición —abstracto— del edificio.

Fuente: Elaboración propia.

de nuevos e innovadores planteamientos en el ámbito urbanístico, de forma que muchas de las soluciones legales aportadas por dicha ley han sido después adoptadas por la legislación posterior de otras Comunidades. Así ha ocurrido también en esta materia, a la que dedica la ley 6/1994 sus arts. 86 a 95, y cuya influencia es palpable en la legislación urbanística de diversas Comunidades Autónomas, conforme acaba de indicarse.

Por ello, podemos dar ahora por expuestos los rasgos generales de la regulación valenciana del deber urbanístico de conservación remitiéndonos a lo señalado respecto a la legislación andaluza, claramente inspirada en este punto en la ley valenciana.

Las regulaciones de las leyes autonómicas sobre esta materia que acaban de exponerse pueden sistematizarse en la FIG. 1

#### 4. LA INSPECCIÓN PERIÓDICA DE LAS EDIFICACIONES

Como se recoge en la FIG.1, partiendo de la Ley valenciana 6/1994, cuyo art. 87 reguló por vez primera en nuestro ordenamiento urbanístico la inspección periódica de edificios, hasta la fecha otras ocho Comunidades Autónomas han introducido la figura en su legislación. Concretamente —por el orden cronológico de sus respectivas leyes— las siguientes: Castilla La Mancha (art. 138 de la Ley 2/1998), Aragón (art. 190 de la Ley 5/1999), Castilla-León (art. 110 de la Ley 5/1999), Canarias (art. 154 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000), Madrid (art. 169 de la Ley 9/2001), Extremadura (art. 164. de la Ley 15/2001), Asturias (art. 38.1 de la Ley 3/2002) y Andalucía (art. 156 de la Ley 7/2002.)

En un intento de síntesis de todas esas normas, cabe señalar los siguientes aspectos:

##### 4.1. Obligatoriedad, periodicidad y ámbito de la inspección

Desde esta perspectiva, se agrupan las distintas soluciones en dos tipos:

**a)** Por una parte, las leyes de Andalucía, Asturias y Aragón, en las que no se impone la obligatoriedad de la inspección, en el sentido de que se deja a los Ayuntamientos la capacidad de decisión al respecto.

En el caso asturiano, la decisión del Concejo debe abarcar todos los edificios o construcciones catalogados o protegidos y los de antigüedad superior a 35 años.

En Aragón, la decisión municipal, que requiere el previo informe favorable de la Comisión provincial de ordenación del territorio, tiene mayor contenido reglado: se trata de delimitar «áreas especiales de conservación» en los espacios en que así lo aconseje «la especial degradación o interés de determinados entornos urbanos»; en las zonas

<sup>16</sup> Nótese que tal delimitación se puede hacer mediante el planeamiento o, en defecto del mismo, por ordenanza municipal. Por ello, y como la ley andaluza 7/2002, según es tradicional en nuestra legislación urbanística, atribuye la formulación y la aprobación definitiva de los distintos instrumentos

así delimitadas la obligación de inspección alcanza a los propietarios de toda edificación o construcción.

En ambos casos, la adopción de los correspondientes acuerdos municipales constituye a los propietarios afectados en la obligación de presentar al Ayuntamiento, cada 5 años, informes de técnicos competentes descriptivos del estado del inmueble y, en Aragón, también de «*las medidas correctoras de las deficiencias observadas, así como su grado de ejecución*».

En Andalucía el legislador ha concedido mayor capacidad de decisión a los Ayuntamientos, habilitándolos en defecto de planeamiento, para delimitar mediante ordenanza áreas en las que todas las construcciones o sólo aquéllas catalogadas, protegidas o de más de 50 años, deban pasar una inspección con la periodicidad que se establezca.<sup>16</sup>

**b)** Las demás normas autonómicas imponen *ex lege* la obligación, sin intervención municipal alguna para su exigibilidad, si bien hay entre ellas diferencias en cuanto a la extensión objetiva de la misma:

- En Canarias afecta sólo a las edificaciones catalogadas, protegidas o incluidas dentro de un conjunto histórico.
- En las otras Comunidades, se extiende, además, a todas las edificaciones que superen una determinada antigüedad (50 años en Valencia, Extremadura y Castilla-La Mancha y 30 en Madrid.)

A su vez, son también diferentes los períodos de tiempo entre los sucesivos informes (5 años en Valencia, Extremadura y Castilla-La Mancha y 10 en Canarias y Madrid.)

Caso aparte en este segundo grupo es Castilla-León, cuya ley establece la obligación de inspección técnica de las construcciones para los municipios de más de 20.000 habitantes o que tengan Plan General, pero se remite al desarrollo reglamentario —todavía no producido— para concretar los plazos y condiciones de tal inspección.

de planeamiento tanto a los Ayuntamientos como a la Administración autonómica en función del Plan del que se trate, es hipotéticamente posible que también la Comunidad Autónoma formule y apruebe un Plan en el que se delimiten esas áreas.

En las restantes Comunidades, las respectivas leyes precisan más detalladamente el contenido de los informes («certificados», en Valencia) resultantes de la inspección, en términos muy parecidos: deben describir los «*desperfectos y deficiencias apreciados, sus posibles causas y las medidas recomendadas, en su caso priorizadas, para asegurar la estabilidad, la seguridad, la estanqueidad y la consolidación estructurales, así como para mantener o recuperar las condiciones de habitabilidad o de uso efectivo según el destino propio de la construcción o edificación*

La ley madrileña permite encomendar la realización de los informes tanto a un técnico facultativo competente como «*a entidades de inspección técnica homologadas y registradas por la Consejería competente en materia de ordenación urbanística*», y establece (disp. adicional única) los requisitos básicos para tal homologación.

#### **4.2. Presentación de informes y actuación administrativa posterior**

En la mayoría de los casos, las leyes precisan la exigencia de que el informe sea visado por el Colegio profesional correspondiente y requieren, en todos ellos, la presentación de una copia en el Ayuntamiento, dentro de los plazos que se establecen en (casi) todas. La ley valenciana, que no explicita la exigencia del visado colegial, supedita la eficacia del certificado técnico, además, a la remisión de una copia del mismo al Colegio profesional correspondiente.

A pesar de ello, con excepción de las leyes asturiana y aragonesa, las otras normas autonómicas estudiadas prevén expresamente que los municipios pueden requerir a los propietarios la exhibición de los informes técnicos resultantes de las inspecciones. Sin embargo, sólo la ley madrileña establece que los informes técnicos puedan «*servir de base para el dictado de órdenes de ejecución de obras*», aunque no existe razón alguna para que, aún sin

previsión legal expresa, los Ayuntamientos puedan hacer uso de tal posibilidad, como por otra parte demanda la lógica de la institución.

En caso de no presentación de los informes, las seis leyes últimamente citadas prevén su realización a costa de los obligados, si bien, excepto en el caso valenciano, con una redacción un tanto oscura, ya que, una vez el Ayuntamiento comprueba que no se ha realizado la inspección puede «*ordenar su práctica o realizarlas en sustitución y a costa de los obligados*», lo que parece querer decir que la actuación municipal sustitutoria puede demorarse mediante la orden de practicarla dirigida al propietario incumplidor.

#### **4.3. La inspección periódica y la declaración del estado de ruina**

Salvo en los casos de Asturias y Castilla-León, las restantes leyes autonómicas han articulado una conexión más o menos intensa entre el mecanismo de la inspección periódica de edificios y la declaración de ruina.

La ley aragonesa especifica que «*no podrá declararse la situación legal de ruina de las construcciones o edificaciones situadas en áreas de especial conservación [únicas en las que puede operar la inspección periódica] cuando no hubiesen sido realizadas las inspecciones periódicas o las medidas correctoras*» (propuestas, en su caso, en los informes técnicos periódicos.) Con tal formulación legal, esta previsión parece remitirse exclusivamente a la posibilidad de «*alteración de la ruina*», decisión municipal que implica la eliminación de dicho estado físico con cargo en parte (en cuanto excede del límite del deber de conservación) a fondos municipales. Y ello porque, si bien la ley aragonesa también prevé, como ya se ha dicho (*vid. supra* epígrafe 3.4.2), la ampliación del límite ordinario del deber de conservación a cargo del propietario «*en la medida necesaria para restaurar el inmueble*», se exige para ello que se hubieran dictado con anterioridad una o varias órdenes de ejecución cumplidas, de modo que sin ellas, no cabría, en mi opinión, incrementar el deber de conservación del propietario.

En las demás leyes, que siguen en este punto la regulación valenciana, la conexión es

todavía más intensa y responde, en el fondo, a una revisión del concepto tradicional del estado legal de ruina. La ley valenciana de 1994 supone en este aspecto la inversión de los planteamientos existentes tanto en el derecho urbanístico estatal tradicional como en el vigente en el momento de su promulgación (LS 92), «puesto que es el cese del deber de conservación el que da lugar a la declaración de ruina, y no a la inversa como sucede en el ámbito estatal» (GARCÍA, 1997: 142.)

Para explicar ese quiebro en el concepto del estado de ruina se hace necesario detenerse a analizar la definición legal de tal situación, que el art. 90.1 de la ley valenciana establece en los siguientes términos:

*«Procede declarar la situación legal de ruina cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales a un edificio o construcción, manifiestamente deteriorada, o para restaurar en ella las condiciones mínimas que permitan su uso efectivo, supere el límite del deber normal de conservación calculado conforme al artículo 88. Procederá, asimismo, la declaración de ruina, cuando el propietario acredite haber cumplido puntualmente lo dispuesto en el artículo 87 [inspección periódica de construcciones], realizando diligentemente las obras recomendadas, al menos, en los dos últimos certificados de inspección periódica y el coste de éstas, unido al de las que estén pendientes de realizar, con los fines antes expresados, supere el límite enunciado en el párrafo anterior; apreciándose una tendencia constante y progresiva en el tiempo al aumento de las inversiones necesarias para la conservación del edificio».*

A su vez, el párrafo tercero del citado art. 88 dice:

*«Se entenderá que las obras [de conservación] exceden del límite del deber*

<sup>17</sup> Comentando este precepto, señalan PAREJO & al. (1999: 520): «Todo apunta a que el legislador ha pretendido instituir un concepto legal de valor de renovación que permita *estandarizar* su cálculo por aplicación a la superficie útil de un *módulo de coste* de obra nueva, para cada uso y subtipo de destino económico del inmueble, susceptible de tomar como referencia objetiva precios establecidos reglamentariamente y revisables periódicamente, con carácter general. La Ley reguladora de la actividad urbanística huye, a todas luces, de la acusada litigiosidad suscitada por la noción imprecisa de ‘valor actual’ propia de la legislación estatal.

*normal de conservación cuando su coste supere la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil que la preexistente, realizada con las condiciones imprescindibles para autorizar su ocupación. Si no se trata de un edificio sino de otra clase de construcción, dicho límite se cifrará, en todo caso, en la mitad del coste de erigir o implantar una nueva construcción de iguales dimensiones, en condiciones de uso efectivo para el destino que le sea propio»<sup>17</sup>.*

Notese que las leyes de las demás Comunidades Autónomas reproducen, con muy escasas variaciones<sup>18</sup>, los preceptos de la ley valenciana que acaban de transcribirse, de manera que lo que a continuación se dice se puede extender a todas ellas.

Pues bien, esta regulación implica efectivamente un cambio importante del régimen legal tradicional de la declaración administrativa de ruina. En lugar de los tres supuestos habituales en la legislación estatal y que subsisten todavía en las leyes autonómicas que responden a ese modelo, el de la ley valenciana implica la reconducción a un único supuesto, basado en dos factores concurrentes: el *deterioro físico* manifiesto del edificio y el *coste económico* de las reparaciones necesarias para superar tal deterioro.

Pero es a la hora de calcular si el coste económico supera o no el límite del deber de conservación cuando se aprecia más claramente la íntima conexión existente entre las inspección periódica de edificios y la declaración de ruina. En este sentido entienden PAREJO y BLANC (1999: 525) que la regulación valenciana establece dos métodos de valoración: uno estático, que evalúa el coste en un solo momento y otro dinámico en el tiempo, al que sólo tienen acceso los propietarios diligentes (esto es, los que han atendido las recomendaciones de los dos últimos informes periódicos de inspección) y que «situá la resolución administrativa en

Se trata de que, conocida la superficie útil del inmueble y el destino para el que fue construido se pueda determinar con absoluta exactitud la cifra monetaria definitoria de límite del deber normal de conservación multiplicando por un módulo estandarizado y dividiendo por dos».

<sup>18</sup> La única que merece la pena reseñar es que la ley canaria, para definir el límite del deber de conservación se refiere, según ya se ha dicho *supra*, epígrafe 3.4.5, a una construcción de nueva planta de igual superficie *construida*, en lugar de *útil*, como hacen las demás leyes.

**FIG. 2. Cuadro resumen de la legislación de las CC.AA. sobre inspección periódica de las edificaciones**

Comunidad Autónoma	Exigibilidad obligación	Ámbito objetivo	Periodicidad Inspecciones	Conexión dec. ruina
<b>ANDALUCÍA</b> Ley 7/2002	Decisión municipal no reglada	Decisión municipal no reglada	Decisión municipal no reglada	S
<b>ARAGÓN</b> Ley 5/1999	Decisión municipal reglada (inf. Com. Prov.)	Todos edifs incluidos en «área de conservación»	Cada 5 años	Sí
<b>ASTURIAS</b> Ley 3/2002	Decisión municipal no reglada	Edifs.catalogs. o protegidos y Edifs>35 años	Cada 5 años	NO
<b>CANARIAS</b> Dec.Leg. I/2000	EX LEGE	Edifs.catalogs., protegidos o en Conj. Hco.	Cada 10 años	Sí
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b> Ley 2/1998	EX LEGE	Edifs.catalogs. o protegidos y Edifs>50 años	Cada 5 años	Sí
<b>CASTILLA y LEÓN</b> Ley 5/1999	EX LEGE	A concretar (Pero sólo Municipios de > 20.000 hab. o con PGOU)	A concretar	A concretar
<b>EXTREMADURA</b> Ley 15/2001	EX LEGE	Edifs.catalogs. o protegidos y Edifs> 50 años	Cada 5 años	Sí
<b>MADRID</b> Ley 9/2001	EX LEGE	Edifs.catalogs. o protegidos y Edifs>30 años	Cada 10 años	Sí
<b>VALENCIA</b> Ley 6/1994	EX LEGE	Edifs.catalogs. o protegidos y Edifs> 50 años	Cada 5 años	Sí

Fuente: Elaboración propia.

mayor predisposición a declarar la situación legal de ruina pues, aún cuando las obras pendientes de realización no rebasen el límite del deber de conservación, pudiera declararse la ruina sumando al coste de las obras pendientes el de las ya realizadas».

El marco legal de la inspección periódica de edificios se sintetiza en la FIG. 2

## 5. LA INSPECCION TÉCNICA DE EDIFICIOS (ITE) DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Tras la exposición del conjunto de leyes autonómicas que regulan en la actualidad la

inspección periódica de construcciones, procede analizar la que, hasta donde sabe quien suscribe, ha sido la primera experiencia concreta de aplicación de la figura en nuestro país: la inspección técnica de edificios establecida por el Ayuntamiento de Madrid<sup>19</sup>.

En aplicación del Plan General Municipal de Ordenación Urbana de 1997, la Corporación local madrileña había de elaborar una nueva Ordenanza municipal de ruina. La tramitación de dicha norma fue aprovechada también para la introducción de la inspección técnica de edificios (ITE), mediante la aprobación, el 28 de enero de 1999, de la Ordenanza de conservación, rehabilitación y estado ruinoso de las

<sup>19</sup> Con carácter más limitado, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó el 27 de febrero de 1.998 (BOP de Barcelona del 17 de marzo) una *Ordenanza sobre conservación y seguridad de los elementos exteriores de los edificios*, dictada al amparo de la legislación sectorial catalana de la vivienda y

que estableció la exigencia de que los propietarios de edificios de más de 15 años de antigüedad obtuvieran un certificado acreditativo del estado de seguridad y conservación de los elementos exteriores de los edificios, que debía ser renovado cada 10 años.

edificaciones (OCRERE), que fue publicada en el BOCM del 23 de febrero del mismo año.

Aún no existiendo en aquel momento ninguna previsión legal expresa, el Ayuntamiento capitalino entendió que la regulación estatal del deber de conservación, entonces aplicable en Madrid por no existir legislación regional al respecto, daba cobertura jurídica suficiente a la obligación que el Municipio imponía a los propietarios de someter periódicamente sus edificios a una inspección técnica, pues ello se entendía no como un nuevo deber (que no podría ser impuesto por una simple ordenanza municipal), sino como una concreción del preexistente deber legal de conservar.

Ese marco legal explica algunas de las soluciones adoptadas al regular la ITE y pone al tiempo de manifiesto como la inspección periódica adoptada por el Ayuntamiento de Madrid se concibió en sus inicios como una figura autónoma, no directamente vinculada con la regulación legal del estado de ruina de los edificios entonces vigente en Madrid.

Como ya se ha indicado en los dos epígrafes anteriores, la Comunidad de Madrid aprobó en 2001 una nueva ley urbanística que sí regula la inspección periódica de las construcciones. Sin embargo, dicha norma, la actual Ley del Suelo de Madrid, sigue en este ámbito una óptica distinta, pues adopta los mismos criterios que al regular el estado legal de ruina estableció la ley valenciana de 1994, a saber: supresión de la ruina *técnica* y de la ruina *urbanística*, manteniendo exclusivamente la ruina *económica* (y la ruina *inminente*) y ligando a ella la inspección periódica de las construcciones, en los términos que han quedado expuestos.

Las consecuencias de ese cambio legal, que obligó a modificar la regulación municipal de la ITE del Ayuntamiento de Madrid, ilustran adecuadamente lo que con este trabajo se persigue: poner de manifiesto cómo esa perspectiva resulta insuficiente, por limitada, para contribuir eficazmente a la conservación de las construcciones. Para explicar adecuadamente el punto de vista que aquí se sostiene, la exposición de la experiencia de la

ITE madrileña se iniciará dando cuenta en primer lugar de la Ordenanza de 1999 y exponiendo después sus modificaciones.

### **5.1. El deber de conservación en la Ordenanza de conservación, rehabilitación y estado ruinoso de las edificaciones (OCRERE)**

Como se desprende de su propio nombre, la OCRERE de 1999 regula tanto el deber de conservación (Título I), como la rehabilitación (Título II) y la situación legal de ruina (Título III), con la pretensión, que explicitaba en su preámbulo, de «*que en un solo texto se encuentre toda esta materia conexa*».

En cuanto al deber de conservación, obviamente la Ordenanza municipal no podía modificar los aspectos sustantivos de su configuración legal, de modo que la extensión objetiva del deber y sus límites habían de ser los establecidos por la legislación estatal referida en los anteriores epígrafes 3.2. y 3.3, que era la de pertinente aplicación en la Comunidad de Madrid en 1999. En este sentido, la OCRERE se limitaba a concretar el marco legal de referencia de acuerdo con los criterios jurisprudenciales más consolidados en la interpretación de aquella legislación.

Tampoco era jurídicamente posible que una norma municipal modificase aspectos sustantivos de la regulación legal del procedimiento administrativo, de modo que, por exigencias del ordenamiento entonces vigente, la OCRERE regulaba la actuación municipal en caso de incumplimiento de las órdenes de ejecución con sujeción al procedimiento establecido en el art. 10.3 RDU. Se planteaban, así, problemas prácticos semejantes a los descritos en el epígrafe 3.2.3 anterior, si bien en la legislación autonómica a la sazón en vigor al menos existía una tipificación aplicable al incumplimiento del deber de conservación<sup>20</sup>.

Sobre ese marco legal, la OCRERE operaba por la vía de permitir a la administración municipal imponer multas coercitivas antes de iniciar el procedimiento

<sup>20</sup> El art. 74 de la ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística de la Comunidad de Madrid (actualmente derogada), sancionaba a «quienes infringieren las normas sobre condiciones higiénico-sanitarias y estéticas

*o vulneren otras determinaciones de las Ordenanzas de la edificación ... ... cuando causen un perjuicio o pongan en situación de riesgo la normalidad del uso de la edificación, construcción, instalación o servicio o la salud de los usuarios».*

sancionador y de ejecución subsidiaria del art. 10.3 RDU, posibilidad basada en la jurisprudencia constitucional. El preámbulo de la Ordenanza lo explicaba en los siguientes términos:

*«Merece la pena destacar en este ámbito la posibilidad de imposición de multas coercitivas previas al inicio del expediente sancionador, que encuentran su fundamento en la distinción que ha fijado la jurisprudencia constitucional (STC 239/1998, de 14 de diciembre) entre las sanciones y las multas coercitivas propiamente dichas, aclarando que la fijación de estas últimas no se encuentra sujeta a la reserva de ley que la Constitución establece para las primeras, ya que no son propiamente sanciones, lo que, unido a la previsión de la Ley de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, permite concluir que dicha materia queda, al tratarse de un desarrollo procedural, al alcance de la potestad reglamentaria municipal»<sup>21</sup>.*

La OCRERE graduaba el importe de tales multas (dentro de los límites establecidos por la legislación local entonces vigente) en función de la importancia del incumplimiento (*ornato, salubridad o seguridad*) que se quería subsanar, y su carácter coercitivo y no sancionador resultaba más evidente porque la Ordenanza preveía (disposición adicional 1<sup>a</sup>) la posibilidad de su condonación «mediante resolución motivada y graciable del órgano que las impuso» si «una vez cumplido lo ordenado así lo solicitase el interesado, justificando debidamente la razón del retraso en su cumplimiento». Idéntico mecanismo se insertó en la regulación de la ITE, que se expone a continuación.

<sup>21</sup> Sin embargo esta jurisprudencia constitucional no parece haber trascendido al Tribunal Supremo. *Vid. GALLEGOS & al.* (2001: 264), donde se recoge jurisprudencia en sentido contrario: «No es suficiente la previsión de la multa coercitiva en una norma de rango reglamentario, incurriendo en tal caso la Administración en una actuación ilegal, STS de 26 de junio de 1998, Ar. 4.562. La exigencia de rango legal de la norma de cobertura se afirma en la STS de 14 de mayo de 1997, Ar. 4.368».

<sup>22</sup> La disposición transitoria 2<sup>a</sup> de la OCRERE fue modificada para alargar los plazos transitorios de entrada

## 5.2. La regulación de la inspección técnica de edificios en la OCRERE

La OCRERE de 1999 dedicaba el Capítulo 3 de su Título I a la ITE, estableciendo las siguientes disposiciones:

**5.2.1.** En cuanto a su **ámbito de aplicación** la obligación de efectuar la ITE corresponde a los propietarios de todos los edificios del término municipal, de cualquier clase que sean. Únicamente se excepcionan algunos propietarios «especiales»: las personas jurídico-públicas, las representaciones diplomáticas y los organismos internacionales, respecto de los edificios de que sean titulares, pero no de aquellos que ocupen en régimen de alquiler, cuyos propietarios están también obligados a realizar la inspección.

**5.2.2.** Respecto a la **periodicidad** de la inspección, la OCRERE de 1999 estableció que la primera debía efectuarse dentro del año siguiente a aquél en que el edificio cumpliera 20 años desde su construcción u obra de rehabilitación equivalente por afectar profundamente al conjunto del edificio. Posteriormente, los edificios serían objeto de inspección dentro del año siguiente a aquél en que hayan transcurrido 10 años desde la anterior.

Para evitar los problemas que podían derivarse de la acumulación de inspecciones, la disposición transitoria segunda de la Ordenanza dispuso una cadencia para la realización de la primera inspección, en función de la antigüedad de los edificios<sup>22</sup>.

**5.2.3.** El **contenido** de la inspección de edificios se limita a la «seguridad constructiva», que se concreta en la inspección de los elementos que indica el art. 30.1:

en vigor de la obligación de efectuar la primera inspección en función del grado de protección y antigüedad de los edificios. El primitivo precepto preveía la extensión de la inspección a la totalidad de los edificios de más de 20 años en el 2005; tras la modificación, la obligación de realizar la primera inspección se dilata hasta el año 2011 (El acuerdo plenario de aprobación inicial de la modificación se adoptó el 20 de diciembre de 2001; al no formularse alegaciones, fue publicado el anuncio de aprobación definitiva en el BOCM de 23 de mayo de 2002.) Sobre ello se volverá más adelante.

- a) *Estado general de la estructura y cimentación.*
- b) *Estado general de las fachadas interiores, exteriores y medianeras del edificio, en especial de los elementos que pudieran suponer un peligro para la vía pública, como petos de terrazas, placas, etc., y de las patologías que puedan afectar a la integridad del edificio, como fisuras, humedades, etc.*
- c) *Estado general de conservación de cubiertas y azoteas.*
- d) *Estado general de la fontanería y la red de saneamiento del edificio.*

Como se ha dicho, «la limitación del objeto de la ITE no es casual. La intención ha sido por una parte no incluir aspectos que pudieran dificultar, al menos en este paso inicial, la puesta en funcionamiento de la misma, v.g.: si se exigieran aspectos sanitarios o de ornato, se dificultaría que lo hiciera únicamente un técnico, siendo por otro lado aspectos que raramente tienen incidencia en la seguridad constructiva; y, por otra, no incluir aspectos que ya fueran controlados por otras administraciones al carecer el Ayuntamiento de competencias sobre las mismas, v.g.: las instalaciones de calderas, ascensores, bombas de agua, etc» (GARCÍA CASAS & al, 2000: 11.)

Para facilitar y estandarizar las inspecciones la OCRERE prevé un modelo de cuestionario oficial y obligatorio que, debidamente cumplimentado, constituye un acta en la que el profesional legalmente competente para ello (extremo que se controla mediante el visado colegial) da cuenta de los resultados de la inspección efectuada y dictamina si en su opinión el edificio reúne o no las condiciones mínimas de seguridad constructiva, lo que ha de indicarse expresando si el resultado final de la misma es favorable o desfavorable. A tal documento se puede adjuntar la documentación que se considere conveniente.

**5.2.4. El procedimiento administrativo** para la tramitación de las inspecciones se inicia con la presentación a la administración municipal del acta de inspección debidamente visada por el Colegio profesional correspondiente. En la medida en que la Ordenanza dispuso la creación en el seno de la Gerencia Municipal de Urbanismo

de un *Registro informático centralizado de los edificios sujetos a inspección*, se preveía que los propietarios recibieran una carta recordándoles, a efectos meramente informativos, la obligación de pasar la ITE de su edificio.

Previo control de su contenido, la Gerencia hace constar en el citado Registro el resultado favorable o desfavorable de la inspección. En este último caso, se remite a los servicios municipales competentes (en función de la distribución interna de competencias que rige en el Ayuntamiento de Madrid), que realizan una visita de inspección, antes de ordenar la subsanación de las deficiencias detectadas mediante la correspondiente orden de ejecución, cuyo eventual incumplimiento determina la actuación señalada en el epígrafe 5.1 anterior.

Si transcurrido el plazo para realizar la inspección del edificio el propietario no la hubiere efectuado, la Gerencia le ordenará su realización, otorgándole para ello un plazo de tres meses. Transcurrido tal plazo sin haberse presentado el acta de inspección, el Gerente puede imponer hasta tres multas coercitivas, otorgando en cada una de ellas un nuevo plazo de igual duración. Cabe en último término el recurso a la ejecución sustitutoria de la inspección, a cuyo efecto el Ayuntamiento, en cumplimiento de las previsiones de la Ordenanza ha suscrito convenios con distintos Colegios profesionales (Ingenieros de Caminos, Arquitectos, Aparejadores...) que designan a los técnicos que habrán de realizar sustitutivamente las inspecciones, con arreglo a las tarifas convenidas, cuyo abono se podrá exigir en vía de apremio al propietario incumplidor FIG. 3.

En el siguiente esquema se expresa, resumiendo la tramitación que acaba de exponerse el *flujoograma del procedimiento de tramitación de la inspección técnica de edificios* según la regulación de la OCRERE de 1999.

### 5.3. Normas y actuaciones complementarias a la OCRERE

De conformidad con las previsiones de la Ordenanza, por acuerdo plenario de 28 de noviembre de 2000 se aprobaron las *Normas*

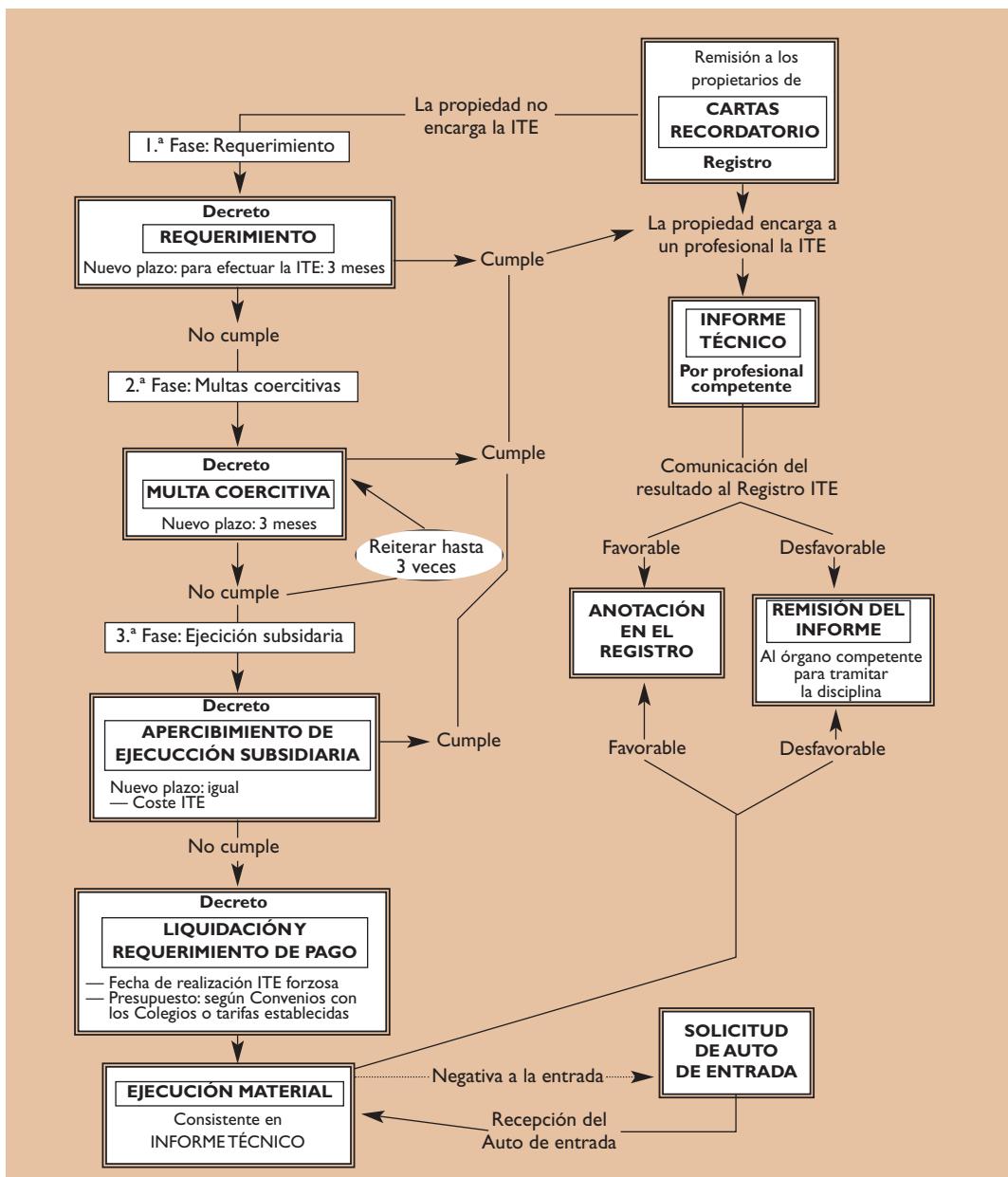


FIG. 3. Flujorama de la I.T.E. según la OCRERE de 1999

Fuente: GARCÍA CASAS & YÁÑEZ, 2001:21.

básicas para el otorgamiento de subvenciones a los propietarios que carezcan de recursos suficientes para realizar la inspección técnica de edificios para el periodo 2000-2005, en las que se prevé la concesión de subvenciones a los referidos propietarios, que pueden llegar, en función de sus ingresos, hasta el 75% del coste de la inspección, con un límite máximo

por vivienda, en función de su tipo. El Ayuntamiento ha suscrito un convenio con el Colegio oficial de administradores de fincas para facilitar la tramitación de tales subvenciones.

Por otra parte, con fecha 20 de diciembre de 2001, El Ayuntamiento Pleno aprobó el convenio formalizado entre la Gerencia

Municipal de Urbanismo y la Empresa Municipal de la Vivienda, mediante el cual esta última entidad asume la tramitación de las ayudas económicas para la realización de las obras derivadas de la ITE. Las Normas de concesión de tales ayudas establecen la posibilidad de subvencionar hasta el 15% (en el caso de los edificios con mayor nivel de protección en el Plan General) ó hasta el 10% (en los demás casos) del presupuesto protegido (más amplio que el de las obras en sentido estricto: puede incluir realojos, catas, etc...), más una subvención adicional del 10% en función de circunstancias socioeconómicas de los solicitantes. Adicionalmente, el Ayuntamiento ha formalizado también convenios con distintas entidades financieras para facilitar a los propietarios la financiación de hasta el 100% de las obras resultantes de la ITE.

Junto a ello, la Gerencia Municipal de Urbanismo inició en el año 2000 una campaña publicitaria sobre la puesta en marcha de la ITE mediante un buzoneo masivo de trípticos, difusión de cuñas radiofónicas y encartes en los periódicos de mayor difusión, así como la remisión de una carta personalizada a los 23.000 propietarios de edificios obligados a pasar la primera inspección<sup>23</sup>.

#### **5.4. La modificación de la OCRERE como consecuencia de la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid**

Desde su promulgación en 1999, la OCRERE ha sido objeto de dos modificaciones ya en vigor, y cuando se escriben estas líneas está siendo modificada por tercera vez.

**5.4.1. La primera modificación**, de mayo de 2002, trae su causa en el conocimiento de datos más fiables sobre el número de edificios existentes en la capital (en la elaboración de la Ordenanza se dispuso sólo de los del censo de viviendas de 1990.) Su única finalidad fue demorar la

entrada en vigor de la ITE, acompañada a la antigüedad de los edificios. Para ello, se modificó únicamente la disposición transitoria segunda, estableciendo una periodificación diferente de la inicialmente prevista para el paulatino sometimiento de los edificios a su primera inspección en función de su fecha de construcción<sup>24</sup>.

**5.4.2. La segunda modificación**, de noviembre de 2002<sup>25</sup>, explicaba en su preámbulo la razón de la misma: «*como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, ha surgido la necesidad de adaptar a sus determinaciones la Ordenanza ...*» En principio, tal adaptación no afectó materialmente a la regulación de la ITE, que simplemente se traslada de sitio: «*como consecuencia del reajuste efectuado, la Inspección Técnica de Edificios, antes dentro del Capítulo 3, ha pasado a constituir el Capítulo 4, artículos 28 a 35*».

Sin embargo, la modificación sí afectó indirectamente al tema que nos ocupa, porque la nueva ley regional del suelo introdujo una innovación importante en el ordenamiento urbanístico madrileño al acoger el que podríamos denominar *modelo valenciano*<sup>26</sup> en lo tocante a la definición legal del estado de ruina y a la fijación legal del límite del deber de conservación. Al entrar en vigor la ley madrileña 9/2001, se produjo el desplazamiento de la legislación estatal anterior, que devino inaplicable en este ámbito.

Por lo demás, en caso de incumplimiento del deber de conservación, procede dictar una orden de ejecución de obras, y si ésta no es atendida, es obligado (art. 24) recurrir a un procedimiento semejante al del art. 10.3 RDU: expediente sancionador y nueva orden de ejecución. Sólo entonces, «*si persistiere el incumplimiento, podrá adoptarse, en su caso cualquiera de las otras medidas previstas ...*» (ejecución subsidiaria, por sustitución, o expropiación del inmueble.) Se suprime así la posibilidad de acudir a la multa coercitiva que se había configurado inicialmente en la OCRERE .

<sup>23</sup> Datos obtenidos de la *Memoria de Gestión 2000* de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, editada por el propio organismo, pág 151.

<sup>24</sup> En la anterior nota 21 se reseña esta modificación.

<sup>25</sup> La modificación de la Ordenanza fue aprobada

initialmente el 25 de julio de 2002 y, al no haberse formulado alegaciones en el periodo de información pública, se tuvo por definitivamente aprobada, publicándose el texto completo de la Ordenanza modificada en el BOCM del 22 de noviembre de 2002.

<sup>26</sup> *Vid. supra* epígrafes 3.4.13. y 4.3.

**5.4.3.** Por último, la **tercera modificación**, actualmente en tramitación, se plantea, precisamente, para adaptar a la nueva ley las disposiciones sobre la ITE de la Ordenanza (modificada) vigente.

Con base en el texto que fue aprobado inicialmente por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid el 30 de enero de 2003<sup>27</sup> —y advirtiendo que por ello mismo puede no ser el texto que en definitiva se apruebe—, podemos señalar varias novedades.

Sin embargo, en cuanto al **ámbito de aplicación** de la obligación y a la **periodicidad de la inspección**, lo que llama la atención es, por el contrario, que el texto inicialmente aprobado no prevea modificar la regulación anterior, porque ahora la ley madrileña fija en 30 años la antigüedad de los edificios (no protegidos) que deben someterse a su primera inspección<sup>28</sup>, frente a los 20 años previstos en la inicial OCRERE.

Por el contrario, al regular el **contenido** de la ITE sí se plantean novedades: por una parte se disminuyen los extremos a inspeccionar, pues en el texto en tramitación se suprime la anterior referencia expresa a «*las patologías que puedan afectar a la integridad del edificio*»<sup>29</sup>. Por otra, se amplía el contenido inicial de la inspección, que ahora habrá de referirse también a las «*condiciones de habitabilidad de los edificios y construcciones en función del destino propio de la construcción o edificación*», si bien los datos relativos a este último aspecto no afectan al resultado de la inspección «*por tratarse de una información específica que precisará una tramitación distinta*».

Pero las novedades más importantes afectan al **procedimiento**. En este ámbito se crea, en primer lugar, un «*Padrón de los edificios sujetos a inspección*», que la administración elaborará y expondrá al público dentro del año anterior al en que deban someterse los inmuebles incluidos en el mismo a su primera inspección técnica, a cuyo efecto los anuncios de tal trámite tienen «*la consideración de notificación para los interesados*». Junto al

Padrón subsiste el *Registro de edificios*, cuyos datos son públicos, y al que sólo tienen acceso aquellos edificios que han obtenido inspecciones técnicas favorables o que han subsanado las deficiencias advertidas en las inspecciones desfavorables.

Por eso, se crea un «*censo informatizado, con efectos internos municipales*», en el que sólo se incluyen los edificios que hayan obtenido un resultado desfavorable tras la ITE. Para estos edificios que no han superado la inspección, se establece una doble vía: si las deficiencias detectadas no afectan a la estructura, el órgano municipal competente dictará la correspondiente orden de ejecución. En cambio, si las deficiencias advertidas son estructurales, el particular deberá solicitar licencia para subsanarlas (se prevé la exención de la tasa por servicios urbanísticos y también la adopción de «*las medidas necesarias para la concesión de licencias con carácter de urgencia*» en estos casos.) A la vez se incoará expediente sancionador y se dictará orden de ejecución con el señalamiento de un nuevo plazo y la advertencia de que si no se atiende el requerimiento se procederá a la ejecución sustitutoria. Los servicios municipales controlan la ejecución de las obras ordenadas mediante la presentación del certificado del técnico que las hubiera dirigido, visado por su colegio profesional, que determina la inclusión de la finca en el *Registro de edificios* aludido en el párrafo anterior.

Por último (y en coherencia con la **segunda modificación** de la Ordenanza), el texto ahora en tramitación también suprime el recurso a las multas coercitivas en caso de incumplir la obligación de someterse a la ITE, previendo en tal supuesto sólo la ejecución subsidiaria y, eventualmente, el inicio de un expediente sancionador.

## 5.5. La aplicación práctica de la ITE

En la FIG. 4 se recoge información estadística relativa a la ITE a fecha 7 de enero de 2003, de la que cabe destacar los siguientes aspectos:

<sup>27</sup> El texto inicialmente aprobado se publicó en el BOAM de 13 de marzo de 2003.

<sup>28</sup> *Vid. supra* la FIG. 2.

<sup>29</sup> *Vid. supra*, en el epígrafe 5.2.3., el texto del art. 30.1 b) de la Ordenanza inicial, que pasó a ser el 33.1.b) de la ahora vigente.

**FIG. 4. Datos estadísticos de tramitación de expedientes de la I.T.E. del ayuntamiento de Madrid referidos al 7 de enero de 2003**

Nº TOTAL DE ACTAS DE ITE TRAMITADAS	26.219
a) Por el año de presentación:	
Correspondientes al año 2000	16.037
Correspondientes al año 2001	6.390
Correspondientes al año 2002	1.140
Correspondientes a resto de años	2.652
b) Por el régimen jurídico del titular del edificio:	
Comunidad de propietarios	14.561
Sociedad	1.654
Propietario único	7.542
Otros	1.725
c) Por los usos del edificio:	
Uso sin definir	812
Uso industrial	177
Uso residencial	24.010
Uso terciario	720
Otros usos	500
Nº DE ACTAS DE ITE FAVORABLES Y DESFAVORABLES	
a) Actas cuyo dictamen es favorable	13.868
b) Actas cuyo dictamen es erróneo	292
c) Actas cuyo dictamen es desfavorable	12.059
Causas *:	
Cubiertas y azoteas	6.000
Fachadas interiores, exteriores y medianeras	9.569
Estructura y cimentación	4.968
Fontanería y red de saneamiento	5.605

\* Nótese que el mismo edificio puede presentar diversas deficiencias

Fuente: Departamento de Control de ITE (Sección de Registro) de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid

1. Del total de actas de ITE tramitadas hasta la indicada fecha (26.219 exactamente), el 46% fueron desfavorables, de modo que los órganos correspondientes han iniciado la tramitación de las oportunas órdenes de ejecución.
2. Del total de las actas, la mayoría (el 55%, exactamente 14.561) corresponde a edificios cuyo titular es una comunidad de propietarios y el 29% (7.542) a edificios de propietario único.
3. Se observa un decrecimiento en el número de actas presentadas: 16.037 en el año 2000 y sólo 1.140 en el 2002, lo que se explica en primer término por la (primera) modificación de la Ordenanza, que retrasó para muchos edificios la primera inspección, como acabamos de indicar.

## 6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Quien suscribe ya dejó claro al inicio de este trabajo su impresión de que la inspección periódica de edificios, al establecer un mecanismo que permite detectar tempranamente los daños en las construcciones, podía suponer importantes economías en las cantidades que han de destinarse a reparar en los edificios problemas que han devenido graves por no haberse subsanado oportunamente.

«Prevenir es curar», y ello es también absolutamente cierto —no hace falta ser un técnico para afirmarlo— en materia de conservación de edificios. Una gotera no arreglada a tiempo con una modesta inversión, puede acabar generando un daño de entidad en la estructura de un edificio.

En ese sentido, como señalaba al principio, la inspección periódica de las construcciones podría jugar un papel más significativo en la extensión de la cultura del mantenimiento de nuestro parque inmobiliario, cultura de la que, en general, adolecemos, particularmente en las ciudades.

Entiendo que los datos estadísticos de la experiencia de la ITE del Ayuntamiento de Madrid son significativos a este respecto. El alto número de inspecciones efectuadas en el primer año de vigencia de la Ordenanza municipal parece hablarnos a favor de una cierta toma de conciencia de esta cuestión. Lo que la estadística no nos aporta, lamentablemente, es el número de actas desfavorables que, previa realización voluntaria (sin que medie orden municipal de ejecución) de las obras por los propietarios, pasan a ser favorables. Y tampoco el porcentaje de órdenes de ejecución que son cumplidas sin necesidad de actuación sustitutoria.

Y lo que difícilmente podría aclararnos la ciencia estadística es la cantidad de problemas que se habrán evitado como consecuencia de la detección de las disfunciones constructivas que la sistematización de las inspecciones ha puesto de manifiesto.

En mi opinión, el balance es positivo desde el punto de vista de la conservación de nuestro patrimonio edificado y consecuente evitación del *despilfarro innecesario* contra el que, con razón, se ha clamado. Nótese, además, que la inspección periódica permite, en todo caso, una más adecuada distribución de los fondos destinados a la rehabilitación y, creo yo, facilita la objetivación de la asignación de recursos públicos en este campo, al poner de manifiesto de manera clara y sistemática las necesidades existentes en un determinado ámbito.

Y sin embargo, como creo haber puesto de manifiesto, las leyes autonómicas hasta ahora o se han limitado a recoger tímidamente la figura de la inspección periódica de las edificaciones o, cuando la han regulado con mayor detalle, lo han hecho con las miras puestas en el estado ruinoso de las edificaciones, reproduciendo el modelo de la ley valenciana de 1994.

Creo que la inspección periódica de edificios puede dar más juego. Pero para ello sería necesario acercar más su regulación

—en punto a las consecuencias del incumplimiento del deber de someter los edificios a inspección— al modelo en el que estimo se inspira, el de la inspección técnica de vehículos (ITV).

Como es sabido, el hecho de que un vehículo no haya sido sometido a la ITV en los plazos legales constituye una infracción administrativa sancionable al amparo de lo establecido en la legislación sobre tráfico y seguridad vial. Es decir, se pretende conseguir que los vehículos circulen en condiciones razonables de seguridad por medio de la tipificación del incumplimiento del deber de inspeccionarlos como una infracción administrativa de un deber de prevención, susceptible de una sanción de la misma naturaleza.

Pues bien, a poco que se profundice en la inspección periódica como un mecanismo de aseguramiento del deber de conservación de las edificaciones, desligándolo de la regulación legal de la ruina, no es difícil percibirlo como un deber de prevención en sí mismo considerado, cuyo incumplimiento debiera ser merecedor del reproche social expresado en una sanción administrativa.

Entiendo que las leyes urbanísticas deberían tipificar adecuadamente como infracción administrativa sancionable el incumplimiento del deber de conservación. De la misma forma que a nadie se le ocurre que la única actuación posible de la Administración ante un vehículo que no haya superado la ITV deba ser repararlo si su propietario no lo hace, tampoco me parece que la ejecución subsidiaria deba ser la única forma administrativa de reaccionar ante el incumplimiento del deber de conservación.

Pero resultaría todavía más inimaginable la idea de un funcionario público conduciendo un vehículo ajeno para ejecutar subsidiariamente la obligación de pasar la ITV de ese coche cuyo propietario ha desatendido tal obligación.

¿Por qué ha de ser de otra manera en el caso de la inspección periódica de edificios? La ejecución subsidiaria tiene sentido si se trata, por ejemplo, de ejecutar obras ya ordenadas y no realizadas por el propietario; pero resulta inadecuado concebirla como el único medio admisible para la ejecución forzosa de la obligación de inspeccionar los edificios. Y, lo que es peor, la tramitación de una ejecución

subsidiaria, de suyo larga y accidentada, se puede hacer ineficaz en la práctica si para efectuarla es necesario —y con frecuencia lo será— solicitar autorización judicial para la entrada en domicilios: ¿entenderán los jueces proporcionada la medida?

Si se pretende la eficacia, debiera serle posible a la Administración optar por la sanción en caso de incumplimiento de la

obligación de someter los edificios a inspección, al igual que ocurre con la ITV de los vehículos.

Al menos sería necesario que las leyes autorizaran expresamente la imposición de multas coercitivas para obligar a los propietarios incumplidores a realizar la inspección. Nunca ha sido práctico ni eficaz matar moscas con cañonazos.

## BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS COMA, M. (1983): «Consideraciones sobre del derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978», en *Revista de Derecho Urbanístico*, 85.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2000): «La ordenación urbanística de los Conjuntos Históricos: breve denuncia de los excesos al uso», en *Revista de urbanismo y edificación*, 1.
- FERRANDO CORELL, J.V. (1990): *Edificios ruinosos. Supuestos de declaración y procedimiento*, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana-Civitas, 2<sup>a</sup> ed. Madrid.
- GALLEGOS ANABITARTE, A & A. MENÉNDEZ REXACH & al. (2001): *Acto y procedimiento administrativo*, Marcial Pons, Madrid.
- GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J. (1984): «Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística», en *Revista de Derecho Urbanístico*, 89.
- (1991): «El deber de conservación, la ruina urbanística y el nuevo deber de rehabilitación del patrimonio arquitectónico: su posición en las legislaciones urbanísticas y en la LPHE», en *Curso de especialización de arquitectos municipales*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- GARCÍA CASAS, I. & I. YÁÑEZ VELASCO (2000): *En torno a la inspección técnica de edificios*, Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Madrid, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1983): «Consideraciones sobre una nueva regulación del patrimonio artístico, histórico y cultural», en *Revista española de Derecho Administrativo*, 39.
- & L. PAREJO ALFONSO (1981): *Lecciones de derecho urbanístico*, 2<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid.
- GARCÍA GARCÍA, M.J. (1997): «La declaración de ruina en la ley valenciana reguladora de la actividad urbanística», en *Revista valenciana d'estudis autònòmics*, 17, oct. 1996.
- GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ S. (1998): *La rehabilitación Urbanística*, Aranzadi, Pamplona.
- LÓPEZ MERINO, F. (1973): «El estado ruinoso ante el Derecho», en *Revista de Administración Pública*, 70.
- OLIVÁN DEL CACHO, J. (1999): «El urbanismo de conservación en Cataluña», en PEMÁN GAVÍN, J. & J. OLIVÁN DEL CACHO (coordinadores), *El nuevo Derecho Urbanístico. Estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña*, Cedecs Editorial, Barcelona.
- PAREJO ALFONSO, L. & F. BLANC CLAVERO (1999): *Derecho urbanístico valenciano (análisis de la ley reguladora de la actividad urbanística)*, Tirant lo Blanch, 2<sup>a</sup> ed., Valencia.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (1989): *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- RAMOS MEDRANO, J.A. (1992): «Las dos caras de la orden de ejecución», en *Revista de Derecho Urbanístico*, 127.
- (1996): «Los deberes urbanísticos de los propietarios de suelo», Dykinson, Madrid.
- ROCA ROCA, E. (1984): «La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos», en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 90.
- RODRIGO MORENO, F. (1983): «Sanción por incumplimiento de órdenes de ejecución», en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 83.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. (2002): «El deber de conservación, las órdenes de ejecución y la declaración de ruina», en SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, El Consultor-Comunidad de Madrid.

## ABREVIATURAS

**art., arts.:** artículo, artículos.

**BOAM:** Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid.

**BOCM:** Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

**BOP:** boletín Oficial de la Provincia.

**Fig.:** figura

**ITE:** Inspección Técnica de Edificios.

**ITV:** Inspección Técnica de Vehículos,

**LRS 90:** Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

**LRSV:** Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.

**LS 56:** Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

**LS 76:** Texto refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1.346/1976, de 8 de abril.

**LS 92:** Texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 25 de junio.

**OCRERE:** Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones del Ayuntamiento de Madrid.

**R.Arz.:** Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia.

**R.D.** Real Decreto.

**RDU:** Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2.187/1978, de 23 de junio.

**STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional.

**STS:** Sentencia del Tribunal Supremo-

## Abstracts

Versión inglesa por John Pownall

### From Town and Country Planning to Regional Planning: A Call for a Change of Scale for the Question

J. M. ERQUICIA OLACIREGUI

The paper opens by stating that Man's action upon Nature has changed in its scale throughout the period of his endeavour in this field. Due above all to the metropolitan shift within the Basque Country of late, a municipal approach it is here held is no longer adequate now-a-days to resolving the basic questions that Society there must face up to when it comes to organizing its physical essence and a territorial organizing of this is thus urged using supra-municipal scales to effect the same. The proposals derives from research that investigated Town and Country planning over the last fifty years and gave special attention to the 1939-1956 Plan for the Autarquia, the 1956-1979 Urban Expansion Plan, the early democratic planning of the 80s and the planning for the Territory of the 90's. The paper is rounded out by considerations upon the material it has offered for consideration.

### Territorial and Urban Sustainable Development: Regional, Town and Country Planning in the Spanish Legislation

J. J. IZQUIERDO RONCERO

The paper attempts to summarize a collection of measures that could be considered as having a bearing upon Land, Town and Country Planning legislation aimed at the achieving of a greater. It opens by making the links between the three pillars of sustainable development (economic development, social cohesion and environment preservation) and town and country planning patent, especially as to the present day modes of occupying territory in Spain. To this end, use is made of strategy documents that purpose a sustainable territorial development. An analysis is then essayed as to the State's as such and Autonomous Regional Communities' legislation, as to these three basic supports in order to determine to what an extent the general principals behind sustainable development guidelines are favored or marred by the same as within the regulating framework of each. The last part of the paper is made over to pointing up out those elements that have already been included in some regional legislation and which deserve to become more generally so along with some others such as yet not to be found in any legislation to date but which, the author has it, warrant being so an account of their crucial importance for any greater sustainability of Territorial and Urban Development.

**Local Agenda 21:A Bibliographic Study of This and Analysis of the Experience as Such****C. ECHEBARRIA MIGUEL & al.**

The authors here hold that there is a general agreement as to the idea that when seeking Sustainable Development, Local Agenda 21 can be seen as a key instrument when it comes to putting into effect a parcel of policies in favour of Sustainability at the municipal level. Born of an agreement between all parts involved as to the question, it is here felt that a substantial body of scientific work should have been the outcome of this and that this would allow in turn for a focusing in on and justification for said Local Agenda 21 this leading to a high degree of implementation of the same. Notwithstanding, for the authors and after close study of that published as to the same and an analysis of a concrete case (that of the municipalities in the Basque Historical Autonomous Region) much is felt to be still to be done and this despite a burgeoning will to accomplish much of great force in both.

**Endogenous Structural Changes in the Spanish Rural Zones:  
This in the Jaén Urban Region****J. C. RODRÍGUEZ COHARD**

The paper speaks of how Spanish rural districts have undergone much change in their productive structure of how this has given rise to a greater diversification in their local economy. Analysis is here made of the structural evolution of the urban region/ urban catchment area of Jaén and it is argued that such change there is of an endogenous character and that it has been. It has been much helped encouraged by a greater diffusion of know-how as it has been by greater flexibility in production and administration and the territorial urbanization. As consequence of all this, the system of cities is here said to compete on terms of the capacity of each local productive chain to face the global environment and in keeping with rules as to organisation and territorial relationship rules that are, in themselves, in permanent evolution.

## As to Open Competitive Tendering as within Planning: theory and Application of this to Town Planning

F. MOLINÍ

The author affirms that Open Competitive Tendering during any Planning Process could well be understood as that which seeks to further the attaining of city and territory planning goals on the part of the different administrations enjoying territorial, urban or other jurisdiction, by means of calling for open tendering. This, in turn, is here felt to better the chance of the different agents involved in the achieving of a germain classification of sought after land and to make the most of existing underpinning infrastructures such as the underground or suburban railway network prior to any corresponding plan's being definitively approved. The process is made possible by a defining of units for competition which take into objective consideration the existence of non-developable land (land with a high environmental rating,, dangerously unsuitable due to natural causes etc) and into account the economic viability of the conflicting alternatives the same offers along with the overall rationale and coherence of the entire territory. While following the basic lines as set out in Law 6/1994, of November 15, as to the Regulation of City and Territorial Planning as within the Autonomous Community of Valencia, it broadens the scope of the same, differing for example from the Valencian Act in that within competitive territorial planning, open tendering not only establishes the builder, but also the land that is to be developed along with the designing of structural infrastructures and major services.

## A Geo-Econometric Methodology for Ascertaining Real Estate Values

R. CANO GUERVÓS & al.

The paper proposes a methodology apt for the ascertaining housing prices from the city's ground plan as such. The methodology here proposed is said to combine elements drawn from Geo-Statistics (here Krigaje's method is mentioned) with Econometrics ( and here the Regression Method is referred to). Of the marriage of both methods is born what the author chooses to here call Geo-Econometrics. One of Kriglaje's working modes known as Kriglaje's Residual Iterative has here been adapted to establish the evaluation of Urban property. By way of example, the paper offers an applying of this methodology to a valuing of housing in the city of Granada.

## Xavier de Mérodé as the First City Planner of Modern Rome

J. R. ALONSO PEREIRA

The paper draws attention to the work of Xavier de Mérode (1820-1874) in what many consider to be as his capacity as the first city planner of modern Rome. A senior Vatican prelate and closely linked to the Europe of his times, he is here presented as a key figure for the proper understanding of 19<sup>th</sup> Century city planning as much for his many family and social ties with the Europe of his period. Born of a noble Franco-Belgian family that had its roots in Spain, from 1847 onwards he lived in Rome where he fulfilled the office of private secretary to Pope Pius IX who charged him with the care of his military matters (1860) and then Social Affairs (1866) along with the urban development of his Capital. Wishing to turn Rome into a modern European city, he put in motion the city development of the Termini district and headed the City Hall's drives that bore fruit in the Via Nacionale and the Macao and Esquilino districts. Merodé's rich and dense biography though passed over by Italian studies past and ignored by those present is here seen as being given an important dimension by his city planning endeavours.

## The Periodical Inspection of Building as a Mechanism to Ensure the Fulfilment of Conservation Obligations: The Inadequacy of the Present Legal Regulation of This

R. J. RODRÍGUEZ ANDIÓN

The paper analyzes the periodical inspection of buildings, a novel technique recently brought into Spanish Town Planning Law practice representing means an important change in the regulation of the obligation to conserve buildings, insomuch as it implies the taking of preventive action. Beginning with an explanation of Civil Laws regulating this obligation on the individual, and an analysis of the different Spanish Town Planning Laws (as enforced by the Central and the different Autonomous Regional Governments) as to this obligation the author moves on to examine the Laws of those nine Regions which have to date legislated upon the periodical inspection of buildings to thus demonstrate the pitfalls of those Laws seeing them all as being modelled upon the pattern of the Valencian Act 6/94, which conceived periodical inspection as being intrinsically tied in with the proceedings for the legal declaration of buildings in a state of ruin. The paper closes by taking a look at the periodical inspection of buildings enacted by the City Council of Madrid in 1999 in a municipal council by-law, this even prior to an Autonomous Regional Act that would establish this particular technique for the Region, all of which lead to its being thought of as a purely autonomous mechanism, and quite separate from the legal declaration of ruin of the buildings.

# El mercado inmobiliario en España en 2003: el fuerte endeudamiento refuerza la demanda

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en Ciencias Económicas

*«Durante los 65 años que el gobierno de Estados Unidos ha subsidiado el acceso a la vivienda, ha realizado un conjunto de intentos encaminados a proporcionar un mejor alojamiento a las familias americanas con más bajos ingresos. El resultado ha sido una amplia relación de programas federales pasados y presentes, por no hablar de los programas estatales y locales existentes, la cual resulta difícil de entender incluso a los expertos»*

*«Trying to Understand Low-Income Housing Subsidies: Lessons from the United States», W.G. GRIGSBY & Steven C. BOURASSA, *Urban Studies* Vol 40, 5-6: 973-992, 2003.*

## I. INTRODUCCIÓN

La economía mundial experimentó una importante recuperación a partir del segundo semestre de 2003. En el caso de España, el crecimiento del PIB en 2003 fue del 2,3%, superior al del año precedente y casi dos puntos por encima del correspondiente a los países de la eurozona. La construcción volvió a ser el componente más dinámico de la demanda interna, así como también volvió a crecer por encima de los restantes sectores básicos de la economía española en 2003. La política de vivienda en 2003 concentró buena parte de sus esfuerzos en conseguir estimular la oferta de viviendas de alquiler por parte de familias y de empresas, con el fin de conseguir un

mayor peso de dicho tipo de forma de tenencia de las viviendas en el conjunto del mercado inmobiliario de España.

En 2003 la demanda de vivienda se mantuvo bastante pujante en España, lo que ocasionó un nuevo e importante aumento en el total de las viviendas iniciadas, cuyo total puede haber superado el número de 600.000 en dicho año. El aumento de los precios de las viviendas parece haberse desacelerado en 2003, a la vista del 15,7% de crecimiento interanual registrado por dichos precios en el tercer trimestre de 2003, crecimiento inferior al 17,4% de 2002. El descenso de los tipos de interés de los préstamos para la compra de vivienda en 2003 en mas de un punto en la media del año, no impidió que el importante aumento medio de los precios de las viviendas (16,9% en los tres primeros

trimestres del año) volviese a dar lugar a un nuevo aumento del esfuerzo medio de acceso a la vivienda en España en el pasado año, esfuerzo medio que se situó en el entorno del 41% de la renta familiar, un punto más que en 2002.

## 2. LA DEMANDA INTERNA SE REFORZÓ EN 2003

Una vez atenuadas las incertidumbres geopolíticas que la guerra de Irak generó en el primer trimestre de 2003, la economía mundial experimentó una mejoría sensible del ritmo de crecimiento en la segunda mitad del pasado año. El crecimiento de las economías occidentales en el conjunto del año 2003 estuvo todavía por debajo del ritmo potencial, aunque todo apunta a que en dicho año terminó un periodo de débil expansión iniciado en 2000. La desaceleración del crecimiento de la economía mundial entre 2001 y 2003 fue consecuencia de la reacción de ajuste frente a los excesos especulativos de la etapa de auge precedente así como también tuvo su origen en las fuertes incertidumbres que generaron los episodios del 11 S y en las reacciones políticas que dichos sucesos provocaron.

Los intensos ritmos de crecimiento registrados por la economía de Estados Unidos en la segunda parte de 2003 marcaron el retorno a una nueva senda de crecimiento en la que la expansión real de las economías occidentales va a estar próxima o incluso puede resultar superior al crecimiento potencial correspondiente. El conjunto de la política económica de Estados Unidos ha presentado un perfil a todas luces expansivo en 2002-03, aunque en dicha economía destaca el aumento importante experimentado por los niveles de endeudamiento. La fuerte reducción de impuestos impulsada por la administración Bush y el acusado descenso aportado a los tipos de interés por parte de la Reserva Federal, que persistió en dicha política en 2003, han contribuido a acelerar el crecimiento de la economía de Estados Unidos, aunque las consecuencias a medio

plazo de los desequilibrios generados no dejará de afectar al ritmo y tipo de crecimiento de dicha economía.

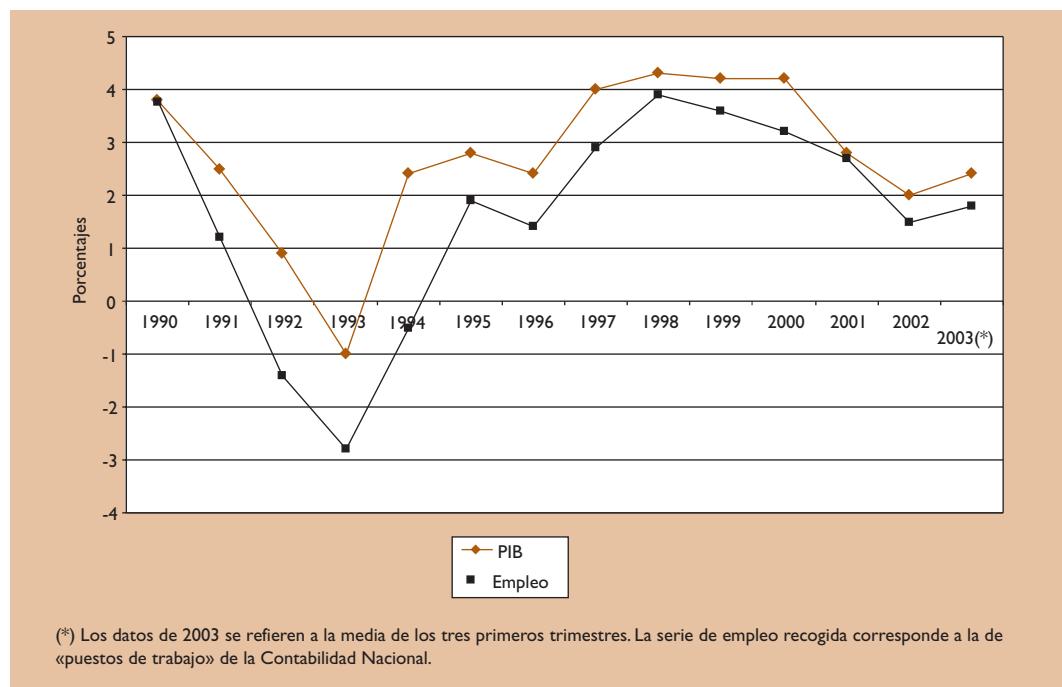
Existen, pues, circunstancias que arrojan algunas dudas sobre la sostenibilidad de la nueva situación de mayor crecimiento. La presencia de un doble déficit en el saldo de las administraciones públicas y en la balanza de pagos por cuenta corriente por parte de la economía estadounidense, próximo en ambas magnitudes al 5% del PIB en 2003, han generado una profunda debilidad del dólar, que se ha devaluado en más del 20% frente al euro en 2003. El que los ajustes de las cotizaciones no hayan sido todo lo amplios que hubiese resultado conveniente por parte de las divisas de las principales economías asiáticas ha arrojado casi toda la carga del ajuste sobre la moneda europea<sup>1</sup>.

La revalorización del euro hará más difícil el retorno de la economía de los países de la eurozona a ritmos de crecimiento próximos a la senda potencial. Así, mientras que la economía de Estados Unidos habrá crecido en 2003 en torno al 3% y la previsión para 2004 es de un crecimiento del 4%, en la eurozona el crecimiento global no ha superado el 0,5% en 2003 y, en el mejor de los casos, no pasará del 1,8% en 2004, arrastrada por la fuerte debilidad de la demanda interna y por una pérdida general de competitividad frente al resto del mundo. La dificultad de la eurozona para aplicar el Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento en 2003 no facilita la creación de las condiciones precisas para la consecución de un ritmo más entonado de crecimiento, especialmente por lo que revela de ausencia de una política económica unitaria en dicha área económica, donde la implantación del euro no ha conseguido generar el impulso político preciso para dotarla de una política económica coordinada.

La economía española creció en 2003 en torno al 2,3%, más de un cuarto de punto por encima del crecimiento correspondiente a 2002 (FIG. 1) y casi dos puntos por encima del crecimiento correspondiente a la economía de la eurozona. Este mayor crecimiento fue impulsado por la demanda interna, que recibió mayor presión por parte del consumo privado y en la que la construcción volvió a crecer sensiblemente por encima del resto de la

<sup>1</sup> «...bastaría que la divisa europea se fortaleciese frente al dólar otro diez por ciento para acabar con los logros obtenidos hasta ahora, es decir, dañaría

la incipiente recuperación de la zona del euro», Jean-Philippe COTIS (economista-jefe de la OCDE). *Expansión*, 23.1.2004.

**FIG. I. bis Economía española. Crecimiento, Empleo, Precios y Salarios. Tasas anuales de variación**

Fuente: INE

demanda y de los restantes sectores básicos de la economía (FIG. 1.bis). La inversión en bienes de equipo registró en 2003 una mejoría sustancial respecto de los dos años

precedentes, aproximando su crecimiento real al 2%. A pesar del buen comportamiento de las exportaciones, el aumento de las importaciones en 2003 resultó ser

**FIG. I. bis Economía española. Crecimiento, Empleo, Precios y Salarios. Tasas anuales de variación**

	2002	2003 (*)	2004 Previsión
<b>I. PIB precios mercado</b>			
I.1. Sector primario	2,0	2,4	2,9
I.2. Industria	1,0	-0,3	
I.3. Construcción	0,6	2,0	
I.4. Servicios de mercado	4,8	3,6	3,0
I.5. Servicios no de mercado	2,1	1,9	
<b>2. Empleo. Puestos trabajo (Contabilidad Nacional)</b>	2,3	1,8	
<b>3.Precios</b>	1,5	1,8	2,0
3.1. IPC		3,5	2,8
3.2. Deflactor del PIB		4,4	3,3
<b>3. Salarios por trabajador y mes (**)</b>			
3.1. Nominal	3,9	4,1	3,5
3.2. Deflactado(***)	0,8	1,0	0,7

(\*\*) Media de los tres primeros trimestres

(\*\*\*) Coste salarial

(\*\*\*\*) Con el aumento medio del IPC

Fuente: INE. OCDE

**FIG. 2. España, Zona Euro. Principales magnitudes macroeconómicas. Tasas reales de crecimiento anual**

	España		Zona Euro	
	2003	2004 (*)	2003	2004(*)
<b>1. PIB, precios mercado</b>	<b>2,3</b>	<b>2,9</b>	<b>0,5</b>	<b>1,7</b>
<b>2. Demanda Interna</b>	<b>3,3</b>	<b>3,7</b>	<b>0,9</b>	<b>1,7</b>
<b>3. Consumo Privado</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>
3.1. Consumo Público	3,5	3,5	1,5	1,0
3.2. Inversión Capital Fijo	2,8	4,0	-1,0	2,3
3.3.1. Construcción	3,6	3,0	-0,4	1,5
<b>4. Exportaciones</b>	<b>4,1</b>	<b>5,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>4,4</b>
<b>5. Importaciones</b>	<b>7,1</b>	<b>7,6</b>	<b>1,4</b>	<b>4,6</b>
<b>6. Exportaciones netas (**)</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,4</b>
<b>7. Precios.IPC</b>	<b>3,0</b>	<b>2,8</b>	<b>2,0</b>	<b>1,5</b>
<b>8. Empleo</b>	<b>1,8</b>	<b>2,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>
<b>9. Tasa de desempleo (***)</b>	<b>11,4</b>	<b>11,0</b>	<b>8,8</b>	<b>9,0</b>
<b>10. B.P. Corriente (%PIB)</b>	<b>-3,6</b>	<b>-4,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>

(\*) Previsiones

(\*\*) Aportación neta al crecimiento del PIB

(\*\*\*) Porcentaje de activos

Fuente: OCDE, Perspectivas Económicas, Diciembre. BCE, Boletín Mensual

sustancialmente mayor que en el año precedente y superior al de las exportaciones (FIG. 2). Esta evolución implicó una detacción de más de un punto porcentual al crecimiento del PIB en 2003, a la vez que elevó sustancialmente el déficit corriente de la economía española frente al resto del mundo, déficit cuya magnitud ha superado en 2003 al 3,5% del PIB de la economía española.

El crecimiento del empleo de la economía española en 2003, expresado en términos de puestos de trabajo equivalentes, según la Contabilidad Nacional, fue del 1,8% en los tres primeros trimestres sobre el mismo periodo de 2002 (1,5% en 2002), manteniéndose el desempleo estabilizado en el 11,4% de la población activa. En 2003 se desaceleró de forma sustancial el aumento del índice de precios de consumo, que aumentó en un 2,6% entre diciembre de dicho mes y el mismo periodo del año precedente (4% en 2002), lo que supuso un aumento medio anual del 3%. La desaceleración de la inflación se apreció también en el deflactor del PIB, que creció en un 3,7%, siete décimas menos que el año anterior. La fuerte apreciación del euro frente al dólar y la relativa estabilidad de los precios de la energía en 2003 resultaron decisivas a la hora de explicar la menor inflación de la economía española durante el pasado año.

El mayor déficit exterior de la economía española reflejó la fuerte expansión de la demanda interna, que contribuyó sustancialmente al crecimiento del resto del mundo, a la vista del fuerte empuje de las importaciones. El déficit exterior refleja también la presencia de una evidente perdida de competitividad de dicha economía, a la vez que es una consecuencia del importante nivel de endeudamiento alcanzado por parte del sector privado de la economía, especialmente de los hogares. La inclusión de España en la Unión Económica y Monetaria permite mantener de forma prolongada unos déficits significativos en la balanza de pagos. Dicha evolución también pone de manifiesto la reestructuración introducida en el conjunto de la actividad productiva, en la que ha tenido lugar un desplazamiento desde la industria y sectores de servicios de mercado hacia la construcción residencial y hacia los servicios asociados con la actividad turística.

En cuanto a la previsión correspondiente a la evolución de la economía española en 2004, todo indica que la demanda interna puede crecer aún con más fuerza en dicho año que en 2003, apoyada en una mayor expansión de la inversión productiva y en el mantenimiento de un ritmo de aumento de la construcción no inferior al 3%. Dicha evolución impulsará un crecimiento mayor del PIB, próximo al 3%, que

es el ritmo de crecimiento potencial, más de un punto por encima del crecimiento previsto para la Zona Euro, así como también reforzará el déficit corriente de balanza de pagos. Se desacelerará en 2004 de forma moderada la inflación respecto de 2003, que superará ligeramente al 2% en cuanto a crecimiento anual del IPC. El empleo registrará un aumento medio de alrededor del 2% sobre 2003, expresado en número de puestos de trabajo, reduciéndose el desempleo hasta el 11% de los activos.

El importante aumento del empleo no se está traduciendo en descensos más significativos de la tasa de desempleo en España como consecuencia del aumento de la población activa, que se está viendo impulsada por el importante volumen alcanzado por la inmigración y por la mayor tasa de actividad de la población femenina. El importante volumen alcanzado por el endeudamiento de los hogares acentúa la sensibilidad de la economía española ante elevaciones significativas de los tipos de interés. No se espera que en 2004 tenga lugar un incremento importante en los tipos de interés, a la vista sobre todo de la importante revaluación registrada por el euro. La evolución de los tipos de interés en 2004 dependerá sobre todo de la política seguida por las autoridades de la Reserva Federal de Estados Unidos, que parecen anteponer el logro de un mayor ritmo de crecimiento a cualquier otra consideración de política económica, especialmente en un año electoral.

### 3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN 2003

2003 fue el segundo año de vigencia del Plan de Vivienda 2002-05, cuyos objetivos para dicho ejercicio correspondían a un total de 113.125 actuaciones protegidas a financiar mediante créditos convenidos entre el Ministerio de Fomento y las entidades de crédito. El tipo de interés de los convenios de financiación en el ejercicio de 2003 ha sido el 3,96% (TAE) por debajo del 4,45% de 2002. Se elevó a 636,25 euros/m<sup>2</sup> el precio básico de las VPO a financiar durante el ejercicio de 2003, ascendiendo a 4.050,3 millones de euros el importe total de los préstamos convenidos para financiar dichas actuaciones.

En 2003 se estableció un amplio conjunto de nuevas normas de política de vivienda en el ámbito estatal, destacando las relativas a la creación de una nueva modalidad de municipios singulares, así como las destinadas a estimular la oferta de viviendas de alquiler por parte de propietarios individuales y de las empresas. Se modificó parcialmente en 2003 la normativa correspondiente a la valoración del suelo, atribuyéndose más competencia a las autonomías en este terreno. Se reguló también la cobertura del riesgo de tipos de interés mediante el correspondiente seguro.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2004 incluyen una partida de 661,5 millones de euros para la cobertura de los subsidios y subvenciones ligados a las actuaciones protegidas de política de vivienda, a la que hay que añadir las deducciones fiscales para compra de vivienda con financiación ajena en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y las existentes en el IVA por el concepto de aplicación de un tipo reducido en la compra de viviendas de nueva creación. Las ayudas fiscales previstas para 2004 ascienden a 5.517,5 millones de euros.

El ejercicio de 2003 del Plan 2002-05 se inició el 12 de marzo de 2003, tras la publicación del nuevo tipo de interés de los créditos convenidos para financiar las actuaciones protegidas de política de vivienda previstas en dicho ejercicio. En 2004 el Ministerio de Fomento ha modificado el precio básico nacional de las viviendas protegidas a construir en el ejercicio de 2004 del Plan 2002-05, elevándose el mismo en un 2% respecto de 2003 hasta 648,98 euros/m<sup>2</sup>, equivalentes a 107.981 pesetas por metro cuadrado, precio que puede ser objeto de una elevación sustancial por parte de las autonomías (Resolución de 20.12.2003, BOE del 8.1.2004). Por otra parte, la Orden del Ministerio de Fomento 20/2004, de 14 de enero (BOE de 16.1.2004) ha fijado al 31 de enero de 2004 como fecha de cierre del ejercicio de 2003, extendiendo hasta la misma el plazo máximo para calificar o declarar actuaciones protegidas que puedan recibir financiación cualificada del ejercicio de 2003.

En cuanto a la ejecución del ejercicio de 2003, hasta 31 de diciembre del pasado año se había autorizado un total de 104.998

**FIG. 3. Plan de Vivienda 2002-2005.  
Ejecución Programas 2002 y 2003**

Actuaciones	Autorizadas 2002	Objetivos 2003	Actuaciones (autorizaciones) 2003
I. VV protegidas .Nueva construcción	55.326	53.100	47.804
I.1. Para la venta	48.377	47.363	42.339
I.2. Para el alquiler	6.949	5.737	5.465
2.. Adquisición VV. Existentes	7.739	7.075	11.007
3. Rehabilitación protegida de viviendas	37.370	34.494	36.248
4. Urbanización suelo para viviendas protegidas	19.282	13.456	9.879
Total actuaciones protegidas. España	119.117	113.125	104.998
<b>CC. Autonomías. Total actuaciones autorizadas</b>	<b>2002 Actuaciones</b>	<b>%</b>	<b>2003 Enero-Diciembre</b>
Andalucía	18.693	15,6	14.579
Aragón	6.412	5,4	9.895
Asturias	4.460	3,7	1.095
Baleares	2.566	2,1	2.050
Canarias	3.087	2,6	1.738
Cantabria	1.639	1,4	777
Castilla y León	7.397	6,2	7.604
Castilla-La Mancha	2.911	2,4	5.057
Cataluña	17.513	14,6	14.389
Extremadura	3.826	3,2	3.517
Galicia	6.457	5,4	6.956
Madrid	21.943	18,3	15.918
Murcia	2.862	2,4	1.843
La Rioja	2.643	2,2	3.988
C.Valenciana	16.889	14,1	13.848
Ceuta	18	—	22
Melilla	401	0,3	3
<b>Total</b>	<b>119.117</b>	<b>100,0</b>	<b>104.998</b>
			100

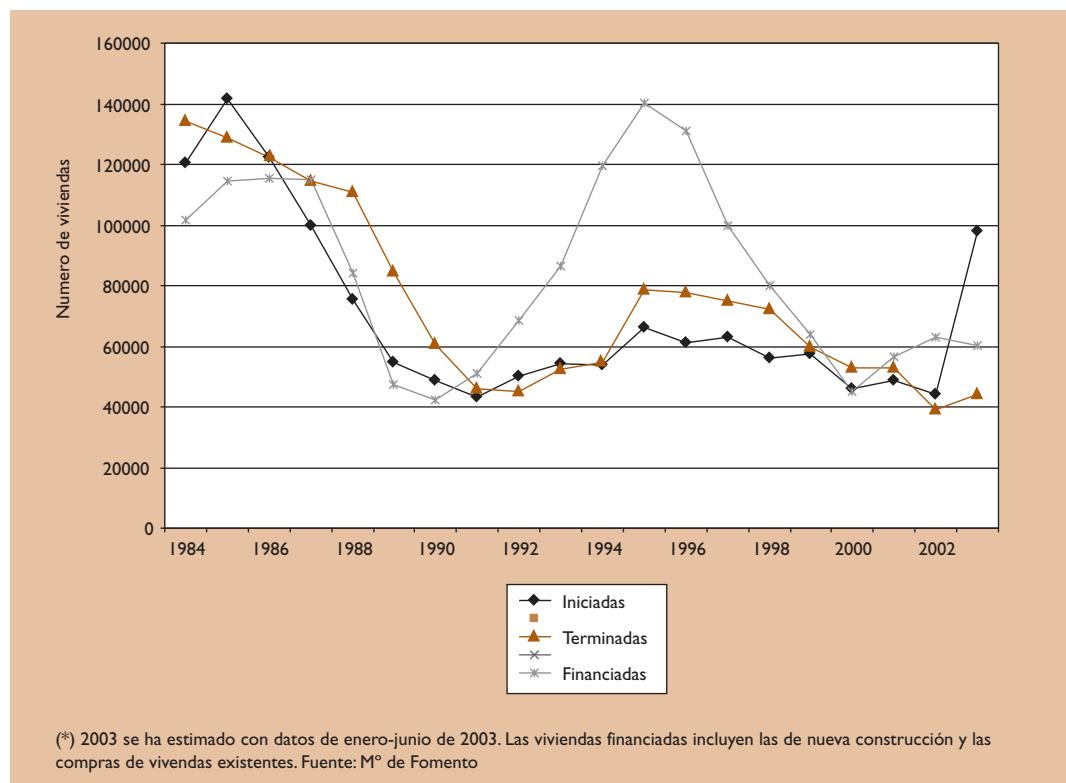
Fuente: M.º de Fomento, METROVACESA

actuaciones (FIG. 3), de las que 47.804 correspondían a la construcción de nuevas viviendas protegidas destinadas a la venta o al alquiler. En el total de las nuevas actuaciones protegidas autorizadas hasta la fecha citada destaca la mayor participación alcanzada en 2003 respecto del ejercicio de 2002 por parte de las actuaciones correspondientes a adquisición de vivienda existente y a rehabilitación, descendiendo la participación de las correspondientes a urbanización de suelo para la construcción de nuevas viviendas protegidas.

Las autonomías con mayor participación en el total de actuaciones protegidas del ejercicio de 2003 hasta 31.12.2003 fueron las de Madrid (15.918 actuaciones), Andalucía (14.579) y Cataluña (14.389). El Ministerio de Fomento ha avanzado la presencia de un fuerte aumento del 122% en el número de viviendas protegidas

iniciadas en el primer semestre de 2003 respecto del mismo periodo de 2002 (FIG. 4). Dicho aumento sería el primero que tendría lugar desde 1995, después el cual el total de viviendas protegidas iniciadas ha retrocedido sustancialmente, a pesar de los importantes volúmenes de viviendas protegidas financiadas en los últimos años.

Los elevados costes del suelo, reflejo de las expectativas generadas acerca de los precios de venta de las viviendas a construir sobre los terrenos, constituyen el principal obstáculo a la construcción de VPO en tiempos de auge inmobiliario. Esta situación no es uniforme dentro del territorio nacional afectado por el Plan 2002-05 (las autonomías del País Vasco y Navarra tienen planes de vivienda diferentes), resultando bastante más difícil construir viviendas protegidas en las áreas urbanas más densas, especialmente en las



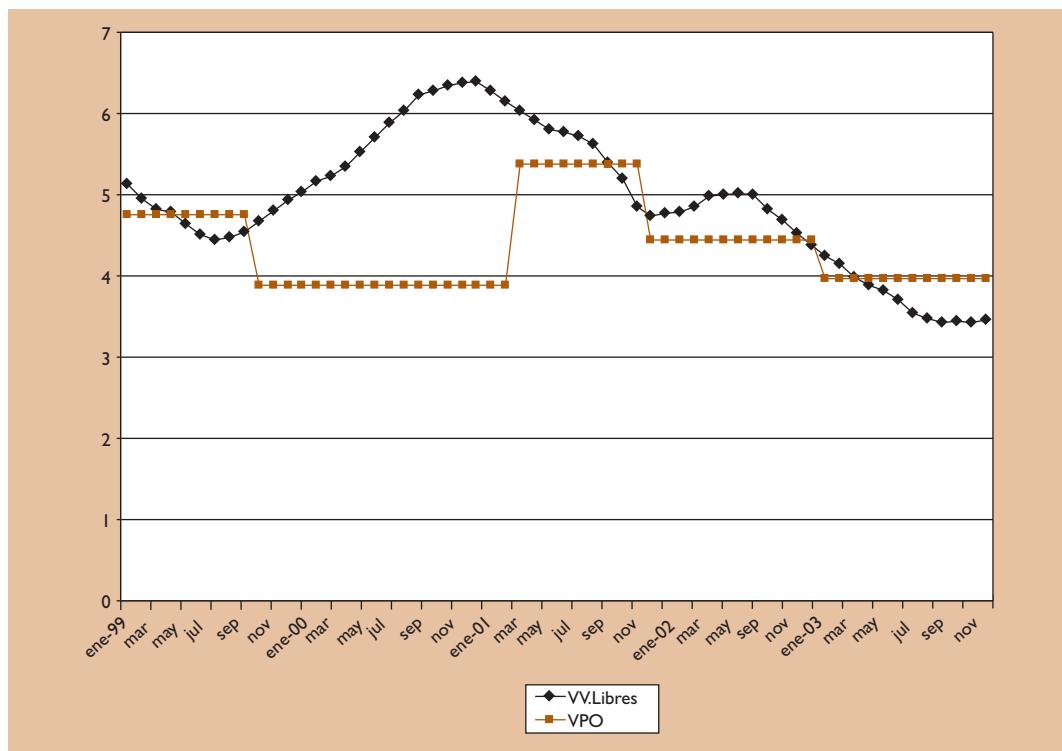
**FIG. 4. Política de Vivienda: Viviendas Financiadas, Iniciadas y Terminadas**

Fuente: Mº de Fomento

situadas en el entorno de las principales capitales. El principal atractivo de dicho tipo de viviendas radica en los precios de venta máximos de las mismas, puesto que los tipos de interés de los préstamos para VPO han resultado ser durante buena parte de 2003 superiores a los tipos de interés de mercado para la compra de viviendas (FIG. 5). Los precios máximos autorizados de venta de las viviendas protegidas en 2003 equivalían, en promedio, al 57,9% de los precios de mercado para el conjunto de España (FIG. 6). Los precios máximos más próximos a los de mercado eran los de las autonomías de Castilla-La Mancha (95,4%) y Galicia (94%), correspondiendo a la Comunidad de Madrid los precios mas alejados respecto de los existentes en el mercado (42,5%), situación que explica la práctica desaparición de la construcción de nuevas viviendas protegidas en esta autonomía durante los últimos años.

#### 4. MERCADO INMOBILIARIO. LA DEMANDA SE MANTUVO FUERTE EN 2003

La **demand**a de vivienda se ha mantenido boyante en el conjunto de 2003, lo que destaca por lo prolongado del actual periodo de expansión del mercado inmobiliario (FIG. 7). El total de viviendas tasadas en 2002 ascendió a 953.200, lo que supuso un aumento del 21,4% sobre el año anterior. En 2003 dichas tasaciones han vuelto a crecer por encima del 15%, destacando también el que las tasaciones ligadas al inmobiliario residencial han aumentado más que las del resto de inmuebles. En 2003 la demanda de inmuebles con destino a oficinas ha debido retroceder de forma clara sobre el año anterior, destacando la recuperación registrada en lo que a tasaciones de naves industriales se refiere (FIG. 8). Las transacciones de terrenos urbanos y de

**FIG. 5. Tipos de interés. VPO y Viviendas libres. Datos mensuales, 1999-2003**

Fuente: Banco de España

**FIG. 6. Precios máximos de venta de las VPO. CC. Autónomas. Medias ponderadas, 2003 Euros/m<sup>2</sup>. Relación Precios Máximos VPO/Precios de mercado**

CC. Autónomas (*)	Precios VPO euros/m <sup>2</sup> Util 2003 (**)	Precios VPO euros/m <sup>2</sup> Construido 2003(***)	Precios de mercado euros/m <sup>2</sup> Construido 2003 III	Relación precios máximos/Precios de Mercado (%) 2003
Andalucía	873,2	727,7	1.099,2	66,2
Aragón	992,5	827,1	1168,0	70,8
Asturias	1.050,50	875,5	1.158,2	75,6
Baleares	1.317,10	1.097,6	1.762,6	62,3
Canarias	992,5	827,1	1.347,6	61,4
Cantabria	980,6	817,2	1.408,8	58,0
Castilla y León	998,1	831,8	1.109,6	75,0
Castilla- La Mancha	927,1	772,6	810,1	95,4
Cataluña	1.118,20	931,8	1.866,7	49,9
Extremadura	697,0	580,8	624,5	93,0
Galicia	991,2	826,0	878,3	94,0
C. de Madrid	1.268,80	1.057,3	2.484,9	42,5
Murcia	815,9	679,9	914,4	74,4
La Rioja	1.000,70	833,9	1.282,5	65,0
C. Valenciana	868,2	723,5	1.053,6	68,7
<b>España</b>	<b>1.008,1</b>	<b>840,1</b>	<b>1.450,6</b>	<b>57,9</b>

(\*) Navarra y País Vasco no se incluyen por tener planes de vivienda al margen del Plan 2002-2005

(\*\*) Cada autonomía puede fijar un precio máximo hasta 1,56 veces el precio básico nacional.

(\*\*\*) 1 m<sup>2</sup> util = 1,20 m<sup>2</sup> construidos

Fuente: METROVACESA y Mº de Fomento

**FIG. 7. Mercado inmobiliario. Principales indicadores**

	Tasas de variación interanual (%)			
	2001/2000	2002/2001	2003/2002	Último dato
1. Hipotecas Urbanas Registradas				
1.1. Número total	-6,8	9,3	11,2	
1.2. V.V proyectadas	-8,0	0,3	4,3	
1.3. V.V construidas	-7,0	11,4	9,6	
1.4. Solares	29,1	-5,6	8,9	
2. Proyectos CC Arquitectos				
2.1. Total viviendas	-5,5	3,5	9,7	sep-03
2.2. VPO	-11,2	15,3	9,3	
2.3. VV. Libres	-5,0	2,6	9,7	
3. Visados dirección obra nueva. CC.Aparejadores				
3.1. Obra Nueva	1,4	4,3	19,8	oct-03
3.2. Certificados fin de obra.Viviendas	-0,3	16,8	5,6	
4. Licencias municipales de obras.Viviendas a construir	5,1	2,6	24,3	jul-03
5. Viviendas Iniciadas.Total	-1,8	3,7	20,9	jun-03
5.1. VV. Libres.	-2,6	5,0	15,2	
5.2. VV. protegidas	6,1	-9,6	122,2	
6. Viviendas terminadas	21,5	2,9	12,8	jun-03
7. Índice del coste de la construcción.	0,3	3,1	2,0	sep-03
7.1. Edificación	1,2	2,8	202	
7.2. Ingeniería Civil	-3,2	4,4	1,0	
8. Consumo aparente de cemento	9,7	4,7	4,4	dic-03
9. Encuesta coyuntural de la construcción Valor de los trabajos realizados (Deflactado)				
9.1. Total construcción	7,8	5,6	3,8	2003-III
9.2. Edificación	6,7	7,4	4,6	
9.3 No Edificación	10,4	3,1	3,1	
10. Nueva contratación (deflectada)	-6,5	16,6	7,2	2003-III
11. Inversión Extranjera en Inmuebles Precios corrientes	21,7	27,7	30,7	oct-03
12. Encuesta de Población Activa				
12.1. Empleo. Ocupados. Construcción	7,8	3,4	2,6	2003.III
12.2. Hogares(IV/IV)	2,7	2,0	2,0	
13. Afiliados a la S.Social. Construcción	7,2	3,4	3,9	nov-03
14. Precios de las viviendas y alquileres				
14.1. Precio viviendas tasadas. MOFO	15,0	17,4	15,7	2003.III
14.2. Precios viviendas. Nuevas.Tinsa	17,8	12,8	16,8	2003.III
14.3. Precios Vvdas.nuevas capitales(ST)	8,9	14,7	15,8	2003.IV
14.4. Alquileres .IPC	4,5	4,3	4,3	dic-03

Nota: D/D y IV/IV indican que la variación es la registrada sobre el mismo periodo del año anterior

Fuente: METROVACESA, INE, MOFO, Tinsa, Sociedad de Tasación. Banco de España.

edificios residenciales completos se han acelerado en 2003, lo que revela la persistencia de una fuerte demanda por parte de inversores en el subsector inmobiliario.

La inversión exterior en inmuebles en España creció en un 23% en el periodo enero-octubre de 2003 sobre el año precedente, una buena parte de las cuales se ha debido destinar a segunda residencia. La nueva

**FIG. 8. Tasaciones de bienes inmuebles. Variaciones interanuales**

	Cifras Absolutas(miles)		Porcentajes de variación anual	
	2002	2002/1997(*)	2002/2001	2003/2002(previsión)
<b>Bienes Inmuebles</b>	<b>1190,9</b>	<b>7,0</b>	<b>20,1</b>	<b>17,0</b>
1. FF Rusticas	17,5	-0,7	10,0	19,0
<b>2. Terrenos Urbanos</b>	<b>27,0</b>	<b>12,6</b>	<b>16,3</b>	<b>23,0</b>
3. Edificios Completos	74,4	7,8	12,0	22,0
<b>3.1. Residenciales</b>	<b>39,7</b>	<b>13,1</b>	<b>16,4</b>	<b>31,0</b>
3.2. Terciarios	3,2	9,6	-7,1	60,0
3.3. Industriales	24,9	7,0	3,6	18,0
3.4. Otros				
4. Elementos de edificios	1064,5	8,7	21,0	17,0
<b>4.1. Viviendas</b>	<b>953,2</b>	<b>8,6</b>	<b>21,4</b>	<b>18,5</b>
4.2. Oficinas	9,5	4,3	18,0	-20,5
4.3. LL Comerciales	64,4	2,2	7,8	8,7
5. Edificaciones ligadas a una actividad económica	5,4	9,1	15,1	-2,0
6. Otros BB inmuebles	2,1	11,1		-55,5

(\*) Crecimiento medio anual.

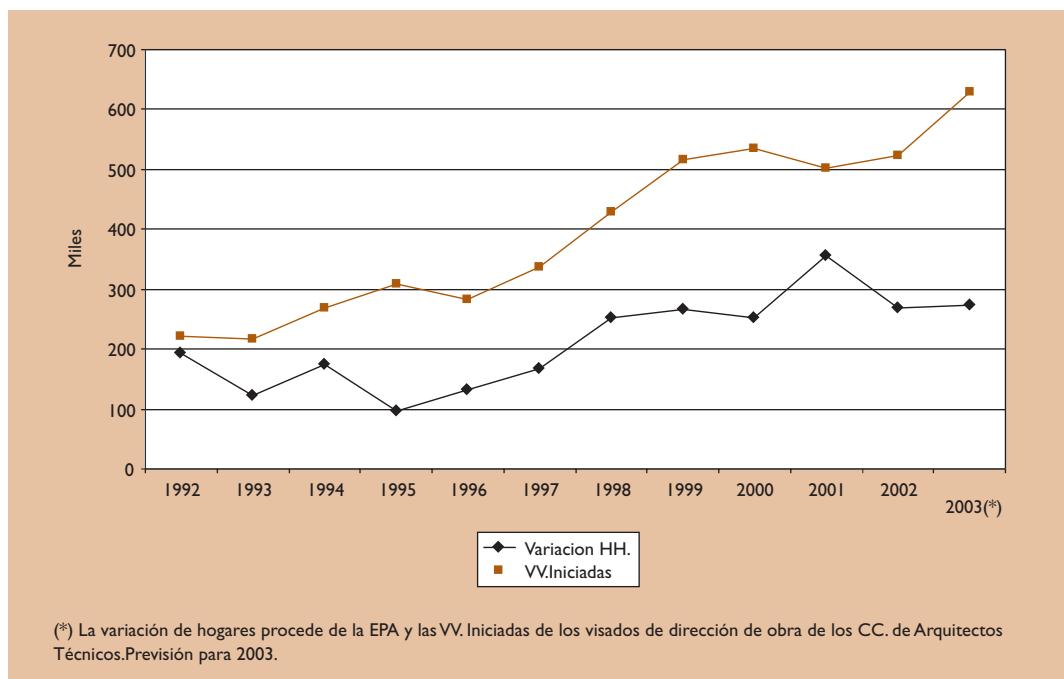
Fuente: Banco de España, METROVACESA.

aceleración registrada en el número de hipotecas urbanas registradas en enero-septiembre de 2003, que aumentaron en un 11,2%, por encima del 9,3% de 2002, confirma también la fuerza de la demanda de inmuebles ligados a la construcción de vivienda.

En cuanto a la **actividad constructora**, los diferentes indicadores registraron aumentos importantes en el número de viviendas iniciadas en 2003. Conviene destacar que los aumentos citados fueron más intensos en la primera parte de 2003 que en el tercer trimestre de dicho año. Los mayores aumentos sobre 2002 correspondieron a los visados de los Colegios de Arquitectos Técnicos (19,8% en enero-octubre) y a las Licencias Municipales de Obras para la construcción de viviendas (24,3% en enero-julio). Todo indica que en 2003 la cifra de viviendas iniciadas ha superado posiblemente la cifra de 600.000, así como también es posible que el aumento correspondiente a las iniciaciones de viviendas protegidas sea superior al de las viviendas libres por primera vez en mucho tiempo. El total de las viviendas terminadas en 2003 puede situarse entorno a las 525.000.

Entre los restantes indicadores de actividad en la construcción, destaca el aumento interanual del 3,9% registrado en el mes de noviembre en el total de afiliados a la Seguridad Social en dicho sector, aumento superior al del conjunto de afiliados durante el pasado año (3%). El número de puestos de trabajo equivalentes en la construcción, de acuerdo con los datos de la Contabilidad Nacional Trimestral, aumentó en un 4,4% en el tercer trimestre de 2003, ascendiendo a 1.853.500, el 10,9% del total de dicha magnitud. La obra construida en la construcción y el consumo aparente de cemento desaceleraron el crecimiento de 2003 respecto del año precedente, creciendo mas los trabajos realizados en edificación que en el conjunto del sector de la construcción.

Los **precios de las viviendas** parecen haber registrado una moderada desaceleración en 2003, a la vista de que el aumento interanual de los valores de tasación de la Estadística del Ministerio de Fomento fue del 15,7% en el tercer trimestre del pasado año, frente al 17,4% del cuarto trimestre de 2002. El aumento medio interanual en los tres primeros trimestres de 2003 fue del 16,9%, superior al 16,6% de 2002



**FIG. 9. Viviendas Iniciadas y Creación neta de nuevos hogares. Totales anuales**

Fuente: METROVACESA, INE y MOFO

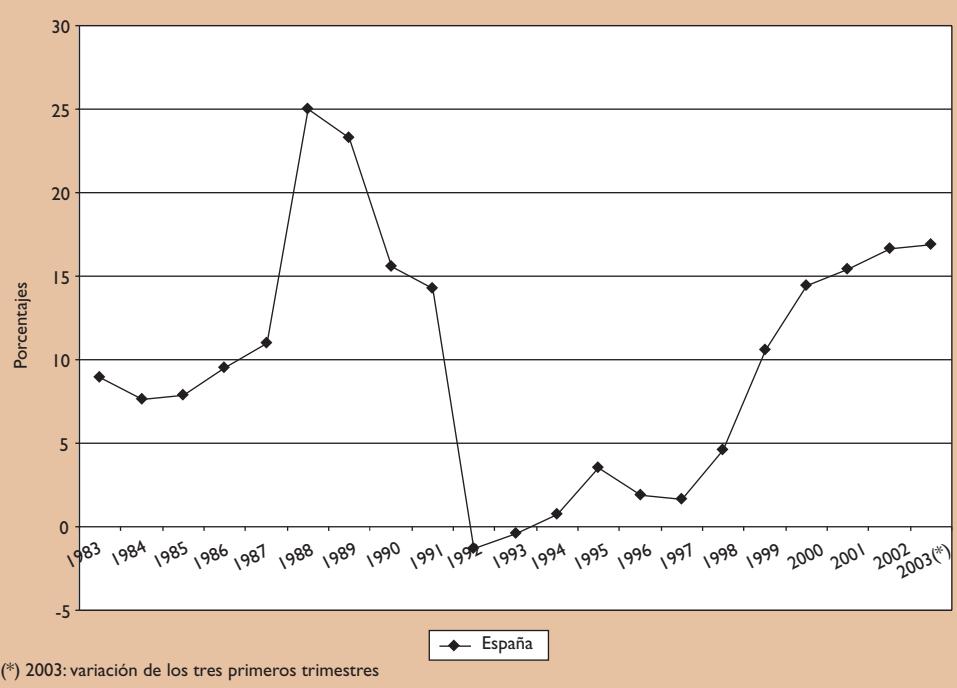
(FIG. 10). La desaceleración citada de los precios de las viviendas resultó ser especialmente destacada en las autonomías de Madrid (22,7% fue el aumento del tercer trimestre de 2003 en dicha autonomía frente al 25,4% de 2002), Murcia, Navarra, Canarias y Castilla y León. En estas dos últimas autonomías los aumentos interanuales de los precios de las viviendas en el tercer trimestre de 2003 resultaron ser especialmente moderados, destacando el 6,1% de aumento interanual de Canarias, que fue una de las autonomías en las que el aumento de los precios fue más destacado al comienzo de la actual etapa de auge inmobiliario (FIG. 11).

El aumento acumulado en los seis años transcurridos entre el tercer trimestre de 2003 y el mismo periodo de 1997 fue del 111,3% en el conjunto de España. Los aumentos más intensos fueron los de Baleares (174,3%), País Vasco (126%) y Madrid (130,8%), y los más reducidos los de Galicia (53,4%) y Extremadura (60,9%). En 2003 destacó también el hecho de que las viviendas de más de 20 años presentaran los mayores crecimientos dentro de los diferentes

estratos de antigüedad de las viviendas, el 20,2%, frente al 12,8% correspondiente a las viviendas de menos de un año.

La estadística de precios de ventas de las viviendas de nueva construcción en capitales de provincia, elaborada por la Sociedad de Tasación, correspondiente a diciembre de 2003 presentó un precio medio en dicha fecha de 1.931 euros/m<sup>2</sup> (casi 321.300 pesetas/m<sup>2</sup>), un 15,8% sobre 2002, lo que implicó una aceleración de los aumentos de los precios citados en 2003 respecto del 14,7% del año pasado (FIG. 12). Logroño fue la ciudad española en la que los precios de venta de las viviendas del tipo citado experimentaron el mayor aumento (21,2%), seguida de Málaga (20%), Gerona (20%) y Toledo (20%). La capital con precios de las viviendas de nueva construcción más elevados en diciembre de 2003 era Barcelona (2.917 euros/m<sup>2</sup>), seguida de Madrid (2.868 euros/m<sup>2</sup>) y San Sebastián (2.788 euros/m<sup>2</sup>). Las capitales con menores precios de venta de la vivienda eran Badajoz (959 euros/m<sup>2</sup>) y Lugo (976 euros/m<sup>2</sup>).

Un trabajo publicado en el número de diciembre del Boletín Mensual del Banco



**FIG. 10. Precios de las viviendas. Aumento medios anuales, 1983-2003**

Fuente: METROVACESA y Mº de Fomento.

**FIG. 11. Precios de las viviendas España. CC. Tercer trimestre 2003**

CC. Autónomas (*)	Precios euros/m <sup>2</sup>	Crecimientos 2003/2002 (*)	Crecimientos 2002/2001 (**)	Crecimientos 2003/1997 (***)
C. de Madrid	2.484,9	22,7	25,4	130,8
Pais Vasco	2.173,7	14,6	14,4	134,2
Cataluña	1.866,7	17,1	16,3	126,0
Baleares	1.762,6	13,5	10,9	174,3
Navarra	1.543,4	18,5	21,1	109,0
<b>ESPAÑA</b>	<b>1.450,6</b>	<b>15,7</b>	<b>17,4</b>	<b>111,3</b>
Cantabria	1.408,8	15,3	17,0	104,2
Canarias	1.347,6	6,1	10,1	109,3
La Rioja	1.282,3	14,3	21,8	112,8
Aragón	1.168,0	14,1	14,3	113,7
Asturias	1.158,2	13,2	8,9	80,5
Castilla y León	1.109,6	4,6	11,6	77,0
Andalucía	1.099,2	16,0	19,3	104,1
C.Valenciana	1.053,6	15,3	17,2	110,1
Murcia	914,4	18,4	24,4	116,3
Galicia	878,3	4,9	14,3	53,4
Castilla-La Mancha	810,1	16,6	16,8	76,7
Extremadura	624,3	9,4	8,0	60,9

(\*) Tercer trimestre de 2003 sobre el mismo período de 2002

(\*\*) 4.º trimestre de 2002 sobre el mismo período de 2001

(\*\*\*) Tercer trimestre de 2003 sobre el segundo trimestre de 1997

Fuente: METROVACESA, M.º de Fomento. Boletín Estadístico.

**FIG. 12. Viviendas: Precios de las viviendas de nueva construcción en capitales de provincia. Datos a 31 de diciembre**

CC. Autónomas	Euros/m <sup>2</sup>	2003/2002	2002/2001	2003/1997
Madrid	2.868	17,2	18,5	91,4
Cataluña	2.649	16,4	9,7	87,6
Pais Vasco	2.439	13,6	13,6	93,4
<b>ESPAÑA</b>	<b>1.931</b>	<b>15,8</b>	<b>14,7</b>	<b>86,4</b>
Asturias	1.739	16,2	7,9	77,2
Navarra	1.739	17,4	9,3	99,7
Cantabria	1.699	10,6	20,7	70,8
Aragón	1.637	19,6	12,5	96,2
Castilla y León	1.536	10,6	13,5	75,0
Canarias	1.489	11,8	9,1	92,7
Baleares	1.477	19,9	7,9	104,8
La Rioja	1.430	21,2	13,1	89,3
Andalucía	1.367	15,6	19,5	94,9
Valencia (Comunidad)	1.262	15,9	15,0	75,9
Galicia	1.256	10,9	11,4	57,7
Murcia	1.210	7,5	17,0	78,8
Castilla-La Mancha	1.172	17,3	13,0	70,7
Extremadura	1.001	19,6	18,4	67,7

Nota: en las autonomías pluriprovinciales, los precios y las tasas se refieren a la media de las correspondientes capitales de provincia

Fuente: Sociedad de Tasación.

Central Europeo<sup>2</sup> revela que en el periodo 1999-2002 España presentó la mayor desviación al alza respecto del aumento medio de los precios de la vivienda en el conjunto de países del área económica citada, casi un 10% de desviación, seguida de Grecia e Italia, correspondiendo a Austria el menor aumento de dichos precios, casi un 7% por debajo del aumento medio citado. Según el trabajo en cuestión, el aumento medio anual de los precios de las viviendas en los cuatro años que terminaron en el primer trimestre de 2003 fue del 7%, mientras que en España el aumento registrado en el mismo periodo fue del 13,4%. Según dicho trabajo, existen dinámicas territoriales diferenciadas dentro de cada país de la eurozona, correspondiendo a las grandes áreas urbanas variaciones mas acentuadas, tanto al alza como a la baja, respecto de las áreas no urbanas.

<sup>2</sup> Evolución de los precios de la vivienda en la zona del euro», *Boletín Mensual del BCE*, diciembre 2003: 40-42.

Según el trabajo en cuestión, existen factores comunes en los diferentes países miembros de la eurozona que explican las importantes elevaciones registradas por los precios de la vivienda después de 1997. Destacan, por su especial incidencia, los correspondientes al crecimiento positivo del empleo registrado en los países citados entre 1999 y 2001, los bajos tipos de interés aplicados desde 1998, el posible desplazamiento de la inversión financiera desde los mercados de renta variable a la vivienda, especialmente en un periodo de evolución negativa de dichos mercados como fue el comprendido entre 2000 y marzo de 2003. Por último, la creciente integración del mercado hipotecario con el resto del sistema financiero ha acentuado la sensibilidad de los precios de la vivienda a los tipos de interés, al desaparecer las restricciones de crédito frecuentes en el pasado.

Junto a los factores comunes citados, existen causas específicas de cada país, que suelen corresponderse con los determinantes a largo plazo de dichos precios. Dentro de

estos últimos destacan los factores asociados con el carácter local de los mercados de vivienda (incentivos fiscales, costes de transacción, reglamentación urbanística municipal) y con las particulares tendencias demográficas de cada país. Por otra parte, los mayores descensos de los tipos de interés han coincidido con los casos de mayores aumentos de los precios de las viviendas, como ha sido el caso de Irlanda, España, Grecia y Portugal, en los que se ha reforzado la convergencia hacia unos precios de la vivienda más similares entre todos los países miembros de la eurozona, circunstancia que en el caso de Alemania y Austria no ha ejercido ninguna influencia.

## 5. FINANCIACIÓN. LOS TIPOS DE INTERÉS PARECEN TOCAR FONDO

En 2003 los tipos de interés de los créditos hipotecarios a largo plazo para la compra de vivienda descendieron en España en ocho décimas de punto porcentual entre diciembre de dicho año y el mismo mes de 2002 (FIG. 13).

El descenso medio anual de los tipos de interés de los préstamos citados en 2003 fue de 1,1 puntos porcentuales, diferencia entre el tipo medio de dichos créditos en 2002, el 4,80% (TAE) y el tipo medio de 2003, el 3,71% (TAE). El tipo mínimo anual de interés de los préstamos-vivienda se alcanzó en septiembre de 2003, mes en el que se situó en el 3,43% (TAE). El año terminó con un tipo de interés medio en diciembre de 2003 algo más elevado, el 3,51%. Los tipos de interés de los préstamos a la vivienda siguieron, con retraso, la evolución del euríbor a doce meses. Este último aumentó entre junio y noviembre de 2003, volviendo a retroceder de nuevo en diciembre, evolución esta que, de continuar en enero de 2004, podría dar lugar a nuevos descensos en los préstamos a la vivienda en el transcurso de los primeros meses de 2004.

Detrás del momentáneo cambio de tendencia de los tipos de interés a largo plazo del mercado mayorista de dinero está la evolución del euro en 2003. La recuperación de la actividad productiva registrada en los últimos meses de 2003, el carácter a todas luces reducido de los tipos de interés vigentes

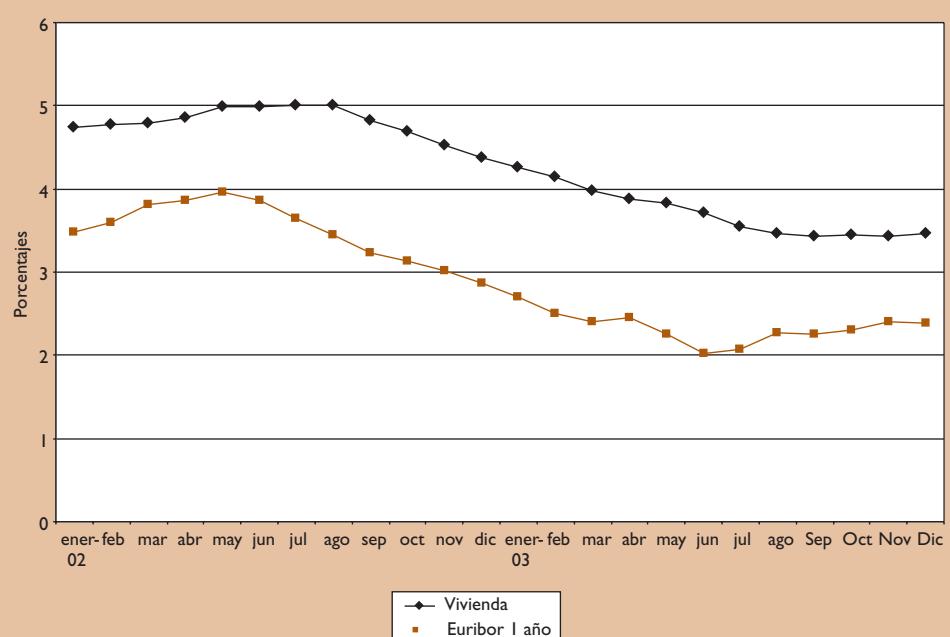


FIG. 13. Tipos de interés. Euribor (12 meses) y Préstamos-Vivienda, 2002-2003

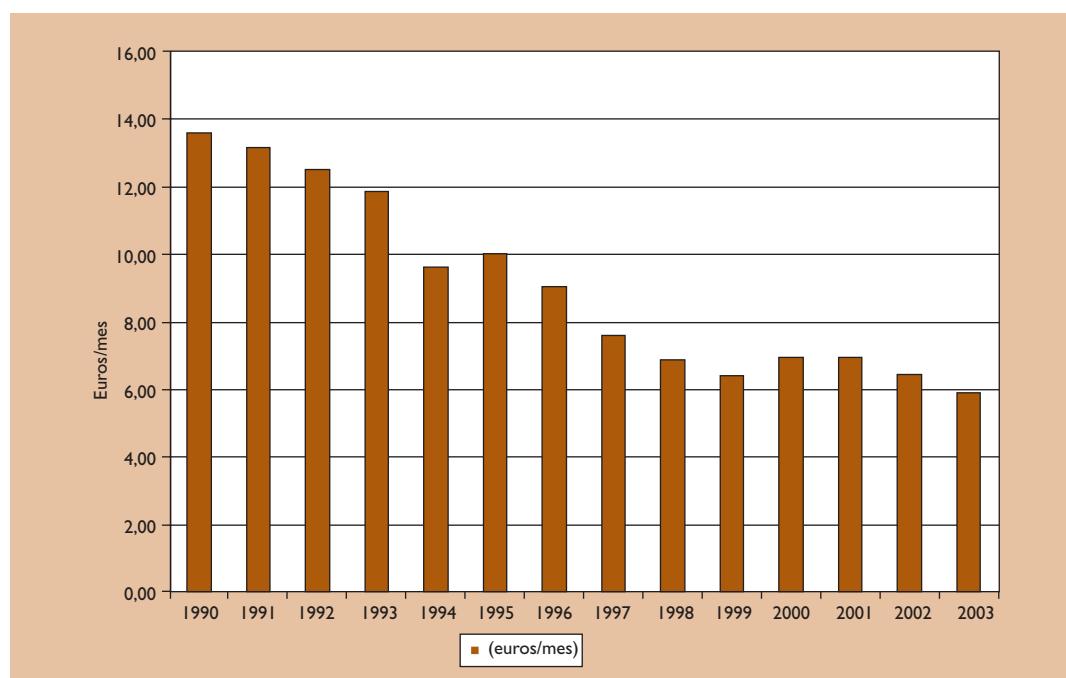
Fuente: Banco de España, METROVACESA

en 2003 y el temor a que los aumentos de los precios de venta de las viviendas resultasen excesivos hacían prever la posibilidad de que tuviesen lugar correcciones al alza en los tipos de interés, como lo confirman las elevaciones registradas por los tipos de interés en Australia y Reino Unido en el ultimo trimestre de 2003. Dichas expectativas se reflejaron en el comportamiento reciente moderadamente alcista de los tipos de interés del euríbor en la segunda parte de 2003.

La fuerte revaluación del euro frente al dólar en 2002-03 ha provocado un cambio de signo en las expectativas, puesto que al mantener Estados Unidos los tipos de interés estabilizados en unos niveles especialmente reducidos, las elevaciones de los tipos en Europa podrían contribuir a reforzar aún mas la tendencia al alza del euro frente al dólar, evolución considerada con unanimidad como no positiva para la economía de la eurozona. Esto significa que los tipos de interés pueden experimentar un cierto recorrido a la baja en los primeros meses de 2004, aunque no parece que ello implique

reducciones significativas respecto de los muy bajos niveles alcanzados en 2003. Se puede anticipar un retorno de las expectativas alcistas para los tipos de interés en el segundo semestre de 2004, a la vista del comportamiento de los déficits público y exterior de la economía de Estados Unidos.

El descenso de los tipos de interés en 2003 dio lugar a un retroceso del -8,7% en la cuota a pagar por un préstamo a 20 años (FIG. 14), casi un 57% por debajo de la cuota correspondiente a 1990. La cuota media de los préstamos para compra de vivienda en 2003 fue de 5,87 euros/mes para un crédito a 20 años. El nuevo descenso de los tipos de interés y las expectativas de nuevos aumentos en los precios de las viviendas estimularon en 2003 una mayor demanda de financiación crediticia para compra de vivienda, registrándose un aumento del 19,9% entre el saldo del conjunto del crédito inmobiliario (construcción, compra y promoción) en septiembre de 2003 y el del mismo mes del año precedente. La participación del crédito inmobiliario dentro del crédito al sector privado de la economía



**FIG. 14. Cuota a pagar por cada mil euros de préstamo a veinte años, al tipo medio anual de mercado de los préstamos para compra de vivienda, 1990-2003**

Fuente: Banco de España y estimación propia.

**FIG. 15. Crédito al Subsector Inmobiliario. Saldos, a 31-XII**

	Millones de euros		
	1997	2002	2003.III
1. Hogares. Adquisición y compra de vivienda	104.292	240.139	264.453
1. bis. Incluidos los créditos titulizados		252.108	284.305
2. Construcción edificios	15.469	40.725	44.883
3. Instalación y acabado de edificios	2.969	5.874	5.046
4. Servicios. Actividades Inmobiliarias.	17.549	55.475	72.545
<b>5. Créditos M. Inmobiliario (1 a 4)</b>	<b>140.279</b>	<b>342.213</b>	<b>388.253</b>
<b>5. bis Incluidos titulizados</b>	<b>354.182</b>	<b>408.105</b>	
6. Crédito a otros sectores residentes (OSR)	354.346	701.663	770.523
6. bis. Incluidos titulizados	740.593	819.949	
<b>7. Participación del crédito inmobiliario sobre el crédito OSR(6/7*100)(%)</b>	<b>39,6</b>	<b>48,8</b>	<b>50,4</b>
<b>7. bis. Incluidos los créditos titulizados</b>	<b>47,8</b>	<b>49,8</b>	
8. Ritmo anual de aumento del crédito inmobiliario(%) (*)	18,2	19,2	17,6
8. bis. Incluidos los créditos titulizados (*)	19,2	19,9	

(\*) Tercer trimestre de 2003 sobre el mismo periodo de 2002

Nota: los datos de este cuadro se inician en 1997, por ser este el año inmediatamente anterior al presente episodio de auge inmobiliario.

Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico.

por parte de las entidades de crédito ascendió al 49,8% si se incluyen los créditos titulizados, dos puntos mas de participación que en la misma fecha de 2002 (FIG. 15).

Dentro del crédito inmobiliario, el mayor crecimiento interanual en 2003 correspondió al componente de Servicios Inmobiliarios, que creció en un 41,4%, mientras que el crédito a los hogares para compra de vivienda aumentó en un 19,9%, incluyendo los créditos titulizados, que son mas relevantes en este componente del crédito inmobiliario que en los restantes, que no suelen titulizarse por su mayor riesgo (FIG. 16). El fuerte aumento de los préstamos para compra de vivienda, que se formalizan a un plazo medio de unos 23 años en España y que en su mayoría son a tipo de interés variable, ajustable cada año, ha permitido la financiación del auge inmobiliario en España en los últimos años, pero también ha dado lugar a un crecimiento rápido del endeudamiento de los hogares. La relación entre la deuda de los hogares y el PIB no alcanza los niveles mas altos de la eurozona en España, pero si que ha sido el país miembro en el que han

tenido lugar los aumentos mas intensos de la deuda en cuestión después de 2000<sup>3</sup>.

La relación entre la deuda de los hogares y la renta disponible familiar ha pasado desde el 51,8% de 1997 hasta situarse por encima del 85% en 2003. La relación entre el saldo del endeudamiento de los hogares por medio de préstamos, que en mas del 89% corresponde a préstamos a largo plazo, y el conjunto de los activos financieros de las familias ha crecido desde el 29,7% de diciembre de 1997 hasta el 58,1% en septiembre de 2003, según las Cuentas Financieras estimadas por el Banco de España (FIG. 17). La evolución seguida por esta magnitud indica que en el presente episodio de auge inmobiliario el nivel de endeudamiento de las familias ha crecido bastante mas que en el «boom» precedente, como lo indica el hecho de que la relación citada en 1990-91 no superase al 40% de la riqueza financiera de los hogares.

El riesgo de las familias ante potenciales elevaciones de los tipos de interés resulta ahora

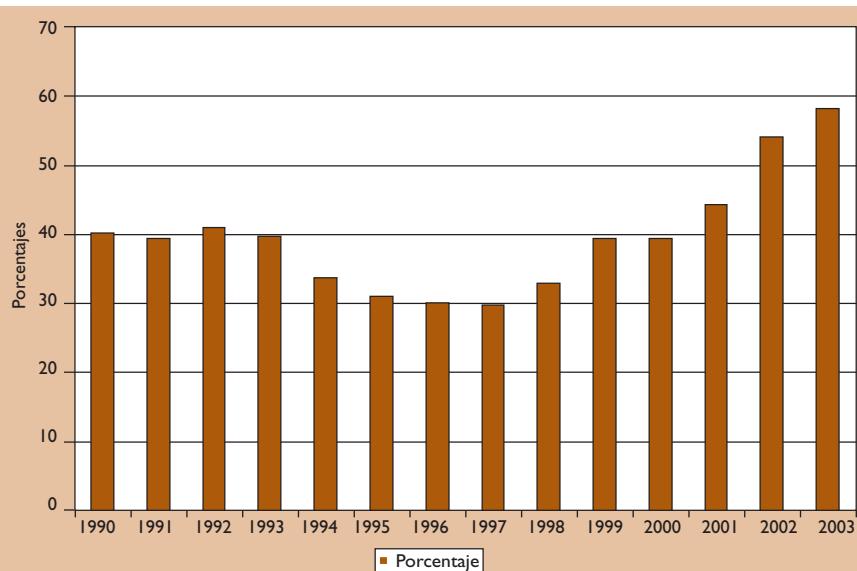
<sup>3</sup> «Evolución del endeudamiento de los hogares», Boletín Mensual del BCE, Noviembre 2003.

**FIG. 16. Accesibilidad Vivienda. CC. Autónomas. Tercer trimestre de 2003**

Comunidad Autónoma	Precio Vivienda Euros	Renta Familiar Anual (euros)	Tipo de interés (%) Nominal
Andalucía	98.930	15.662	3,43
Aragón	105.116	16.446	3,43
Asturias	104.234	17.353	3,43
Baleares	158.633	15.706	3,43
Canarias	121.282	14.591	3,43
Cantabria	126.788	16.301	3,43
Castilla-La Mancha	72.905	14.741	3,43
Castilla y León	99.866	16.052	3,43
Cataluña	167.999	17.920	3,43
C.Valenciana	94.820	15.2090	3,43
Extremadura	56.182	14.169	3,43
Galicia	79.084	15.088	3,43
Madrid	223.638	20.559	3,43
Murcia	82.300	14.215	3,43
Navarra	138.904	19.086	3,43
Pais Vasco	195.631	20.696	3,43
La Rioja	115.426	14.993	3,43
<b>España</b>	<b>130.554</b>	<b>17.165</b>	<b>3,43</b>

Nota: la renta familiar corresponde a la de una familia monosalarial que estimado a partir del coste salarial. El plazo del crédito es de 20 años

Fuente: M<sup>a</sup> de Fomento, INE, Banco de España, METROVACESA.



Nota: los activos financieros netos equivalen a los activos financieros menos los préstamos a corto y largo plazo. El dato de 2003 es el del tercer trimestre

**FIG. 17. Endeudamiento de los hogares: préstamo sobre activos financieros netos, 1990-2003**

Fuente: Banco de España y estimación propia

bastante mas intenso que en el periodo previo de expansión del mercado de la vivienda. Destaca sobre todo el intenso aumento del endeudamiento en 2001-2003, aunque es evidente que el componente de la riqueza no financiera de los hogares ligado a los activos inmobiliarios de las familias también ha alcanzado niveles especialmente altos.

## 6. SE ENDURECIÓ EL ESFUERZO DE ACCESO A LA VIVIENDA EN 2003

En 2003 tuvo lugar un nuevo retroceso de los tipos de interés (el tipo medio nominal de los prestamos de mercado para compra de vivienda descendió en mas de un punto porcentual respecto de 2002), lo que supuso un descenso medio del -8,7% en la cuota a pagar (en concepto de devolución del principal del préstamo e intereses) por cada mil euros de préstamo en el caso de que el plazo fuese de 20 años. Por otra parte, el aumento medio salarial en los tres primeros trimestres de 2003 sobre el mismo periodo de 2002 fue del 4,1%. De lo

anterior se deriva que la evolución a la baja de los tipos de interés, con la consiguiente reducción de la cuota a pagar, junto con el aumento salarial citado, implicaría un aumento del 13,6% en el posible precio a pagar por parte de una familia monosalarial que destinase al servicio del préstamo la tercera parte de sus ingresos salariales en 2002 y 2003. Sin embargo, el nuevo aumento de los precios de venta de las viviendas, que ha sido del 16,9% en el promedio de los tres primeros trimestres de 2003 sobre el año anterior, implica que el precio accesible para el hogar que destinase la tercera parte de sus ingresos al servicio del préstamo supone solo el 80,3% del precio de mercado de la vivienda libre, por debajo del 82,7% correspondiente al mismo periodo d e 2002.

El importante aumento de los precios de 2003 ha vuelto a generar un nuevo crecimiento del esfuerzo de acceso a la vivienda en España en dicho año, a pesar de que los menores tipos de interés y los mas altos niveles salariales permitían en principio un crecimiento significativo del precio de la vivienda accesible con el mismo esfuerzo, expresado en proporción

**FIG. 18. Accesibilidad (esfuerzo de acceso) de la vivienda en España**

	Precio medio Vivienda (75 m <sup>2</sup> ) (1) Euros (*)	Renta Familiar Anual (monosalarial) (2) Euros (***)	Tipo interés Préstamo (%) (3) (**)	Precio/Renta Familiar (4) = (1)/(2)	Esfuerzo Bruto (***) 20 años (%) (5)
1990	50.883	10.217	15,56	4,98	64,9
1991	58.172	10.989	14,97	5,29	66,8
1992	57.391	11.817	14,08	4,86	58,2
1993	57.156	12.569	13,17	4,55	51,7
1994	57.559	13.166	9,95	4,37	40,4
1995	59.578	13.761	10,52	4,33	41,6
1996	60.684	14.376	9,06	4,22	36,3
1997	61.628	14.871	6,70	4,14	30,1
1998	64.495	15.211	5,51	4,24	28,0
1999	71.304	15.559	4,62	4,58	28,1
2000	81.623	15.917	5,62	5,13	34,2
2001	94.221	16.469	5,61	5,70	38,1
2002	109.884	17.104	4,69	6,42	39,7
2003(****)	128.436	17.797	3,64	7,22	40,7

(\*) Vivienda de 90 metros cuadrados construidos. El precio corresponde a la media de España de la Estadística de Precios de la Vivienda del Ministerio de Fomento

(\*\*) INE. índice e costes laborables. Como salario anual se emplea la serie de coste salarial.

(\*\*\*) El préstamo cubre el 80% del precio de venta. El esfuerzo se refiere al porcentaje de la renta familiar monosalarial. El tipo de interés, nominal, es la media anual correspondiente al conjunto de entidades, restamos hipotecarios para compra de vivienda.

(\*\*\*\*) Estimación, a partir de los datos de los tres primeros trimestres

Fuente: Mº de Fomento, INE, Banco de España, METROVACESA.

de la renta familiar. En 2003 el esfuerzo medio de acceso a la vivienda de 90 metros cuadrados construidos se situará en las proximidades del 41% de la renta familiar monosalarial en el conjunto del año (FIG. 18), un punto más que en 2002. La reducción de los tipos de interés parece generar en España un efecto inflacionista sobre los precios de la vivienda relativamente superior al descenso del esfuerzo de acceso que los menores tipos implican.

El esfuerzo de acceso a la vivienda en 2003 resultó ser todavía inferior al de 1990-91, a pesar de que la relación entre los precios de venta de las viviendas y la renta media salarial anual fue ampliamente superior en el pasado año que en el periodo citado. El que los tipos de interés fuesen en 2003 doce puntos porcentuales inferiores a los de 1990-91 explica el menor esfuerzo medio de acceso que el pasado año suponía el acceso a la vivienda respecto del periodo citado, en el que se alcanzó el mayor nivel relativo de los

precios de las viviendas en España en el auge precedente.

En el tercer trimestre de 2003 el esfuerzo de acceso citado resultó ser mas alto que en el conjunto del mismo año por causas estacionales (FIG. 19). En dicho periodo la relación entre el precio de venta de la vivienda de 90 metros cuadrados construidos y la renta salarial anual fue de 7,61, absoluto «record» de dicha relación desde que se dispone de estadísticas sobre las variables que determinan el nivel de la misma. El esfuerzo resultante fue del 42,1% de la renta familiar citada, relación que oscila entre el 60,2% correspondiente a la Comunidad de Madrid y el 21,9% de Extremadura. El esfuerzo citado resulta significativamente más alto en las zonas territoriales más urbanas, existiendo disparidades notables entre las capitales de provincia y las ciudades del resto de la provincia no ubicadas en el área metropolitana existente en el entorno de cada capital.

**FIG. 19. Accesibilidad Vivienda. CC. Autónomas. Tercer trimestre de 2003**

Comunidad Autónoma	Precio Vivienda Euros	Renta Familiar Anual(euros)	Tipo de Interés(%) Nominal	Relación Precio/Renta Familiar	Esfuerzo Bruto de acceso (%) Renta Familiar
Andalucía	98.930	15.662	3,43	6,32	34,9
Aragón	105.116	16.446	3,43	6,39	35,3
Asturias	104.234	17.353	3,43	6,01	33,2
Baleares	158.633	15.706	3,43	10,10	55,8
Canarias	121.282	14.591	3,43	8,31	46,0
Cantabria	126.788	16.301	3,43	7,78	43,0
Castilla-La Mancha	72.905	14.741	3,43	4,95	27,3
Castilla-León	99.866	16.052	3,43	5,57	34,4
Cataluña	167.999	17.920	3,43	9,37	51,8
C.Valenciana	94.820	15.290	3,43	6,20	34,3
Extremadura	56.182	14.169	3,43	3,97	21,9
Galicia	79.048	15.088	3,43	5,24	29,0
Madrid	223.638	20.559	3,43	10,87	60,2
Murcia	82.300	14.215	3,43	5,79	32,0
Navarra	138.904	19.086	3,43	7,30	40,4
Pais Vasco	195.631	20.696	3,43	9,45	52,3
Rioja	115.426	14.993	3,43	7,70	42,6
España	130.554	17.165	3,43	7,61	42,1

(\*) Nota: la renta familiar corresponde a la de una familia monosalarial que percibe el salario medio, estimado a partir del coste salarial salarial. El plazo del crédito es de 20 años..

Fuente: Mº de Fomento, INE, Banco deEspaña, Metrovacesa.de España, METROVACESA.

# Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

## LA CAPTACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS EN LA ARGENTINA: UNA POSIBILIDAD ACTUAL (I)

**A**rgentina posee escasa tradición en capturar plusvalías inmobiliarias de manera directa; casi no han sido tenidas en consideración en la planificación ni en los estudios urbanos. Sólo hubo algunas discusiones en la Provincia de Buenos Aires, hacia 1940, sobre si cobrar la contribución de mejoras o un impuesto al mayor valor, en la época que se realizaron grandes inversiones en obras públicas de infraestructura y el Estado poseía limitaciones para el financiamiento de las mismas. Pero se privilegió la contribución de mejoras, cobrándose las mismas para obras viales.

### Las contribuciones a las propiedades y su relación con las plusvalías

En la Argentina, las propiedades deben pagar impuestos, contribuciones y tasas. Los gravámenes tradicionales que se pueden vincular directamente a la captación plusvalías son el impuesto inmobiliario y la contribución de mejoras, dado que los impuestos a los bienes personales y ganancias son indirectos a la propiedad. Los impuestos relacionados a la transferencia de las propiedades —de sellos y costos de escrituración— no poseen ninguna connotación relativa a la valorización de los predios que se transaccionan; los mismos se vinculan a la política fiscal más global o de dinamizar el mercado de la construcción en general y la vivienda en particular. Las tasas corresponden a un servicio que se brinda en especial; por ejemplo, tasa por alumbrado, barriado y limpieza pública, y por lo tanto no introducen el concepto de valorización predial.

El otro gravamen que se vincula tradicionalmente a la captación de plusvalías es la contribución de mejoras (CM). Su

función en el sistema tributario consiste en recuperar (parcial o totalmente) el financiamiento de la construcción de la obra pública, reduciendo el peso de la totalidad de los contribuyentes corrientes. Dado que es un tributo cuya base está constituida por el beneficio que obtienen las propiedades como consecuencia de obras públicas, se lo puede asemejar a la captación de plusvalías. Aunque difiere en su concepción, pues la CM se establece en función del costo de la obra y no en función de la real valorización de las propiedades por la ejecución de la obra; en ningún caso tiene como objetivo captar las valorizaciones generadas, sino sólo el pago de la obra en cuestión —en algunos casos hasta parcialmente— por sus beneficiarios.

A pesar que en la Argentina la CM tiene larga data, ha sido escasamente utilizada, y, en determinados períodos, cuestionada. La misma es fundamentalmente un gravamen definido provincialmente y cobrado por los municipios (según el régimen federal argentino, las constituciones provinciales definen los gravámenes que pueden cobrar los mismos, siendo los Consejos Deliberantes municipales los que aprueban, obra por obra, la contribución precisa a pagar, de acuerdo a las leyes provinciales). A diferencia de las tasas, la CM solo se paga una vez (aunque puede ser en cuotas) y es de pago coactivo.

### La captación de plusvalías: algunos obstáculos

Los principales obstáculos para la implementación de políticas sobre captación de plusvalías, son tanto político-sociales como económicos. La dificultad en la aplicación de un impuesto específico a las mismas se relaciona directamente con el derecho de propiedad individual, contenido en la Constitución Nacional y en el Código Civil. El mismo forma parte de la cultura y atraviesa todos los sectores sociales. La población basa

parte de su riqueza —y su seguridad, entendida tanto como habitante urbano y como ahorrista, si ha definido que la propiedad sea su forma mantener y/o aumentar su capital— en la tenencia privada, y cualquier alteración de sus ganancias lo visualiza como una intervención del Estado que debilita su situación de propietario rentístico, aunque sea muy pequeño.

Pero el tema es retomado en algunos momentos históricos donde pareciera que podría ser aplicado, dado los objetivos políticos de equidad de algunos gobiernos —aunque de manera muy tenue— o de ciertos técnicos, con determinada concepción de justicia social (vinculada a la planificación urbana), quienes deciden plantearla como política. En este sentido, el antecedente más importante es el elaborado por el Dr. Emilio Montes, en 1963, para la Organización Plan Regulador de la Municipalidad de Buenos Aires, sobre *Recuperación de Plusvalías por Obras y Servicios Públicos*. Para justificar el impuesto al mayor valor, analiza el antecedente doctrinario *«Impuesto al mayor valor de la propiedad inmueble. Su aplicación a la república Argentina»*, del Dr. Teodoro Becú, de 1914 que formula un anteproyecto de ley por el cual la recaudación del impuesto ha de lograrse fundamentalmente de los gravámenes que se aplicarán en oportunidad de cada transferencia de dominio de los inmuebles, o a través de revaluaciones periódicas de los mismos; y se obligará a los titulares a pagar el impuesto cada diez años para el caso de no efectuarse transferencias de dominio.

En las últimas décadas hubo algunos grupos políticos que han elaborado proyectos pero sin ningún éxito en sus gestiones de aprobación, pues poseían escaso poder real para implementar una política fiscal más distributiva. Uno fue elaborado en el año 1972 en la Provincia de Buenos Aires; en el que se definía el concepto de Plusvalía por cambio de usos, según las valorizaciones que los Planes de Desarrollo Urbano generaran; con el cobro del mismo se podrían financiar obras de infraestructura, equipamiento y reserva de tierra. En el año 1973, el gobierno quiso implementar este proyecto, pero dicha Provincia fue intervenida por el Gobierno nacional, al año siguiente, cambiando las prioridades políticas.

Otro proyecto es el elaborado en 1986 por la entonces Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires —actualmente, Gobierno de la ciudad— sobre el pago de un impuesto por cambios en las normas sobre uso y ocupación del suelo. Es de señalar que hasta esa fecha, las plusvalías generadas por incorporación de suelo rural a urbano, modificación de usos del suelo o zonificación, posibilidades de construir sobre un terreno, tanto sea en altura —a través de la definición del Factor de Ocupación Total —FOT— o de proporción ocupada del predio, es decir, por la definición del Factor de Ocupación del Suelo —FOS— nunca habían sido objeto de políticas tributarias. Por otra parte, los planes reguladores o de ordenamiento urbano, no han tomado en consideración las valorizaciones o desvalorizaciones que producían. Ninguno de los proyectos de Ley de Uso del Suelo, desde los años sesenta ha contemplado las valorizaciones que iban a producir la implementación de dichas leyes, y por lo tanto no poseían ninguna respuesta de tipo tributario a las mismas.

Por lo tanto, el Proyecto de 1986, de modificación al Código de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires de 1977 (aprobado por el gobierno militar que asumió en 1976) era totalmente innovador. Contemplaba la implementación de una tasa diferencial, que gravaría con un 15% adicional a la tasa usual a las partes involucradas en construcciones que excediesen la altura reglamentaria ideal de cada manzana, definida en dicha modificación al Código. Esta tasa diferencial tenía relación con los beneficios obtenidos por la mayor construcción, y lo recaudado sería asignado a un Fondo de Inversiones Urbanas. Se podría asimilar a una captación de valorización por cambio de normativa o como una forma especial de suelo creado. Pero las modificaciones al Código no pudieron prosperar en el Concejo Deliberante por presiones políticas. Años después, en 1989, se modifica el Código, pero en otra coyuntura política, y con otro gobierno local, que no estaba interesado en proponer un impuesto de este tipo.

En los últimos años, se ha vuelto a plantear la necesidad, desde los organismos de planificación en gobiernos locales, de poder cobrar plusvalías urbanas. Pero para que los propietarios del suelo valorizado acepten el nuevo impuesto, deben poseer claridad sobre las acciones que el Estado va a

llevar adelante con lo recaudado por dicho gravamen; de lo contrario, estarán siempre en contra, pues se les está quitando algo que piensan (por lo menos desde la tradición cultural argentina) que les pertenece.

Pero aun hay una serie de cuestiones operacionales necesarias de definir, para poder cobrar las plusvalías, como el área en el cual cobrar la valorización. En cuanto al monto a cobrar, éste tendría que significar una proporción de la valorización del suelo y de la propiedad, según algunos parámetros de equidad tributaria. Ello dependerá de las decisiones políticas que el gobierno asuma: si cobrar una parte mayor o menor de la valorización, en función del significado real (en términos monetarios) para la población involucrada. Esta definición deberá contemplar, obviamente, la capacidad de pago de la población (y no sólo lo que está dispuesta a pagar en función del beneficio recibido; pues en ese caso, y dado la historia argentina en relación a la cuestión tributaria, sería

escasa la población dispuesta al pago del mismo).

Otra cuestión operacional es cuándo cobrar; si es una renta anticipada o si es posterior a su existencia, si se cobra en cada traspaso de propiedad (como hay proyectos de países latinoamericanos) o se cobra como un impuesto a la propiedad, sumado al predial, por única vez, o si ingresa, directamente, como nueva valuación fiscal. Este pareciera ser la forma más equitativa, pero habría que analizar los nuevos criterios tributarios en general para definir sobre éste en particular.

El proyecto del gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, enmarcado en el Plan Urbano Ambiental, el inicio de propuestas en la ciudad de Rosario y algunas experiencias concretas en municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires inducen a pensar que este instrumento podrá ser utilizado como instrumentos de equidad social, como mostraremos en la próxima entrega.

Buenos Aires, enero 2004

## Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM

### **«CONSTRUIR CON INCERTIDUMBRE: HACIA UNA NUEVA POLÍTICA HABITACIONAL»**

#### **Una nueva etapa argentina:**

**D**esde Mayo tenemos un nuevo Gobierno en Argentina. La prensa internacional (y la española en particular) se hace eco suficiente de esta nueva etapa, como para que en esta correspondencia insistamos en aspectos generales de sus políticas.

Eje Brasil-Argentina, énfasis en el Mercosur, mayor independencia de opinión en relación a las corrientes dominantes del escenario mundial, ciertas rispideces con el Fondo Monetario Internacional, adhesiones de muchos sectores a esta visión un tanto más preocupada de las políticas sociales, son algunas de las cuestiones que más espacio de prensa han concitado.

Pero poco se habló y se habla, incluso internamente, de cuáles son las políticas concretas que son factibles de aplicar con este enfoque (que algunos ven más de izquierda) en esta nueva etapa.

#### **La cuestión habitacional:**

Quien escribe este artículo recibió en abril la grata visita de quien es hoy un alto funcionario en la política habitacional argentina, en aquel momento ya nominado para tal función.

En un interesante diálogo de un par de horas, el hoy funcionario político en la materia enfatizaba la imperativa necesidad y urgencia de construir muchas viviendas de interés social, para dar techo a tantos necesitados, y para movilizar la gran industria de la construcción. Sin desmentir esas necesidades, le planteé que a mi juicio

llevar adelante con lo recaudado por dicho gravamen; de lo contrario, estarán siempre en contra, pues se les está quitando algo que piensan (por lo menos desde la tradición cultural argentina) que les pertenece.

Pero aun hay una serie de cuestiones operacionales necesarias de definir, para poder cobrar las plusvalías, como el área en el cual cobrar la valorización. En cuanto al monto a cobrar, éste tendría que significar una proporción de la valorización del suelo y de la propiedad, según algunos parámetros de equidad tributaria. Ello dependerá de las decisiones políticas que el gobierno asuma: si cobrar una parte mayor o menor de la valorización, en función del significado real (en términos monetarios) para la población involucrada. Esta definición deberá contemplar, obviamente, la capacidad de pago de la población (y no sólo lo que está dispuesta a pagar en función del beneficio recibido; pues en ese caso, y dado la historia argentina en relación a la cuestión tributaria, sería

escasa la población dispuesta al pago del mismo).

Otra cuestión operacional es cuándo cobrar; si es una renta anticipada o si es posterior a su existencia, si se cobra en cada traspaso de propiedad (como hay proyectos de países latinoamericanos) o se cobra como un impuesto a la propiedad, sumado al predial, por única vez, o si ingresa, directamente, como nueva valuación fiscal. Este pareciera ser la forma más equitativa, pero habría que analizar los nuevos criterios tributarios en general para definir sobre éste en particular.

El proyecto del gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, enmarcado en el Plan Urbano Ambiental, el inicio de propuestas en la ciudad de Rosario y algunas experiencias concretas en municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires inducen a pensar que este instrumento podrá ser utilizado como instrumentos de equidad social, como mostraremos en la próxima entrega.

Buenos Aires, enero 2004

## Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM

### **«CONSTRUIR CON INCERTIDUMBRE: HACIA UNA NUEVA POLÍTICA HABITACIONAL»**

#### **Una nueva etapa argentina:**

**D**esde Mayo tenemos un nuevo Gobierno en Argentina. La prensa internacional (y la española en particular) se hace eco suficiente de esta nueva etapa, como para que en esta correspondencia insistamos en aspectos generales de sus políticas.

Eje Brasil-Argentina, énfasis en el Mercosur, mayor independencia de opinión en relación a las corrientes dominantes del escenario mundial, ciertas rispideces con el Fondo Monetario Internacional, adhesiones de muchos sectores a esta visión un tanto más preocupada de las políticas sociales, son algunas de las cuestiones que más espacio de prensa han concitado.

Pero poco se habló y se habla, incluso internamente, de cuáles son las políticas concretas que son factibles de aplicar con este enfoque (que algunos ven más de izquierda) en esta nueva etapa.

#### **La cuestión habitacional:**

Quien escribe este artículo recibió en abril la grata visita de quien es hoy un alto funcionario en la política habitacional argentina, en aquel momento ya nominado para tal función.

En un interesante diálogo de un par de horas, el hoy funcionario político en la materia enfatizaba la imperativa necesidad y urgencia de construir muchas viviendas de interés social, para dar techo a tantos necesitados, y para movilizar la gran industria de la construcción. Sin desmentir esas necesidades, le planteé que a mi juicio

había que crear una gran política urbana, planificación, banco de tierras, participación social, autoconstrucción, propuestas de riesgo de la inversión privada, créditos, pues de otro modo ya sabemos que agregar conjuntos habitacionales per se sólo producen graves crisis ambientales y territoriales, con secuelas sociales.

En mi caso, ya contaba en aquel momento con la fortuna de estar participando, con nuestra Fundación CEPA, en todo el debate habitacional en Brasil, y realizando planes de desarrollo urbano en ciudades con gran déficit de vivienda en ese país.

En especial la experiencia en la ciudad de Barra Mansa (Estado de Río de Janeiro) donde el 80% del hábitat es construido irregularmente, y la mitad del mismo son invasiones populares, en una muestra apabullante de la capacidad de autoconstrucción de esos sectores populares.

Es cierto que hay que regularizar tanta irregularidad, y es una de las prioridades del Gobierno de Lula, y es cierto que hay que mejorar las tipologías habitacionales, en ocasiones con graves problemas. Pero es también cierto que hay una gigantesca producción de hábitat popular, que sólo necesita ser bien encausada.

### **¿Cómo hacen?**

No tenemos espacio aquí para una amplia descripción<sup>1</sup>, pero podrían caracterizarse cinco pasos básicos:

- a) Ocupación permitida, o invasión, de un predio periférico o de un vacío intersticial en áreas centrales. Cada familia ocupa un predio pequeñísimo, de unos 100 m<sup>2</sup> cada uno.
- b) Primera instalación habitacional precaria con materiales deleznable.
- c) Paulatino reemplazo de paredes por materiales más sólidos, cubiertos por losas de hormigón armado.
- d) Crecimiento hacia arriba, sobre esas losas, hasta 3 y 4 niveles (por momentos parece la construcción en tierra del Yemen).
- e) Ocupación de la terraza más alta, para el crecimiento de la familia, y reserva

siempre de una última terraza, sombreada, para esparcimiento, usos sociales y protección del intenso sol.

### **¿Qué precisan para mejorar?**

Cualquiera puede percibir la importancia de esta capacidad de autoconstrucción. Evita al Estado enormes inversiones asistencialistas, y ofrece a estos excluidos la posibilidad de potenciar su identidad y su capacidad de resolución de los problemas.

La debilidad principal, que a veces se convierte en amenaza, es la localización y sus consecuencias urbanos ambientales. Suelen instalarse donde pueden, si son invasiones, o en lugares a veces manipulados por intereses de quienes los empujan a instalarse allí. En todo caso casi nunca hay una inserción urbana adecuada, y no se cumplen condiciones ambientales y sociales mínimas.

Estamos trabajando (como tantos en Brasil) en búsqueda de soluciones articuladas, donde criterios urbanos-ambientales, y de gestión institucional y económica, den el contexto de sustentabilidad necesario, en el cual cabe perfectamente aquella manera de hacer y de autohacer tan popular y a veces tan bella.

### **¿Y la situación Argentina?**

Hasta hoy no se ha difundido cómo sería concretamente la política habitacional, aunque sí ya comienza a anunciarse que habría grandes inversiones para vivienda de interés social, desde inicios del 2005.

Algo de estas experiencias brasileñas, que también existen en muchos países del Tercer Mundo, se estará tomando en cuenta.

En general, el costo de urbanización es un 30 % del costo total de cada vivienda. Si el Estado se ocupara de hacer esas urbanizaciones, por sí o por articulaciones mixtas con el sector privado, y dejara las autoconstrucciones para el esfuerzo propio y la ayuda mutua, para las cooperativas, para la inventiva de cada grupo social, se podrían resolver tres veces más soluciones con la misma inversión.

Y lo que es casi tan importante, se obtendría un hábitat con mayor identidad local y una sociedad con su autoestima reforzada.

Estamos ansiosos esperando alguna noticia en este sentido.

<sup>1</sup> el autor conjuntamente con el sociólogo brasileño Eber Marzulo están preparando un amplio artículo sobre el tema

# Brasil

Henri ACSELRAD (crónica)  
Roberto SEGRE (corresponsal)

Profesor IPPUR-UFJ & Coordinador PROURB-UFRJ

## INJUSTICIAS AMBIENTALES EN BRASIL

R representantes de movimientos sociales, sindicatos de trabajadores, ONG, entidades ambientalistas, organizaciones de afrodescendientes, organizaciones indígenas e investigadores universitarios de Brasil, Estados Unidos, Chile y Uruguay, se reunieron en el *Colóquio Internacional sobre Justicia Ambiental, Trabalho y Cidadania*, que tuvo lugar en la ciudad de Niterói, en septiembre de 2001. La injusticia ambiental que caracteriza el modelo de desarrollo dominante en Brasil fue, en esta ocasión, el eje de las discusiones. Se puso en evidencia que además de las incertidumbres del desempleo, la desprotección social, la precarización del empleo, la mayoría de la población brasileña se encuentra hoy expuesta a fuertes riesgos ambientales, ya sea en los locales de trabajo, en la vivienda o en el medio ambiente por donde se transita. Trabajadores y población en general corren riesgos derivados de sustancias peligrosas, de la falta de saneamiento básico, de viviendas en pendientes peligrosas y en las riberas de cursos de agua sujetos a inundaciones, en la proximidad de depósitos de residuos tóxicos, o refugiados sobre gasoductos o bajo líneas de conducción eléctrica. Los grupos sociales de menor renta, en general, son los que tienen menor acceso al aire puro, al agua potable, al saneamiento básico y a la seguridad inmobiliaria. Esto se debe a que las dinámicas del mercado generan un proceso de exclusión territorial y social, que en las ciudades conduce a la periferización de grandes masas de trabajadores y en el campo, por falta de expectativas para la obtención de mejores condiciones de vida, lleva al éxodo hacia los grandes centros urbanos.

Las poblaciones tradicionales de *extrativistas* (extracción de vertederos, traperos) y pequeños productores, que viven en las fronteras de expansión de las actividades capitalistas, sufren

las presiones del desplazamiento obligatorio de sus zonas de vivienda y trabajo, perdiendo el acceso a la tierra, los arbustos y los ríos son expulsados por grandes proyectos hidroeléctricos, viarios o de explotación minera, maderera y agropecuaria. Tienen, por tanto, sus actividades de supervivencia amenazadas por la definición, poco democrática y poco participativa, de los límites y de las condiciones de uso de las unidades de conservación.

Todas estas situaciones reflejan un mismo proceso: la enorme concentración de poder de apropiación de los recursos ambientales que caracterizan la historia del país. Una concentración de poder que se ha revelado como el principal responsable de lo que los movimientos sociales han llamado *injusticia ambiental*, entendido como el mecanismo por el que las sociedades desiguales, desde el punto de vista económico y social, consignan la mayor carga de los daños ambientales del desarrollo sobre las poblaciones de baja renta, los grupos racialmente discriminados, los pueblos étnicos tradicionales, los barrios obreros, las poblaciones marginales y vulnerables. Por *justicia ambiental*, al contrario, se caracteriza al conjunto de principios y prácticas que aseguren que ningún grupo social, ya sea étnico, racial o de clase, soporte una parte desproporcionada de las consecuencias ambientales negativas de las operaciones económicas, las decisiones políticas y de programas federales, estatales, locales, así como de ausencia u omisión de tales políticas.

La denuncia de las injusticias del modelo de desarrollo implica desarrollar articuladamente las luchas ambientales y sociales: no se trata de buscar el desplazamiento espacial de las prácticas dañinas hacia áreas donde la sociedad esté menos organizada, sino democratizar todas las decisiones relativas a la localización y a las implicaciones ambientales y sanitarias de las prácticas productivas y de los grandes proyectos económicos y de infraestructura.

Respecto del tema de la *justicia ambiental* se sobreentiende la necesidad de trabajar la cuestión del medio ambiente no sólo en términos de preservación, sino también de distribución y justicia, marco conceptual necesario para aproximar en una misma dinámica las luchas populares por los derechos sociales y humanos y para la calidad de vida colectiva y la sostenibilidad ambiental. Por ese motivo se creó la *Rede Brasileira de Justicia Ambiental*.

Durante el *workshop* de la *Rede Brasileira de Justicia Ambiental* en el II Forum Social Mundial, realizado en Porto Alegre en febrero de 2002, surgió una pregunta crucial: ¿que nuevo marco político justificaría la creación de esta Red? Es sabido que muchas entidades ya estarían desarrollando, en los últimos años campañas medioambientales en estrecha colaboración con las luchas por la justicia social. ¿Que nuevo contexto, entonces, estaría dando razón de ser, hoy, a una articulación en red concentrando los esfuerzos de denuncia y enfrentamiento de la desigualdad medioambiental que caracteriza el actual modelo de desarrollo en Brasil?

Destacan dos razones. La organización en red responde a las circunstancias políticas siguientes: a) la necesidad de obtener mayor adhesión a las luchas medioambientales en el interior del movimiento sindical, actor decisivo —y, hasta ahora, reconocidamente poco movilizado— para obtener cambios substantivos en los patrones tecnológicos y locacionales del modelo productivo, combatiendo sus impactos dañinos para la salud ambiental y del trabajador; b) la posibilidad de ofrecer, a través de la configuración específica de las luchas por la justicia medioambiental, una resistencia estratégica al principal triunfo utilizado, en los últimos años, por los capitales globalizados para destruir derechos y deshacer normas ambientales, a su enorme libertad para localizar y desplazar sus inversiones en el espacio mundial. Desarrollaremos brevemente, a continuación, estos argumentos para los fines de nuestra elaboración colectiva.

### **Los sindicatos y las luchas medioambientales**

Son básicamente dos los obstáculos al mayor compromiso del movimiento sindical en las luchas medioambientales.

El primero es el predominio, en el debate público, de una visión economicista de la cuestión ambiental, o sea, aquella que reduce el problema del medio ambiente al de la amenaza de la escasez de materiales y energía necesarios para el desarrollo. Tal abordaje apunta, por cierto, más hacia la búsqueda de la eficiencia que hacia la justicia; también separa indebidamente ecología y sociedad y supone una causa ambiental superior y anterior a la lucha por la justicia social. Ahora, los sindicatos están implicados básicamente en las luchas por la justicia y tienen normalmente dificultades en unir la búsqueda de mayor eficiencia —por la economía de materia y energía— sin articular esta búsqueda a los propósitos de la justicia social. Su implicación en las cuestiones medioambientales depende, por tanto, de una visión crítica del economicismo ambiental y de la construcción de una articulación apropiada entre medio ambiente y justicia ROUSSET (2002). Para ello, debe quedar claro que las luchas ambientales no perjudicarán la capacidad organizativa de sus bases y que las presiones sobre las prácticas empresariales contaminantes no resultaran necesariamente en desempleo. O, mejor aún, serán motivados por las luchas ambientales si percibieren que tales luchas pueden favorecer el establecimiento de nuevos tipos de alianzas entre actores sindicales y no sindicales, ayudando inclusive a las propias entidades sindicales a estructurarse en períodos recesivos, cuando el desempleo amenaza particularmente su capacidad de movilización de los trabajadores ACSERAD (2000).

El segundo obstáculo reside en la capacidad de las empresas a hacer objeto del chantaje del desempleo a sus trabajadores. Frecuentemente, cuando son confrontados con una presión para la eliminación de prácticas contaminantes, los representantes empresariales alegan que si lo hicieran así, provocarían desempleo. Tratan, entonces, de persuadir a la sociedad y a los propios trabajadores de que la contaminación ambiental es inevitable. Según este tipo de discurso empresarial, la sociedad estaría obligada a escoger entre tener empleos en procesos contaminantes o perder empleos. El gran triunfo de este tipo de alegación reside en la propia presión ejercida por la dimensión del desempleo realmente existente sobre

aquellos trabajadores que están empleados. Esta táctica de amenaza siempre fue utilizada en la historia del capitalismo con el fin de presionar los salarios a la baja, y es fácilmente transpuesta a los propósitos de presionar a los trabajadores para que acepten la inevitabilidad de la contaminación. El período de reestructuración productiva, iniciado en los años 1990, caracterizado por la adopción de tecnologías economizadoras de trabajo, ha favorecido considerablemente la presión ejercida por los empresarios sobre los trabajadores, con el objetivo de hacerles aceptar salarios tanto menores como el mantenimiento de las técnicas ambientalmente nocivas, sea en el interior o el exterior de las unidades productivas.

No hay, por tanto, ninguna razón para dar carta de naturaleza a esta capacidad del capital para chantajear a los trabajadores, sugiriendo que capital y trabajo están, por principio, aliados en la defensa de las técnicas depredadoras. La capacidad de presión de las empresas está totalmente asociada a correlaciones de fuerzas específicas, a condiciones históricas que pueden cambiarse perfectamente. Así como ciertos representantes empresariales invierten en esfuerzo de convencimiento de la «naturalidad» de la alianza pro-contaminación, los trabajadores pueden elaborar perfectamente estrategias discursivas que propongan otros tipos de alianzas. Hay hoy, de hecho, teorías sociológicas que naturalizan esta capacidad de presión de las empresas sobre sus empleados: ciertos autores sustentan incluso que el conflicto en la sociedad post-industrial «opondría capital a capital y trabajo a trabajo, en torno a la distribución de pérdidas», al contrario que en la sociedad industrial, caracterizada por el conflicto entre capital y trabajo en torno a la distribución de la riqueza. En este nuevo tipo de sociedad, dicen estos autores poco sensibles a las posibilidades de la política, los trabajadores no serían más sólo fuente de riqueza, sino también fuente de destrucción y peligro. En esta visión, fuertemente tecnicista, los procesos técnicos son los que definirían las solidaridades sociales, y no los proyectos políticos: la estructura técnica de la producción de riesgos es la que determinaría, en suma, la estructura de clases.

Abstrayendo, así, completamente del proceso de auto-construcción de los sujetos políticos, este modo de pensar substituye, por derivación, la lucha de clases – en el sentido amplio de elaboración de criterios bien fundamentados de movilización de las fuerzas sociales en torno a proyectos de futuro, para una noción técnica de externalidad como motor en la determinación de los conflictos ACSELRAD & al (2002:293-318). Sin embargo, nosotros ya conocemos bien el sindicalismo «de resultados», que liga la solidaridad entre capital y trabajo en busca de mayor lucro para las empresas en nombre de la generación de empleos. Se trata aquí de un procedimiento artificial similar, aplicado al caso, no sólo a la producción de lucros, sino también a la producción de riesgos. El discurso empresarial tiende así a usar la persuasión, la presión y sus organizaciones subordinadas para hacer creer que la alianza entre trabajadores y empresarios, con vistas a la revocación de los derechos sociales y la disolución de las normas ambientales, es natural. Sea por el chantaje del desempleo sobre los que trabajan o de la creación de empleos para los que los buscan, sea para justificar la reducción de salarios, la flexibilización de derechos, el mantenimiento de tecnologías sucias o políticas de evacuación de efluentes y residuos que degradan los espacios públicos y penalizan a las poblaciones más pobres, se trata siempre, para el capital, de efectuar el mismo esfuerzo de neutralización de un considerable agente potencial de resistencia y cambio, el movimiento sindical.

### **Movilidad del capital y desregulación socioambiental**

Sabemos que la noción de globalización es vaga y de usos múltiples. Pero si hay un proceso que caracteriza bien las condiciones renovadas por las cuales se ha reproducido el capitalismo desde las reformas político-institucionales iniciadas en los años 1990, este es el de la gran fluidez y rapidez por la que los capitales se trasladaron en el espacio de la acumulación productiva y financiera. Apertura de mercados, privatizaciones y desregulación fueron mecanismos decisivos para liberar las grandes empresas

transnacionales de constreñimientos, incluso entonces impuestos para los sistemas políticos. Se redefinió la estructura de la propiedad, interna al propio capital, para fusiones y absorciones, pero se redefinirán también las condiciones de la relación del mismo con la propia sociedad, en particular con los espacios sociales donde los niveles de organización habían llevado, de algún modo, al establecimiento de un cuerpo de normas de regulación social y ambiental. O sea, la apertura de los mercados permitió que los capitales actuaran directamente como agentes políticos, procurando alterar, por medio de su influencia, políticas ambientales y de trabajo.

¿Pero, por qué medios? por el que podríamos llamar del chantaje de la localización. Arguyendo su capacidad para generar empleos y prescripciones para los gobiernos locales, las grandes empresas negocian obtener ventajas fiscales y reguladoras como condición necesaria para la ubicación de sus inversiones. Por un lado, tratarán de accionar los mecanismos de una competencia interlocal, movida por la intención de cada localidad de atraer hacia sí los recursos de inversión disponibles en el mercado global. Por otro, tratarán de dividir las sociedades locales, que se verán premiadas, por un lado, por la crisis del desempleo y, por otro, por las presiones de las empresas en busca de ventajas locacionales, en términos de desregulación fiscal, social y ambiental.

Son dos los resultados de este chantaje de localización: por un lado, las normas sociales y ambientales de las localidades que ceden son revocadas, atenuadas o burladas; por otro, los movimientos sociales pierden parte de su base de apoyo, acusados de tener exigencias que dificultan la vida a los capitales con su supuesta dinamización de la renta y del empleo. En las localidades que no ceden, los gobiernos locales y los movimientos serán responsabilizados por no ofrecer la «hospitalidad» exigida por los capitales. Concretamente, utilizando su enorme libertad para localizar y desplazarse, las grandes empresas buscan, de un sólo golpe, desmontar el aparato regulador social, urbano y ambiental, y reducir los movimientos sociales. Donde los gobiernos locales ceden, el capital obtiene las condiciones socioambientales que le

favorecen; donde los gobiernos locales no ceden, se crean, por el déficit de inversión, condiciones de reducción de la organización de la sociedad, de modo que allí también se prepara un futuro más hospitalario para las empresas. La tan hablada «competencia» cuida de que las *condiciones sociales y ambientales medias del territorio* sean suficientemente desreguladas para permitir la continuidad de la acumulación

Se trata, por tanto, de un conflicto social en que el diferencial de movilidad es decisivo: los agentes económicos más móviles —las grandes empresas— ganan poder sobre los actores sociales menos móviles, tales como sindicatos y gobiernos locales. He ahí la nueva correlación de fuerzas propiciada por las reformas políticas efectuadas por el neoliberalismo.

### Consideraciones finales

Si las empresas usan el chantaje del empleo para hacer que la sociedad acepte «empleos de baja calidad social y ambiental», la resistencia a sus presiones deberá ser desarrollada por una alianza que sea capaz de hacer valer la demanda de «empleos de alta calidad social y ambiental». O sea, una alianza que reúna fuerzas sintonizadas de los movimientos sindical y ambientalista. Pero, por otro lado, estas alianzas no podrán efectuarse sólo en el ámbito de las localidades bajo presión de las empresas, si no también en las que puedan ser manipuladas por las empresas con sus amenazas de deslocalización. Es ejemplar el caso reciente de Aracruz que, derrotada coyunturalmente por una ley estatal en la *Assembléia do Espírito Santo*, inmediatamente dirigió sus planes de expansión del monocultivo de eucalipto hacia las áreas deprimidas del norte del estado de Río de Janeiro, buscando capturar el apoyo tanto de los gobiernos como de los propios movimientos sociales. Por tanto, para resistirse a la «exportación de la injusticia ambiental», la organización en red interlocal es fundamental. En el caso del eucalipto, por ejemplo, es esencial una conjugación de acciones entre la *Rede Deserto Verde*, de Espírito Santo —donde una articulación de múltiples sujetos sociales ya elabora una crítica teórica y práctica del modelo de desarrollo dominante en la región— y los

movimientos del norte del estado de *Rio de do sul da Bahia*.

Se concluye, de hecho, que es el diferencial de movilidad de las grandes empresas lo que les da su particular poder de reducir las organizaciones de la sociedad y de hacer retroceder sus conquistas sociales y ambientales, es la constitución de redes socioambientales un medio de los más apropiados para resistirse a los maleficios del orden neoliberal, oponiéndose, al mismo tiempo, al diseño de proyectos alternativos.

Para contactar la *Rede Brasileña de Justicia Ambiental*:  
<http://www.justicaambiental.org.br>

## BIBLIOGRAFÍA

- ACSELRAD H. (2000): «Justiça Ambiental – novas articulações entre meio ambiente y democracia» in IBASE/CUT-RJ/IPPUR-UFRJ, *Movimento Sindical y Defesa do Meio Ambiente – el debate internacional*, serie Sindicalismo y Justicia Ambiental, vol. 3, RJ: 7-12.
- & A. MELLO (2002): «Conflito social y riesgo ambiental — o caso de un vazamento de óleo na Baía de Guanabara», in H. ALIMONDA, *Ecología – Naturaleza, Sociedad y Utopía*, CLACSO, Buenos Aires..
- ROUSSET Pierre (2002): «O ecológico y el social: combates, problepero, marxismos», in site do *II Fórum Social Mundial*.

Traducción del portugués PPG.

## Venezuela

Arturo ALMANDOZ

Departamento de Planificación Urbana, Universidad Simón Bolívar, Caracas

### DE LA HISTORIA DEL ARTE, LA ARQUITECTURA Y EL URBANISMO EN LATINOAMÉRICA. ENTREVISTA A RAMÓN GUTIÉRREZ

**A**l igual que una conversación con Roberto Segre, recientemente publicada en esta misma revista (Almandoz, 2003, CyTET 135), esta entrevista forma parte de mi investigación post-doctoral «Sobre la historiografía urbana en América Latina». <sup>1</sup> Aunque tampoco en su caso hace falta presentación, valga decir que el arquitecto Ramón Gutiérrez es investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET) de Argentina, consultor de la UNESCO en temas de patrimonio en América Latina, así como miembro de las Academias de Historia y Bellas Artes de Argentina y España. Fue fundador y director del Instituto Argentino de Investigaciones en Historia de la Arquitectura y el Urbanismo. Entre sus

innumerables libros en la historiografía artística, arquitectónica y urbanística, valga mencionar el ya clásico *Arquitectura y urbanismo en Iberoamérica* (1983), que ha conocido sucesivas ediciones, así como *Buenos Aires. Su evolución histórica* (1992).

Al igual que Jorge Enrique Hardoy y Roberto Segre, Gutiérrez es una figura titánica de la historiografía surgida del lado americano del Atlántico, que ha logrado alcanzar una perspectiva intercontinental, a través de una progresiva ampliación y elaboración del espacio arquitectural, englobando las variables urbanísticas y territoriales de una auténtica historiografía urbana. Recientemente galardonado con el Premio de Trayectoria en Arquitectura, 2003, otorgado por el Fondo Nacional de las Artes de la Argentina, Ramón es, más que un historiador del arte, la arquitectura y el urbanismo, un *humanista* de estos campos que forman parte del plexo de manifestaciones de la civilización ibero-americana. Sin desmerecer de una formidable erudición cosmopolita sobre la que necesariamente tiene que apoyarse, la vasta obra de Gutiérrez ejemplifica con

<sup>1</sup> Centro de Investigaciones Posdoctorales (CIPOST), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

movimientos del norte del estado de *Rio de do sul da Bahia*.

Se concluye, de hecho, que es el diferencial de movilidad de las grandes empresas lo que les da su particular poder de reducir las organizaciones de la sociedad y de hacer retroceder sus conquistas sociales y ambientales, es la constitución de redes socioambientales un medio de los más apropiados para resistirse a los maleficios del orden neoliberal, oponiéndose, al mismo tiempo, al diseño de proyectos alternativos.

Para contactar la *Rede Brasileña de Justicia Ambiental*:  
<http://www.justicaambiental.org.br>

## BIBLIOGRAFÍA

- ACSELRAD H. (2000): «Justiça Ambiental – novas articulações entre meio ambiente y democracia» in IBASE/CUT-RJ/IPPUR-UFRJ, *Movimento Sindical y Defesa do Meio Ambiente – el debate internacional*, serie Sindicalismo y Justicia Ambiental, vol. 3, RJ: 7-12.
- & A. MELLO (2002): «Conflito social y riesgo ambiental — o caso de un vazamento de óleo na Baía de Guanabara», in H. ALIMONDA, *Ecología – Naturaleza, Sociedad y Utopía*, CLACSO, Buenos Aires..
- ROUSSET Pierre (2002): «O ecológico y el social: combates, problepero, marxismos», in site do *II Fórum Social Mundial*.

Traducción del portugués PPG.

## Venezuela

Arturo ALMANDOZ

Departamento de Planificación Urbana, Universidad Simón Bolívar, Caracas

### DE LA HISTORIA DEL ARTE, LA ARQUITECTURA Y EL URBANISMO EN LATINOAMÉRICA. ENTREVISTA A RAMÓN GUTIÉRREZ

**A**l igual que una conversación con Roberto Segre, recientemente publicada en esta misma revista (Almandoz, 2003, CyTET 135), esta entrevista forma parte de mi investigación post-doctoral «Sobre la historiografía urbana en América Latina».<sup>1</sup> Aunque tampoco en su caso hace falta presentación, valga decir que el arquitecto Ramón Gutiérrez es investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET) de Argentina, consultor de la UNESCO en temas de patrimonio en América Latina, así como miembro de las Academias de Historia y Bellas Artes de Argentina y España. Fue fundador y director del Instituto Argentino de Investigaciones en Historia de la Arquitectura y el Urbanismo. Entre sus

innumerables libros en la historiografía artística, arquitectónica y urbanística, valga mencionar el ya clásico *Arquitectura y urbanismo en Iberoamérica* (1983), que ha conocido sucesivas ediciones, así como *Buenos Aires. Su evolución histórica* (1992).

Al igual que Jorge Enrique Hardoy y Roberto Segre, Gutiérrez es una figura titánica de la historiografía surgida del lado americano del Atlántico, que ha logrado alcanzar una perspectiva intercontinental, a través de una progresiva ampliación y elaboración del espacio arquitectural, englobando las variables urbanísticas y territoriales de una auténtica historiografía urbana. Recientemente galardonado con el Premio de Trayectoria en Arquitectura, 2003, otorgado por el Fondo Nacional de las Artes de la Argentina, Ramón es, más que un historiador del arte, la arquitectura y el urbanismo, un *humanista* de estos campos que forman parte del plexo de manifestaciones de la civilización ibero-americana. Sin desmerecer de una formidable erudición cosmopolita sobre la que necesariamente tiene que apoyarse, la vasta obra de Gutiérrez ejemplifica con

<sup>1</sup> Centro de Investigaciones Posdoctorales (CIPOST), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

creces el americanismo que él mismo predicara en la introducción al más conocido de sus clásicos: «A pesar de todo lo que se nos ha enseñado durante siglos, un hombre culto es aquel que conoce profundamente su propia cultura, no el que sabe mucho de las culturas de los demás» (GUTIÉRREZ, 1983: 12).

### **Desarrollo historiográfico en América Latina**

**AA:** Como pionero que eres de la historiografía urbana en Latinoamérica, ¿crees que hay antecedentes en la primera mitad del siglo XX? ¿Cuál fue el rol de la historia del arte y de las colecciones de planos de ciudades iberoamericanas?

**RG:** No creo en absoluto que pueda considerarme pionero; en todo caso formaría parte de la segunda o tercera generación de historiadores preocupados por lo urbano o de urbanistas preocupados por la historia. Creo que en este último grupo puedes encontrar a Francis Violich, Carlos Contreras, Carlos Della Paolera, Mauricio Cravotto y Pedro Martínez Inclán entre otros como pioneros. Revistas como *Planificación* de Contreras, en el México de los años 1920/30, son importantes, y las ediciones del Instituto de Urbanismo de Cravotto, en Montevideo, muestran el vigor de una acción académica volcada al urbanismo. La presencia de los urbanistas franceses a partir de los 1920 – Alfred Agache, Jean-Claude Nicholas Forestier, Le Corbusier, Léon Jaussey y luego Gaston Bardet y Joseph Lebret — fue muy importante, como también la de Karl Brunner y Werner Hegemann, entre los alemanes que nos visitaron.

Las colecciones de planos jugaron un papel importante desde las ediciones de FERNÁNDEZ & al. (1938) sobre México; también está por supuesto el trabajo de GONZÁLEZ & al. (1951) sobre los planos urbanos en el Archivo de Indias, que complementa los siete tomos de arquitectura de ANGULO (1933-39). Los trabajos de TAULLARD (1940) sobre los planos más antiguos de Buenos Aires, el de Carlos Martínez en Colombia, el atlas iconográfico de SILVEIRA (1956) de planos portugueses y de

ultramar, culminarían a mediados del siglo el material básico.

La enseñanza del urbanismo en estos años estaba dominada por la aplicación del modelo del CIAM. Había poco espacio para discutir una visión histórica del problema; en general los planes urbanos incorporaban aspectos de la evolución histórica como un simple barniz cultural que no tenía incidencia en propuestas de diseño o en la gestación de medidas urbanas. Era difícil entender la posibilidad de formular un futuro desde la propia historia; siempre pesaba más el modelo externo de lo que «se debía ser» antes de entender lo «que se era». Así las previsiones futuristas, aún las de nuestros mejores urbanistas, resultaron dramáticamente erróneas y ha sido una dura tarea integrar los procesos históricos a la formulación de propuestas urbanas. El hecho de que un planificador reconocido como Jorge Enrique Hardoy apostara por los centros históricos fue uno de los hitos en ese proceso de cambio.<sup>2</sup>

**AA:** ¿Cuáles son las instituciones y personas que asocias con el desarrollo de ese campo en nuestro continente a partir de los años 1960? ¿Cómo ves el rol de Jorge Hardoy en este sentido? ¿Cómo lo conociste? ¿En qué proyectos de historia urbana trabajaron juntos?

**RG:** Conocí a Jorge Enrique en 1958 siendo alumno de primer año de arquitectura en Rosario; nos reencontramos en Buenos Aires en 1972. Apoyó la beca que tuve de la Fundación Guggenheim en 1974, que me permitió conocer América; estuve luego exiliado entre 1976 y 1983 en Inglaterra. A su regreso lo acompañé en su tarea como Presidente de la Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos, entre 1983 y 1989, donde realizó cambios sustanciales de políticas y conceptos. Trabajamos juntos en proyectos sobre centros históricos en América Latina (Cuzco, Quito, Salvador) para el Proyecto Regional que dirigía Sylvio Mutal desde Lima, patrocinado por el PNUD-UNESCO; luego para otros estudios con el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) sobre Corrientes, Catamarca y Montevideo. Hardoy formó parte del comité editorial de nuestra

<sup>2</sup> Aunque seguramente es conocido por muchos lectores, valga recordar que Jorge Hardoy, arquitecto de formación original, con doctorado en planificación urbana y regional

de la Universidad de Harvard, fue un historiador urbano argentino que murió en 1993. Con respecto a los centros históricos, ver Hardoy y otros (1981).

revista *Documentos de Arquitectura Nacional y Americana. DANA*, y nos ayudó y acompañó en la tarea de motivar y formar a gente joven junto a quienes tenían más experiencia. En tertulias esporádicas —yo vivía en el Chaco a 1.000 kilómetros de Buenos Aires— ensañábamos muchas ideas; algunas escribímos en conjunto sobre ciudades del XVI en los años 1980; finalmente Jorge Enrique se dio el gusto de editar su *Cartografía urbana*, que fue uno de sus proyectos preferidos (Hardoy, 1990). A mí me dejó la semilla, pues luego, con el historiador Ernesto Maeder del CONICET, hicimos el *Atlas histórico del noreste argentino* en tres tomos. Uno de ellos estaba dedicado a los pueblos de indios (GUTIÉRREZ & al, 1995); otro, que acaba de editarse, dedicado al desarrollo urbano de ciudades coloniales, las del XIX y del XX.<sup>3</sup>

**AA:** ¿Hubo otras personas, instituciones o grupos pioneros de la historiografía urbana en Latinoamérica?

**RG:** Sin dudas; el Grupo de Estudios Urbanos que fundó Mariano Arana durante la dictadura en el Uruguay, o en las antípodas, el impulso que la propia dictadura argentina daría al grupo OIKOS, que formara con anterioridad Patricio Randle (1968; 1972). En Chile pueden nombrarse Armando de Ramón, Patricio Gross y Gabriel Guarda, estos últimos desde la Universidad Católica, cuyo Instituto de Urbanismo editaba la revista *EURE*; en el Brasil, el trabajo pionero de Paulo Santos y la continua producción de Nestor Goulart Reis (h); también los estudios de Graziano Gasparini, que comenzaron con arquitectura y urbanismo inca (GASPARINI & al, 1977), y siguieron con las ciudades venezolanas; los trabajos de los peruanos Carlos Williams y Santiago Agurto sobre urbanismo prehispánico, tema en el cual el trabajo de Hardoy sobre ciudades precolombinas fue pionero (HARDOY, 1964).<sup>4</sup>

A partir de los años 1980 la tarea impulsada por Salvador Tarragó y José Antonio Fernández Ordóñez, que culminaría con la creación del Centro de Estudios Históricos de la Obra Pública (CEHOPU) en

España, daría vuelo a una serie de iniciativas que integraron a historiadores de arte como BONET (1985) y SAMBRICIO (1991); a urbanistas como DE TERÁN (1989) y a historiadores como DE SOLANO (1986). En Andalucía realizamos varios seminarios sobre temas urbanos, abriendo un espacio a las discusiones sobre las características de los pueblos de indios y tratando de superar la visión morfológica que había predominado en las lecturas urbanas americanas, sobre todo las realizadas desde Europa. En este sentido aportes de Alberto Nicolini, Alberto De Paula, Jaime Salcedo, Gabriel Guarda, Alfonso Ortiz, Alberto Corradine Angulo entre muchos otros ayudaron.

Las cartografías históricas que se fueron publicando en estos años, desde la Exposición de AGUILERA & al (1973); las carpetas de planos de La Paz o de Lima, los tomos del Servicio Histórico Militar de Madrid; las exposiciones sobre planos de La Habana y San Juan de Puerto Rico; y un conjunto de iniciativas que luego plasmaría DE TERÁN (1989) en su gran exposición sobre «El sueño de un orden», donde con Hardoy hicimos los textos del siglo XIX y del siglo XX.

En los últimos años ha habido una mayor confluencia de historiadores de la arquitectura volcados a la historia urbana, algunos que venían del planeamiento, como Luis Morea (recientemente fallecido) y el uruguayo Gómez Gavazzo; otros desde el campo de la historia como Sonia Lombardo de Ruiz en México; María Elena Foglia y César Naselli en Córdoba; Margarita Gutman, formada junto a Hardoy en Buenos Aires; también están Benedito Lima de Toledo, Margareth da Silva Pereira, Heliana Angotti, Roberto Segre y otro vasto grupo en el Brasil.

### Tipos históricos y vertientes historiográficas

**AA:** ¿La ciudad latinoamericana puede verse como un tipo histórico diferente dentro de la historia urbana internacional? Dentro de esta perspectiva comparativa, ¿hace falta mantener la distinción entre ciudad

<sup>3</sup> Puede verse más sobre la relación entre Hardoy y Gutiérrez en la semblanza que este último escribiera (Gutiérrez, 1995) para el número homenaje al primero, dedicado por la revista *Documentos de Arquitectura Nacional y Americana. DANA*, al tema de modelos europeos en el urbanismo americano, 1900-1950.

<sup>4</sup> Valga advertir que, en vista de la gran cantidad de autores señalados por Gutiérrez para los diferentes contextos nacionales, trataré de incluir algunas referencias bibliográficas de aquellos cuyas obras tengan un alcance latinoamericano, o al menos comparativo.

hispanoamericana y brasileña, o pueden ambas verse como manifestaciones del mismo tipo histórico de ciudad latinoamericana?

**RG:** Creo que hoy no caben dudas sobre la singularidad de la ciudad americana colonial como un proceso de integración de teorías y experiencias que abarcan el mundo europeo y el precolombino. Hay quienes ponen el acento en las variables tardo-medievales y quienes enfatizan los aspectos del pensamiento renacentista, pero en los últimos años se ha avanzado mucho. Por ejemplo hemos desmontado el mito de la «ciudad de Leyes de Indias», demostrando que la morfología de la cuadricularia es anterior a las ordenanzas de poblamiento de Felipe II (1573) y que además el texto literario de las mismas, lejos de ser normativo, hace imposible encontrar una sola ciudad en América que responda cabalmente al mismo. Me estoy refiriendo al campo morfológico porque es el que ha predominado en la historia urbana hasta los últimos años, quizás como consecuencia de una visión formalista de la historia del arte o, coincidentemente, de la mentalidad modeladora del movimiento moderno.

Así hemos avanzado en analizar los ejemplos que se apartan del «modelo»: las ciudades semirregulares de la primera fase, las ciudades mineras, los pueblos de indios, las ciudades superpuestas con asentamientos prehispánicos, los núcleos urbanos configurados espontáneamente, etc.; la lectura de las misiones de jesuitas del Paraguay, Moxos y Chiquitos como un «urbanismo alternativo», abre también otro campo de análisis (GUTIÉRREZ, 1976). Hay una importante revisión del urbanismo portugués en América realizada por Walter Rossa, Paulo Ormindo de Azevedo, José Fernandes, Manuel Teixeira y otros investigadores, que por una parte reflexiona sobre ciertas premisas referentes al presunto «organicismo», reivindica la condición planificada del mismo y a la vez reconoce la influencia hispana en el urbanismo de fines del XVIII, desde la Villa Real de Santo Antonio en Portugal hasta ejemplos en la región amazónica.

En lo sustancial hay una enorme riqueza de propuestas en esta visión más comprensiva que requiere una re-lectura. Lo propio podemos decir de nuestro urbanismo decimonónico. Aun con la fuerza

de la geometría de los agrimensores y sus departamentos topográficos, los resultados muestran una variedad interesante en la génesis de los asentamientos y en las visiones con las cuales esa geometría se apodera del espacio. No es lo mismo la colonia agrícola que la ciudad que forma el ferrocarril, y cada una de ellas responde un sistema de organización de la producción que va más allá de las comunes raíces geométricas.

**AA:** ¿Puede hablarse de la distinción entre historia urbana —referida a la ciudad y a la urbanización en tanto proceso— a diferencia de la historia urbanística, centrada en la conformación de la disciplina, a través de las propuestas, personajes e instituciones?

**RG:** En los últimos años ha crecido la preocupación por una historia urbana que supere la visión de que el urbanista tiene espacios decisivos en el proceso de construcción de la ciudad. La historia ha demostrado que escasos ejemplos pueden adjudicarse a estas intervenciones que requieren poderes excepcionales. Lo urbano como proceso donde autoridades e instituciones —aun los municipios que debían ser los protagonistas principales— están limitados por el vértigo de la realidad cotidiana, hace en América utópica otra forma de construir la ciudad que no sea a través de un planeamiento participativo. Los estudios sobre la vida cotidiana, sobre la articulación de los grupos sociales, sobre el papel de los barrios y las comunidades, han Enriquecido notablemente a la historia urbana. Las acciones para la preservación del patrimonio y las calidades ambientales están llevando a una reubicación de valores de referencia e identidad, a la vez que a un conocimiento más taxativo del entorno construido y del valor del espacio público. Sin embargo junto a ello la creación de inmensas periferias, de pobres y ricos, demuestran una fragmentación de lo urbano con nuevas formas de exclusión más allá de que unas sean espontáneas y otras planificadas.

**AA:** Mientras en países como Inglaterra pareció predominar la historia económica y social en la generación de la historia urbana y del urbanismo, la historia del arte y de la arquitectura tuvo un rol más importante en

países latinos como Italia. ¿Cuáles fueron las disciplinas desde las que la historia urbana y del urbanismo se desarrollaron en Latinoamérica?

**RG:** Hardoy se formó en Estados Unidos y su interés por la historia urbana nunca fue en desmedro de su preocupación por la pobreza urbana, por el papel de los niños en la ciudad, por los problemas de la vivienda popular y ello ratifica lo que planteas. Creo sin embargo que la lectura de la historia urbana en América no la planteamos nosotros sino que nos llegó «envasada» desde Europa, mucho de España y Portugal, menos de Italia, y con un enfrentamiento despectivo por nuestra cuadricula propiciado por los franceses (Jaussely, Agache, Bouvard y otros). Cuando todos los estudios de historia urbana giraban en torno a la ciudad de las Leyes de Indias, nos ha llevado varias décadas confrontar estos antecedentes con una visión propia. Hardoy fue quien abrió la puerta a la valoración de elementos prehispánicos en el urbanismo colonial (HARDOY, 1964); pero recién en los últimos años, trabajos de SALCEDO (1996), por ejemplo, permitieron diferenciar la traza limeña de la mexicana y como actúan como cabezas de serie regionales en lo formal.

Cuando Hardoy forma con Richard Schaedel un grupo de trabajo que organiza lecturas de historia urbana desde lo prehispánico hasta el siglo XX,<sup>5</sup> fortalece estas lecturas de sesgo social, económico y territorial que permiten sucesivas miradas, más comprehensivas que la discusión de la traza y el tejido urbano (HARDOY & al, 1968; 1977; SCHAEDEL & al, 1975). Pero desde otro ángulo yo rescataría la tarea de Antonio Bonet Correa, quien abrió la Historia del Arte hacia el tema urbanístico desde una postura más cultural y vivencial, donde lo lúdico juega un papel esencial. Así culminará este enfoque con la valoración de los sitios urbanos como el café y los puntos de encuentro y referencia.

**AA:** ¿Cuál es la importancia de la arquitectura dentro de tu propia concepción

historiográfica del urbanismo, tal como la desarrollas, por ejemplo, en *Arquitectura y urbanismo en Iberoamérica?* (GUTIÉRREZ, 1983)

**RG:** La arquitectura como documento histórico testimonia los modos de vida de la sociedad americana. Está en nosotros saber leerla, interpretar a través de ella aciertos y errores, comprendiendo los rasgos de identidades culturales que se expresan en las comunidades. Era necesario superar la visión historiográfica dependiente que desde afuera nos ha explicado por lo sucedido en otros sitios, sin atender a los propios procesos culturales de América. La arquitectura sin embargo configura el «paisaje urbano», la más frágil y cambiante de las invariantes urbanas, ya que traza y tejido urbano son más rígidos y persistentes. Ella sin embargo configura la escena urbana por autonomía y es el espacio vivencial que se asocia a los valores simbólicos del patrimonio intangible.

**AA:** ¿Cómo ves la presencia del tema morfológico, tan caro a los italianos, en la historiografía urbana latinoamericana?

**RG:** El tema morfológico tuvo hasta las últimas décadas del XX una fuerte gravitación. No solamente fueron italianos, podríamos encontrar esta preocupación en LAVEDAN (1926-1952) o en STANISLAVSKY (1947; 1950). Hoy están en general en revisión sus premisas desde ópticas que integran otras variables de análisis. Cuando escribí *Evolución histórica de Buenos Aires* unos lo interpretaron como un texto político, otros como meramente histórico narrativo, otros lo percibieron como una contribución a la historia de las ideas urbanas (GUTIÉRREZ, 1992). Es probable que todos tuvieran razón y que el texto tienda a integrar estas visiones en diferentes dosis según el momento histórico. En Italia se hicieron algunos números monográficos de revistas sobre historia urbana y sobre centros históricos —recuerdo el caso de *Psicon* y *Parámetro*— que integraron artículos latinoamericanos.

<sup>5</sup> El grupo se estructuró en simposios de historia urbana y de la urbanización en el marco de los congresos de Americanistas: Mar del Plata (1966), Stuttgart (1968), Lima (1970), Roma (1972), Ciudad de México (1974), y París (1976); los dos primeros fueron sobre el proceso de urbanización de América Latina en general y a través de los diferentes períodos históricos, buscando, al decir de Schaedel y Hardoy,

«facilitar un amplio intercambio de ideas entre arqueólogos, arquitectos, antropólogos, historiadores del arte, historiadores sociales y planificadores urbanos», a partir del simposio de Lima se intentó establecer un tema central, pero siempre conservando su cobertura desde el período precolombino hasta el contemporáneo (Schaedel y Hardoy, 1975: 16).

Sin embargo, en general he visto muchas lecturas superficiales, basadas en bibliografías no actualizadas o en «impresiones» reunidas en fugaces estadías en América

**AA:** ¿Cuál corriente historiográfica europea verías como la que ha sido más influyente en Latinoamérica? ¿Cuáles historiadores, al menos en tu caso? ¿Por qué?

**RG:** Por mi relación directa, creo que han influido en mí los pensamientos de Jorge Enrique Hardoy y de Antonio Bonet Correa. También soy tributario agradecido de muchas charlas y lecturas de amigos como Paulo Ormindo de Azevedo, Carlos Sambricio, Antonio Cravotto, Nestor Goulart, Jaime Salcedo, Alberto Nicolini, Alberto De Paula, Mariano Arana y Walter Rossa, entre otros. Con algunos de ellos hemos escrito juntos o integrados equipos de trabajo.

Está claro que yo llego a la historia urbana desde la historia de la arquitectura y por eso pesa al comienzo lo formal. Sin embargo, inmediatamente de recibido de Arquitecto empecé a cursar un postgrado de sociología que dictaba Gino Germani y también el Curso Superior de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Las lecturas de José Luis Lebret, el pensamiento personalista de Mounier y mi aproximación a otro gran maestro como fue Luis Miguel Morea, me llevaron a investigar en los temas de vivienda de interés social y planificación en el efímero Instituto de la Vivienda de la UBA, entre 1964 y 1966. Ambas carreras y mis primeras investigaciones quedaron truncadas por el golpe de estado militar de Onganía en 1966 y mi renuncia a la UBA. Ello llevó a mi radicación en el noreste argentino por treinta años, cambiando mis centros de interés y mis perspectivas académicas. Desde allí la tarea de la historia de la arquitectura se proyectó a lo urbano con una lógica más armoniosa y menos teñida de la fuerza de los episodios «monumentales» de la arquitectura. Recordando las finas enseñanzas en el taller de diseño de Eduardo Ellis, así como las lecturas sobre los *townscape* de Gordon Cullen, en 1970 estuve becado por el CONICET en España, donde conocí a Carlos Flores mientras recorría el país estudiando

la arquitectura vernácula y los caseríos. A mi regreso miré con otros ojos y valoré los pequeños poblados, las relaciones con el paisaje, las calidades espaciales de la arquitectura popular, la simpleza de las soluciones y la vivencia de los espacios comunitarios. La relación ambiental tomó un papel protagónico y todo ello ayudó a desmontar una formación más basada en propuestas enciclopédicas y en las verdades «absolutas» del movimiento moderno. Los años del Cuzco (1974-1977), trabajando para la UNESCO en un programa de recuperación del patrimonio y en la dirección de cursos de postgrado, me ayudaron a entender una América profunda con valores que cuestionaban los sentidos del tiempo, la eficiencia y otras premisas arraigadas y que me ayudaron a mirar más intensamente y más lejos. Hoy, con las ideas del planeamiento participativo en América Latina, me encuentro mucho más involucrado que con las propuestas académicas realizadas en la segunda mitad del siglo XX.

### Situación internacional y tendencias continentales

**AA:** ¿Cómo ves la brecha existente entre la escolaridad anglo-americana y la latinoamericana? ¿Crees que es sólo un problema de idiomas, o también de métodos, actitudes, recursos, etc? Sé que eres muy sensible a este tema.

**RG:** Sin dudas tenemos un problema de idiomas, en el que me incluyo en primer lugar. Sin embargo, esta circunstancia funciona en ambas direcciones. Los anglosajones, particularmente los norteamericanos, desconocen totalmente la producción bibliográfica latinoamericana a pesar de que buena parte de ella puede consultarse en la Biblioteca del Congreso. Esto no significa desestimar aportes excelentes como los realizados por KUBLER (1962), MORSE (1958); HARDOY, & al, 1975; HARDOY & al, 1988), REPS (1965), ROBERTSON (1963) y SCOBIE (1971; 1974; 1986), los cuales nos han sido de gran utilidad.

Entre los países americanos la cosa es más grave ya que es muy escasa la comunicación y hay dificultades para acceder a la

bibliografía de los países vecinos. El tema de la incomunicación es clave en América y nuestra tarea, a través de los Seminarios de Arquitectura Latinoamericana (SAL)—de los cuales realizamos diez reuniones en diversos países en estos últimos dieciocho años—ha apuntado a ese imprescindible diálogo y reflexión. También es cierto que muchas de nuestras publicaciones son *underground*, de tiradas limitadas realizadas por universidades, instituciones de investigación o profesionales que no ingresan fácilmente al circuito comercial. Las revistas y, en algunos países, los suplementos de arquitectura en periódicos, son estimulantes foros de opinión a escala de la difusión.

La presión anglosajona por imponer sus mecanismos educativos (cuatro años de carrera, dos años de postgrado y dos años de doctorado) canalizadas muchas veces a través de los subsidios para la «modernización» de la enseñanza, está generando problemas tanto en la Unión Europea como en América Latina. La mayoría de nuestros países no tiene doctorados en Arquitectura y eso ha postergado la investigación disciplinaria por exclusión de nuestros profesionales. Los sistemas de valoración de las «ciencias duras», con una valoración superlativa de artículos publicados en revistas internacionales, en idiomas extranjeros, frente a la edición de libros en castellano, señala la vigencia del complejo de inferioridad y una valoración inadecuada de la propia producción.

Tampoco los estudios latinoamericanos sobre nuestros temas han tenido fortuna en los países sajones y en los propios Estados Unidos. KELEMEN (1943; 1951; 1969; 1977) señalaba el desprecio que sufrió por dedicarse a ellos y Joyce Bayley, que hizo un formidable esfuerzo para editar su *handbook* bibliográfico, finalmente debió dejar esta línea de trabajo. DELSON (1979) debió esperar más de dos décadas para editar su tesis sobre ciudades brasileñas. Hardoy, que tuvo las mejores relaciones en Inglaterra y Estados Unidos, no logró la edición inglesa de alguno de sus libros claves; afortunadamente David Satterthwaite, su colaborador en Inglaterra, ha continuado su tarea de integración con la eficaz edición de la revista *Environment and Urbanization*.

En cuanto a los recursos, la diferencia es notoria. Recuerdo con nostalgia mi estadía en la Getty Foundation, donde disponía de una

magnífica biblioteca y de todas las facilidades que la institución me brindó. Me pregunté qué habría sido de mi carrera profesional y de investigador si desde un comienzo hubiera tenido todas estas facilidades. Pensé sin embargo, que las adversidades lo forman a uno y que las necesidades potencian la creatividad. Probablemente no hubiera formado la biblioteca que poseo si hubiera seguido viviendo en Buenos Aires. En la ciudad de Resistencia, donde viví y enseñé, el libro que yo no tenía en mi biblioteca había que buscarlo a 1000 kilómetros de distancia. Esta dificultad se me convirtió en la oportunidad que me permitió, a mi regreso a Buenos Aires, formar el Centro de Documentación de Arquitectura Latinoamericana (CEDODAL), a partir de mi biblioteca y del material que nos fueron donando decenas de amigos.

**AA:** ¿Cómo ves la relación de actual historiografía urbana de Latinoamérica con la de España y Portugal? ¿Crees que el tema iberoamericano sigue teniendo interés para esos países, orientados como están ahora hacia agendas europeas?

**RG:** En el caso de Portugal es notable el avance que se ha hecho en los últimos años. Los estudios de Walter Rossa, Helder Cárita, Renata de Araujo, Paulo Varela, José Fernandes y Miguel Faría han prolongado los aportes de Rafael Moreira, Horta Correia y Manuel Teixeira. El congreso realizado en 2001 sobre «El universo urbanístico portugués» fue realmente excepcional, por la cantidad de ponencias y trabajos de interés que se presentaron. En España se mantiene el interés y crecen los estudios. BAZTÁN (1993-1999) ha logrado realizar una importante recopilación de los planos de ciudades americanas existentes en diversos archivos españoles. La Junta de Andalucía está editando más de una decena de Guías de Arquitectura de los Centros Históricos de América Latina. Se ha instalado una cátedra de historia de la arquitectura y el urbanismo iberoamericano en la Facultad de Arquitectura de Sevilla; y la Universidad Pablo de Olavide, de la misma ciudad, ha creado un doctorado sobre «Historia del arte y de la arquitectura iberoamericana», cuyos 25 alumnos son procedentes de América y Portugal. Las investigaciones realizadas por

Víctor Pérez Escolano, Pablo Diañez, Pedro Navascués, Javier Aguilera Rojas, Joaquín Ibáñez, Carlos Sambricio, Fernando Alvarez en diversas facetas, muestran una nueva generación de profesionales españoles que se suman a los trabajos persistentes de Antonio Bonet Correa y Fernando de Terán. Las publicaciones que la Fundación Carolina y la Agencia de Cooperación Española (AECI) edita sobre las intervenciones realizadas en los centros históricos son un aporte adicional a la comprensión histórica de estas ciudades y a las líneas maestras que se han planteado para su recuperación. No creo que el cambio de agenda que mencionas se note en los aspectos historiográficos: el interés por América Latina continúa y en algunos momentos tiende a crecer.

**AA:** ¿Desde tu posición de líder del campo a nivel continental, cómo resumes el panorama actual de la historiografía urbana latinoamericana, en términos de tendencias historiográficas, grupos e instituciones, temas y períodos, etc.?

**RG:** No me siento líder de nada ni nadie. Mi modalidad de trabajo ha sido fundamentalmente de acción en equipo y lo he realizado con muchas personas y compañeros de trabajo a lo largo de cuarenta años de actuación profesional. Con algunos ha sido una tarea más sostenida que con otros, pero eso depende de las circunstancias, de los temas y muchas veces de la elección que mis compañeros han hecho en virtud de vocaciones, de oportunidades y, en otras, lamentablemente, como suele ser frecuente en América, de las necesidades económicas. Hoy mi trabajo se ha concentrado en la atención de temas que me permiten obtener los recursos para mantener el CEDODAL como centro de documentación y para apoyar el fomento de la investigación urbana y arquitectónica en Latinoamérica. Mi capacidad de abrirme a nuevos temas se ha reducido por imperio de las circunstancias que vive nuestro país, por lo tanto mis opciones están limitadas.

Creo, no obstante, que hay un crecimiento en los estudios de historia urbana en relación a la integración con otras disciplinas de las ciencias sociales. Sin embargo esta consolidación en lo académico no va acompañada de una presencia clara en el

campo profesional. Allí se han abandonado casi completamente los temas de investigación en vivienda de interés social y la acción del Estado ha desaparecido con excepción de países como México, Brasil y Colombia. Lo propio podemos decir en el plano de la planificación urbana o territorial, donde actuamos permanentemente sobre coyunturas y visiones fragmentarias. Hay un crecimiento de la preocupación por el patrimonio y la calidad de los espacios públicos desde el punto de vista ambiental, pero la ciudad es hoy un gran escenario de especulación y negocios donde los poderosos realizan acciones que desnaturalizan las propias normas urbanísticas. Pocas veces se ha visto una transferencia tan importante de espacios públicos a manos privadas que los conciben simplemente como grandes oportunidades de lucro.

**AA:** ¿A nivel continental, conoces de grupos o redes constituidas que funcionen específicamente para trabajar el tema de historia urbana?

**RG:** Creo que hay contactos bastante frecuentes aunque en realidad los grupos trabajan más bien dentro de sus propios países. Muchas veces cuesta encontrar quien avance más allá de sus fronteras. Cuando me toca coordinar algún libro de carácter regional, como fue por ejemplo el del barroco sudamericano, no fue fácil encontrar quien escribiera sobre pintura, escultura y otras manifestaciones artísticas más allá de su propio país. Esto hubiera significado multiplicar los autores a un número imposible para cubrir los diversos territorios. Debo reconocer que muchas veces los españoles como Cristina Esteras o Concepción García Sanz estaban más aptos para tomar temas con un horizonte más amplio de nuestras geografías que los propios especialistas americanos de un país concreto. Ello llevó a que la *Historia del arte iberoamericano* que coordinamos con mi hijo Rodrigo Gutiérrez Viñuales, fuera finalmente redactada por un número reducido de autores capaces de una visión más amplia (GUTIÉRREZ & al, 2000). Creo que esto nos sucede un poco por el aislamiento y la imposibilidad de viajar y conocernos. Obviamente que hoy la informática posibilita formaciones de redes que van a ayudar a

superar estas visiones limitadas y democratizan la información bibliográfica y la accesibilidad a los textos mediante los sistemas de adquisición por vía electrónica

**AA:** ¿Crees que pueda hablarse de una suerte de historia cultural urbana en Latinoamérica, que estaría tratando de complementar las fuentes legales y técnicas de la historiografía urbana tradicional, con fuentes no tradicionales tomadas del imaginario artístico, literario, etc.?

**RG:** Creo que sí, que los temas del imaginario urbano, de la iconografía y el desarrollo de una preocupación por la historia de las ideas van dando un nuevo espacio a estas investigaciones. Recuerdo los estudios sobre la ciudad futura de Medellín que impulsó Verónica Perfetti; el magnífico

trabajo y exposición para la Getty que realizaron Margarita Gutman y Tom Reese sobre *Buenos Aires 1910. Memoria del porvenir*; también los trabajos de Félix Weimberg sobre utopías argentinas, así como el que hice sobre utopías políticas y religiosas en el urbanismo iberoamericano; y finalmente el que preparamos con Luis Gómez Tovar sobre la utopía libertaria de Pierre Quiroule, todos los cuales son indicativos de otra línea de trabajo. También estudios sobre la vida cotidiana en las ciudades, como la reciente tesis del puertorriqueño Jorge Lizardi sobre el México del porfiriato, apuntan a aproximaciones integradoras donde lo literario y artístico juegan un papel no solamente por los resultados materiales que logran plasmar, sino también por el imaginario urbano e ideológico que potencian.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA ROJAS Javier & Luis J. MORENO REXACH, (1973): *Urbanismo español en América*. Editora Nacional, Madrid.
- ALMANDOZ, Arturo (2003): «El urbanismo: teorías, prácticas e historiografía en América Latina. Entrevista a Roberto Segre», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Tercera Época, XXXV, 135, pp. 200-207.
- ANGULO IÑÍGUEZ, Diego (1933-39): *Planos de monumentos arquitectónicos de América y Filipinas existentes en el Archivo de Indias*. Universidad de Sevilla, Sevilla, 7ts.
- BAZTAN LACASA, Carlos (1993-1999): *Catálogos de planimetría española de monumentos y ciudades iberoamericanas*. Ministerio de Educación y Cultura, Madrid.
- BONET CORREA, Antonio (ed.). (1985): *Urbanismo e historia urbana en el mundo hispanoamericano*. Universidad Complutense, Madrid.
- DELSON, Roberta Marx (1979): *New Towns for Colonial Brazil: Spatial and Social Planning of the Eighteenth Century*. Syracuse University, Syracuse.
- GASPARINI, Graziano & Luise MARGOLIES, (1977): *Arquitectura inka*. Centro de Investigaciones Históricas y Estéticas (CIHE), Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- GONZÁLEZ, Julio & Fernando CHUECA GOITIA, Leopoldo TORRES BALBÁS (1951): *Planos de ciudades iberoamericanas y filipinas existentes en el Archivo de Indias*. Instituto de Administración Local, Madrid, 2 tomos.
- GUTIÉRREZ, Ramón (1995): «Jorge Enrique Hardoy. Su aporte a la historia urbana de América Latina», *Documentos de Arquitectura Nacional y Americana. DANA*, 37/38, pp. 6-11.
- (1992): *Buenos Aires. Evolución histórica*. Escala, Bogotá.
- (1983): *Arquitectura y urbanismo en Iberoamérica*. Cátedra, Madrid.
- (1976): *Evolución arquitectónica y urbanística del Paraguay*. UNNE, Resistencia.
- & Rodrigo GUTIÉRREZ VIÑUALES (coords.) (2000): *Historia del arte iberoamericano*. Lunwerg, Madrid y Barcelona.
- GUTIÉRREZ, Ramón & Ernesto MAEDER (1995): *Atlas histórico del nordeste argentino. Planos de pueblos de indios y misiones jesuíticas*. Instituto de Investigaciones Neohistóricas, Resistencia.
- HARDOY, Jorge (1990): *Cartografía urbana colonial de América Latina y el Caribe*. IIED- Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.
- (1964): *Las ciudades precolombinas*. Infinito, Buenos Aires.
- & Richard MORSE (comps.) (1988): *Repensando la ciudad de América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires.
- & SCHAEDEL, Richard (eds.) (1978): *Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización en América Latina*. CLACSO, Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- HARDOY, Jorge & al (1981): *El impacto de la urbanización en los centros históricos de América Latina*. PNUD, UNESCO, Lima.

- HARDOY, Jorge; Richard SCHAEDEL (comps.) (1977): *Asentamientos urbanos y organización socioproductiva en la historia de América Latina*. Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- (comps.) (1968): *El proceso de urbanización en las Américas desde sus orígenes hasta nuestros días*. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- KELEMEN, Pál (1977): *Vanishing Art of the Americas*. Walker, Nueva York.
- (1969): *Art of the Americas, Ancient and Hispanic, with a Comparative Chapter on the Philippines*. Crowell, Nueva York.
- (1951): *Baroque and Rococo in Latin America*. Macmillan, Nueva York.
- (1943): *Medieval American Art. A Survey in Two Volumes*. Macmillan, Nueva York.
- KUBLER, George (1962): *The Art and Architecture of Ancient America: The Mexican, Maya, and Andean Peoples*. Pelican History of Art, Harmondsworth.
- LAVEDAN, Pierre (1926-1952): *Histoire de l'urbanisme*. Henri Laurens, Paris, 3ts.
- MORSE, Richard M. (1958): *From Community to Metropolis, a Biography of São Paulo, Brazil*. University of Florida Press, Gainesville.
- RANDLE, Patricio (1972): *Evolución urbanística. Eudeba*, Buenos Aires.
- REPS, John (1965): *The Making of Urban America: A History of City Planning in the United States*. Princeton University Press, Princeton.
- (1968): *Qué es el urbanismo*. Editorial Columba, Buenos Aires.
- ROBERTSON, Donald (1963): *Precolumbian Architecture*. George Braziller, Nueva York.
- SALCEDO, Jaime (1996): *Urbanismo hispano-americano siglos XVI, XVII y XVIII: El modelo urbano aplicado a la América española, su génesis y su desarrollo teórico y práctico*. Centro Editorial Javeriano, Bogotá.
- SAMBRICIO, Carlos (1991): *Territorio y ciudad en la España de la Ilustración*. Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), Madrid, 2ts.
- SCHAEDEL, Richard P. & Jorge E. HARDOY (comps.) (1975): *Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia*. Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Buenos Aires.
- SCOBIE, James R. (1986): «The Growth of Latin American Cities, 1870-1930», en L. BETCHELL (ed.), *The Cambridge History of Latin America. Vol. IV: c 1870 to 1930*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 233-266.
- (1974): *Buenos Aires: From Plaza to Suburb, 1870-1910*. Oxford University Press, Nueva York.
- (1971): *Argentina. A City and a Nation* (1964). Oxford University Press, Nueva York y Toronto.
- SILVEIRA, Luis (1956): *Ensaio de iconografía das ciudades portuguesas do ultramar*. Lisboa, 4 vols.
- SOLANO, Francisco de (coord.) (1986): *Historia y futuro de la ciudad iberoamericana*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Madrid.
- STANISLAVSKY, Dan (1950): *The Anatomy of Eleven Towns in Michoacan*. The University of Texas Press, Austin.
- (1947): «Early Spanish Town Planning in the New World», *The Geographical Review*, 37, pp. 94-105.
- TAULLARD, Alfredo (1940): *Los planos más antiguos de Buenos Aires. 1580-1880*. Buenos Aires.
- TERÁN, Fernando de & al (1989): *La ciudad hispanoamericana. El sueño de un orden*. Centro de Estudios Históricos de la Obra Pública (CEHOPU), Madrid.

# Memoria Histórica

Javier GARCÍA-BELLIDO

PRESENTACIÓN: Haciendo un paréntesis en la trayectoria de recuperación de las normas higienistas que han ido conformando los estándares de calidad de la vivienda y, desde ésta, el urbanismo español (véase *CyTET* 135, prim. 2003), y antes de proseguir con las normas, estatutos y reglamentos municipalistas de 1923-24 de la dictadura primoriverista, vamos a intercalar tres fundamentales proyectos o intentos legislativos propiamente urbanísticos que cubren el enorme vacío legal aparente que dista entre la última ley urbanística de 1895 (ver *CyTET* 123 y su Reglamento en los núms. 124 y 125) y la integral Ley del Suelo de 1956 que marca la «modernidad». Son estos intentos los poco conocidos proyectos de ley del conservador Sánchez Guerra de 1914 y los de los liberales J. Ruiz Jiménez de 1916 y García Prieto de 1918, que iniciaron realmente el planteamiento integral de la planificación, el suelo y la vivienda como un todo inseparable. La proposición de ley de Sanchez Guerra, con su interesantísima justificación preambular y su ingenua solución de huida hacia adelante, sería el «primer intento de regulación de la urbanización de los suburbios y nueva concepción del régimen urbanístico de la expansión de las ciudades» (como lo intitula M. BASSOLS, *Génesis y evolución...*, 1973: 427-33) al abordar el dramático problema que han generado todos los ensanches de poblaciones del XIX y del XX de la legislación española moderna. Muestra cómo empezaron los balbuceos de prueba y error con enfoques más complejos combinando el plano geométrico, la intervención expropiatoria, las valoraciones y los derechos de propiedad. Son estos proyectos de ley la mejor prueba del relativo fracaso económico de los grandes ensanches españoles respecto a lo que se esperaba que sirvieran, i.e.: abaratar la vivienda de las ciudades con una fuerte reserva de oferta de suelo periférico. Sin otros medios coercitivos, la especulación fundiaria con los ensanches se apoyaba en el bloqueo de su urbanización y edificación en manos de los terratenientes autogestores y al inevitable cinturón periférico que el 'efecto barrera' de sus nuevas cercas jurídicas perimetrales creaban en el extrarradio suburbial, atrayendo un chabolismo de parcelaciones ilegales en «barriadas inmundas y misérrimas» para inmigrantes (El precedente inmediato de la propuesta de ley de Alberto Aguilera de 1910 fue sólo para mandar que se estudiara ese cinturón de miseria del extrarradio de Madrid, como proponía el arquitecto municipal madrileño Nuñez Granés) (JGB)

## Proyecto de Ley sobre creación y régimen de Zonas Urbanas en las Grandes Poblaciones

(José SÁNCHEZ GUERRA, Ministro de la Gobernación del Gobierno de Eduardo Dato, entre 27/X/1913 al 9/XII/1915, remitido al Congreso el 21 dcbre. de 1914, (Diario de Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados, legislatura 1914, tomo 13, apéndice 8 del nº 115)

### A LAS CORTES

La atracción que las grandes capitales ejercen respecto a la población rural obrera, de una parte, y de otra el encarecimiento de la vida, cortejo muchas veces inevitable de los grandes núcleos de población, han planteado en España y en el extranjero el problema de

la organización y régimen de los suburbios. Allí donde la acción urbana no llega por limitaciones de la ley y de los ingresos municipales o por cualquiera otra causa, se acumulan barriadas inmundas y misérrimas, en donde los estímulos de exagerada economía, alguna vez la codicia explotadora de los propietarios, y siempre las desgraciadas consecuencias de la incultura y la pobreza, van tejiendo una red infecciosa que opprime y contamina las grandes ciudades, dándose el caso de que el contraste más deplorable se ofrezca en España entre el vivir de las grandes poblaciones y el de sus anejos o barriadas extremas.

No son sólo razones de obligada previsión y racional economía para un futuro ensanche, ni otras, siempre atendibles, que reclaman la

holgura y la estética, sino las más indispensables de la higiene las que imperiosamente requieren la atención del Gobierno para que no pase más tiempo sin que el problema tenga solución.

En el sentido que ahora se procura, laudables iniciativas de Corporaciones oficiales y de Centros importantes de Madrid y de otras poblaciones han precedido a la acción oficial, produciendo el general bien de que la opinión se halle preparada para recibir una reforma que, aun cuando limite derechos de dominio muy respetables, no puede ya excusarse por ser más alto el interés común que, ante todo, trata de ampararse.

Conformes todas esas iniciativas en que alrededor de los grandes núcleos de población se cree una zona que sea susceptible de una acción municipal para establecer el tránsito de la población urbana a la rural, sin el vergonzoso espectáculo de los suburbios actuales, se han ofrecido a la consideración del Ministro que suscribe dos sistemas distintos, entre los cuales la elección no parece dudosa.

Algunos autores de proyectos muy estimables creyeron que al necesitar el nuevo sistema rectificar preceptos de las leyes que amparan el derecho privado, de las que rigen los ensanches y algunas otras análogas, podían incluirse en la misma ley reglas concretas, en relación con la necesidad sentida en alguna de las capitales que aspiraron a esta reforma. De otra parte, parece que es más acomodable a la flexibilidad necesaria en proyectos que pueden afectar a los intereses particulares, señalar simplemente en las rigidices de la ley el cauce por donde la autonomía municipal y la Administración puedan llevar esas corrientes, con todo el sistema de la audiencia, el recurso y el informe previo, todo público y discutido, antes de dar por definitivamente estatuidas las reglas a que haya de ajustarse la demarcación de la zona y las derivaciones de su creación.

Expuesta así la opción que se ofrecía al Gobierno, es evidente que había de preferirse el último de los sistemas que, sobre tener la ventaja ya expuesta, permite rectificaciones y ampliaciones no siempre fáciles cuando en ellas han de intervenir las Cortes, solicitada como está su atención preferentemente por los intereses generales de la Nación, a los que habría de ser postulados los que afectan a

una localidad particular; y sobre todo esto, imponía el último sistema la práctica adquirida con la aplicación de la ley de Ensanche, dictada especialmente para Madrid y Barcelona [de 26 de julio de 1892, ver *CyTET 119-120* (prim.-ver. 1999)], y cuyo éxito no puede negarse al ver con cuánta regularidad y fortuna vienen desenvolviéndose, dentro de sus límites, numerosas poblaciones españolas que se acogieron a sus beneficios [por la ley de Saneamiento y Mejora Interior de Poblaciones de 18 de marzo de 1895, ver *CyTET 123* (prim. 2000)].

Ha sido motivo de especial estudio si debería esta zona limitarse a lo que en las previsiones de futuro puede convertirse en zona de ensanche; o también debía alcanzar lo que, sin constituir suelo edificable, tiene tanta eficacia como él para el bienestar del vecindario; y en este sentido ha prevalecido en el proyecto, como no podía menos de ser, el criterio moderno de tomar más en consideración la salubridad y la higiene que el criterio antiguo de circunscribir las finalidades de la vida urbana a la vía pública y al casco de población. En este concepto, todo lo que puede influir en condiciones de salubridad de la población, se toma en cuenta, y con ellas las de defensa de poblaciones, contra los elementos naturales, ya que existen ejemplos que perduran y se reproducen constantemente en la historia de nuestras ciudades, que obligaban a la busca de un remedio definitivo.

Adoptado criterio tan extenso, y haciéndose llegar la eficacia de los preceptos de esta ley a zona tan vasta, no era posible imponer a los Municipios la necesidad inmediata de urbanizar zonas nuevas o realizar inmediatamente nuevas obras; basta con que pueda poner coto a los excesos de las iniciativas individuales cuando sean obstáculo del bien público, y un veto a las que para el porvenir puedan contrariar ese mismo interés. Hacer otra cosa tanto valdría como crear una nueva zona de ensanche; y cuando ésta no es muy inmediata, es seguro que yerran los Ayuntamientos que quieren imponer a la voluntad y a la conveniencia ajena y aun al capricho y a la moda el desenvolvimiento y el progreso de una ciudad; es preferible que la acción de la policía municipal vaya donde

encuentre la iniciativa particular, y no quiera hacer que ésta siga sus indicaciones por muy acertadas que sean. En este orden de consideraciones, es evidente la frecuencia con que se proyecta, contando con el aumento gradual del valor de los terrenos, a medida que la acción urbanizadora se acerca a ellos, y son muchos los que ven en lontananza lucro para la comunidad en el negocio de expropiar para revender, pero tal vez se equivocan también quienes abrigan esta esperanza, cuando se trata de zonas exteriores y no del centro de las poblaciones, porque si los males notados proceden de huir las viviendas insalubres, por mal aconsejada economía, del sitio donde las disposiciones urbanas llevan consigo el tributo y el arbitrio, en cuanto se demarque una zona sometida a esa acción fiscal, huirá de ella el suburbio, se creará un poco más lejos, pero siempre con el mismo foco de perturbación y de contagio que trata de evitarse. Es, pues, preferible, y a ello tiende el presente proyecto, que los Ayuntamientos sirvan con su acción la iniciativa individual, que no busquen el negocio en la reventa de terrenos expropiados, sino que obtenga la remuneración debida por la riqueza que los particulares alleguen, en la forma de arbitrios justos y legítimos, ya previstos en la ley Municipal [vigente entonces la de 16 diciembre de 1876, refundida con la de 20 de agosto de 1870 por RD de 2 de octubre de 1877, en adelante de ley Municipal de 1877], y, en parte, concretados en la ley de expropiación forzosa [de 10 de enero de 1879; ver *CyTET 115* (primav. 1998)], en precepto, por desdicha, muy echado en olvido.

Para desenvolver los principios de que acaba de hacerse mención, cabría hacer mucho hasta llegar al ideal de la urbe moderna, pero no es ésta materia maleable que pueda a su antojo reformar y amoldar en un día a sus ideas un Gobierno. De igual suerte que esta ley ha seguido las iniciativas, ya admitidas por la opinión, es preciso que en los detalles de organización y de funcionamiento sigan el camino trillado de lo que se conoce y practica, y que, aun siendo susceptible de mejora, viene dando resultados dignos de alabanza, y por ello, sin soñar con aspiraciones remotas, sin querer imitar aquí los procedimientos de otros países nuevos en donde los legisladores

asisten al nacimiento de las urbes, ha parecido más prudente aprovechar todos los sistemas, ya puestos en juego, en cuanto a comisiones, reclamaciones, y recursos económicos, adaptando a este proyecto los de las leyes vigentes en España sobre ensanche y expropiación forzosa y los de la ley Municipal [de 1877].

Esta labor más modesta, encaminada en el sentido practicado hasta ahora, es fácil que evite los choques que toda innovación demasiado rápida produce, y consentirá, como es propósito del Ministro, la formación de un verdadero Código sintético de las disposiciones vigentes relativas a ensanche, a saneamiento, a mejora interior, y a expropiación forzosa, con lo que se podrá llegar al sistema único, que facilitará la labor de los Ayuntamientos y la fiscalización activa de la Administración, y favorecerá, seguramente, el desenvolvimiento y el progreso de las ciudades españolas.

Por tales motivos, el Ministro que suscribe tiene el honor de presentar a las Cortes el siguiente:

#### **PROYECTO DE LEY para la creación y régimen de las zonas urbanas exteriores de las grandes poblaciones**

**Artículo 1.º** Los Municipios que tengan más de 100.000 habitantes podrán demarcar, alrededor del límite de su ensanche o del casco de su población, una zona a la que aplicarán las disposiciones de la presente ley y las que rigen en materia de policía urbana. Para la fijación de esta zona exterior se tendrán en cuenta las siguientes circunstancias:

Primer. La población de hecho, de suerte que al acomodarse los sistemas de urbanización y las construcciones a los preceptos de la higiene moderna pueda resultar el contorno demarcado suficiente para que la proporcionalidad entre el vecindario y la superficie ocupada no exceda de 200 habitantes por hectárea.

Segunda. El aumento gradual y progresivo de la población que arrojen las estadísticas oficiales, de tal modo que queden incluidos dentro de la zona los terrenos que previamente puedan juzgarse como indispensables para el aumento de la

población en veinticinco años consecutivos, con arreglo a la proporcionalidad expresada.

Tercera. Los principios y reglas sanitarios e higiénicos, para que nunca, sin intervención del Ayuntamiento, puedan establecerse en lugar próximo, y, por lo tanto, con peligro para la salud del vecindario, agrupaciones de viviendas malsanas, industrias insalubres o, en general, cualquier foco de infección teniendo en cuenta las condiciones especiales en cada urbe de suelo, subsuelo, régimen de los vientos, clima, etcétera.

Cuarta. La conveniencia de comprender dentro de la zona urbana exterior los terrenos que puedan afectar a la seguridad de las viviendas y de los servicios municipales, o alterar las condiciones climatológicas y, en general, las de salubridad o higiene, como los ríos, torreneras, bosques y plantaciones, pantanos o terrenos bajos insalubres o las que por cualquier otra circunstancia natural puedan influir en el bienestar del vecindario.

**Art. 2.º** La demarcación de la zona urbana exterior corresponde a la iniciativa del Ayuntamiento, que, al tomar el acuerdo, constituirá una Comisión, con arreglo a los preceptos del artículo 7.º y concordantes de la ley de 26 de julio de 1892<sup>1</sup>, con la sola diferencia de que los tres propietarios, que en dicha ley se previenen sean del ensanche, habrán de elegirse en este caso entre todos los del término municipal que paguen contribución en concepto de riqueza rústica.

La Comisión, asesorada del personal técnico del Ayuntamiento que éste ponga a su servicio, formará el plano de la zona exterior urbana, cuya aprobación incumbe al Ayuntamiento, y en definitiva al Ministro de la Gobernación, el cual resolverá después de haber oído a la Junta consultiva de urbanización y obras y a la Inspección de Sanidad interior, ambas pertenecientes a dicho Departamento.

<sup>1</sup> El artº 7 decía: «El Ayuntamiento elegirá cinco concejales que, bajo la presidencia del alcalde, constituirán una Comisión especial encargada de entender en todos los asuntos propios del ensanche. Formarán igualmente parte de esta Comisión ó Asociaciones de los mismos que, legalmente

Después de la aprobación del Ayuntamiento, y antes de remitirse el proyecto para la aprobación definitiva del Ministerio, se expondrá al público el plano de demarcación, por término de treinta días, previo anuncio en el *Boletín Oficial* de la provincia; y si se formulase alguna reclamación o protesta, informará respecto de ella el Ayuntamiento y la remitirá, juntamente con el expediente, al Ministerio de la Gobernación.

Todos los trámites previstos para la demarcación de la zona serán de necesaria observancia, si el Ayuntamiento, a propuesta de la Comisión o por iniciativa propia, oyendo a la misma, acordare la modificación o ampliación de la zona o del plano.

Una vez aprobado en definitiva por el Ministerio de la Gobernación la demarcación de la zona y su plano, el Ayuntamiento formará las Ordenanzas especiales para el régimen de la urbanización de la zona, que habrá de someter a la aprobación del referido Ministerio.

**Art. 3.º** En el plano de la zona urbana exterior, en la parte susceptible de ser destinada a edificaciones, habrá de indicarse desde luego las grandes arterias o avenidas proyectadas, y respecto de los terrenos agregados especialmente por razón de salubridad, se indicarán igualmente los caminos, desagües, obras de defensa y demás circunstancias. Se cuidará de poner en relación las vías que se proyecten con las ya existentes en el ensanche, o en el casco de la población, si no hubiere ensanche.

**Art. 4.º** Queda prohibido a los propietarios cuyas fincas radiquen dentro de la zona referida edificar, establecer industrias, variar de cultivos, talar arbolados, construir obras de defensa en los cauces y, en general, ejecutar acto alguno de dominio que varíe la situación de los inmuebles o de su suelo y subsuelo sin el consentimiento de los Ayuntamientos respectivos, con sujeción a los preceptos de esta ley y de sus reglamentos.

En la instancia en que los propietarios antes indicados soliciten la autorización a que se refiere el párrafo anterior, expresarán la cantidad a que

constituidas, existan en Madrid y Barcelona, y tres propietarios del ensanche, que en Madrid será uno por cada zona, elegidos por sorteo entre los 100 mayores contribuyentes por territorial en el mismo ensanche (...)» (cfr. CyTET 119-120: 428).

aproximadamente ascienda el importe de las obras o modificaciones que intenten introducir en su propiedad, se obligarán a comenzarlas en un plazo que no podrá exceder de seis meses, y constituirán un depósito del 10 por 100 del referido importe, convenientemente comprobado, que quedará a beneficio del Ayuntamiento si no comenzaran las obras o mejoras en el plazo indicado o no terminaren en otro prudencial, que se otorgará según los casos, siempre que el Ayuntamiento hubiese concedido la autorización.

Siempre que las solicitudes de los propietarios se refieran a terrenos que carezcan de acceso directo a las vías u obras proyectadas, según el artículo anterior, se ampliará el plano por los trámites del art. 2.<sup>º</sup> antes de conceder autorización alguna.

**Art. 5.<sup>º</sup>** Los propietarios de fincas incluidas en la zona exterior urbana y que se propusieren hacer un uso de su propiedad que resultare limitado por esta ley, tendrán derecho a obtener del Municipio una indemnización, a menos que éste opte por la expropiación parcial o total de la finca.

No se entenderá entorpecido ni limitado el libre uso y disfrute de la finca, en los siguientes casos:

Primero. Cuando la prohibición establecida por el Ayuntamiento se refiera a la alineación de edificios.

Segundo. Cuando para dejar a salvo los espacios para futuras vías se reduzca la extensión edificable en un solo conjunto, siempre que la disposición general de la construcción, según el fin a que se destine, consienta la distribución en secciones o grupos.

Tercero. Cuando las obras de defensa proyectadas pudieran perjudicar al interés común y a otros propietarios ribereños próximos al mismo cauce; y

Cuarto. Cuando las talas o variaciones del cultivo propuestas no puedan producir aumento de beneficio en renta por las condiciones especiales del caso.

<sup>2</sup> Que sobre el justiprecio decía: «Art. 28. En ellas [en las hojas de tasación de ambos peritos] han de hacerse constar detalladamente los fundamentos del justiprecio, ya por lo que toca á la clase de las fincas, ya por lo relativo al precio que se las señale. Los peritos tendrán en cuenta todas las circunstancias que puedan influir para aumentar ó disminuir su valor respecto a otras análogas que hayan podido ser objeto

**Art. 6.<sup>º</sup>** Las indemnizaciones correspondientes a los propietarios, por limitación del uso del disfrute de su propiedad, las fijará desde luego el mismo propietario en escrito que remitirá al Ayuntamiento dentro de los treinta días siguientes al en que se le deniegue el permiso de construir o de alterar el destino de los inmuebles.

La Comisión especial, asesorada por los funcionarios técnicos municipales, fijará, en el término de sesenta días, la cantidad que a su juicio deba abonársele, y resolverá el Ayuntamiento en los quince días siguientes.

Al fijar la cuantía de la indemnización, señalara también el perito del Ayuntamiento el valor que atribuya íntegramente a la finca en cuestión, señalando lo que pueda corresponder a la parte que en su día pudiera ser necesaria para el desenvolvimiento del plan de defensa, y siempre que no representara en más la expropiación que la indemnización un 25 por ciento, deberá necesariamente optarse por la expropiación.

Para todo lo que se refiera a indemnización y expropiación, en estos casos, además de los preceptos contenidos en la presente ley, se seguirán los que señala la de 10 de enero de 1879 [ver CyTET 115: 203-11].

**Art. 7.<sup>º</sup>** Siempre que el Ayuntamiento, en virtud de los preceptos de esta ley, acuerde una expropiación, deberán fijarse con toda precisión las compensaciones que, según el art. 28 de la ley de 10 de enero de 1879<sup>2</sup>, represente para el propietario el beneficio que la obra de ensanche o de urbanización reporte a la finca en sus restos, y este beneficio, en cuanto sea extensivo a otras fincas no mermadas de la zona demarcada, será materia de imposición de arbitrio, que se reglamentará de acuerdo con la regla 1.<sup>a</sup> del artículo 137 de la ley Municipal para todos aquellos casos en que las obras o servicios costeados con los fondos municipales redunde en provecho

de tasaciones recientes en el mismo término municipal, y al valor de la parte ocupada de la finca agregarán las que representen los perjuicios de toda clase que se les ocasionen con la obra que da lugar á la expropiación; como también en compensación de éstos ó parte de ellos deberá tenerse en cuenta el beneficio que la misma les proporciona en sus restos.»

particular de persona o clases determinadas<sup>3</sup>.

**Art. 8.<sup>º</sup>** Se entenderán obras de utilidad pública, sin necesidad de los requisitos que para ello previene la ley de 10 de enero de 1879 [en sus arts 2º y 3º], todas las que se refieran a la apertura de calles, plazas, caminos y obras de urbanización o defensa en la zona demarcada, con arreglo a los preceptos de esta ley.

**Art. 9.<sup>º</sup>** Los recursos de alzada a que dé lugar la aplicación de los preceptos de esta ley, en cuanto se refiere a atribuciones del Ayuntamiento, al poner en vigor el plan o ampliación del plan aprobado por el Ministerio, se ajustarán a las disposiciones generales de la ley Municipal [de 1877]; en cuanto afecte a expropiaciones o indemnizaciones, se regirán por la ley del año 1879.

**Art. 10.<sup>º</sup>** Para atender a las obligaciones que crea a los Ayuntamientos la demarcación de la zona, dispondrán de los medios, en cuanto a éste afecte, que tiene establecidos el artículo 13 de la ley de 26 de julio de 1892, sin perjuicio de los arbitrios establecidos en el artículo anterior; y se adaptarán a la presente ley los artículos 6.<sup>º</sup>, 9.<sup>º</sup>, 11, 14, 15, 16, 18, 24, 25, 26 y 28 de la ya citada de Ensanche de Madrid y Barcelona, en cuanto no se opongan a la presente [sobre los recursos presupuestarios especiales de toda índole puestos a disposición de las Comisiones del ensanche, *cfr.* ley citada íntegramente en *CyTET 119-120: 428-32*].

**Art. 11.** En todos los casos en que la demarcación de la zona pueda invadir términos municipales colindantes, se practicará la demarcación por el Municipio a cuyo casco de población afecte la zona circundante, como si todos los terrenos se encontraran dentro de su término municipal, pudiendo el Municipio, a cuya periferia llegue la zona urbana de otro, tener respecto de

aquel todos los derechos que cualquiera de los propietarios afectados independientemente de éstos.

Si la zona de urbanización de un Municipio pudiera llegar a confundirse con la de otro se constituirán dos Comisiones, una en cada Municipio, que habrán de ponerse de acuerdo y resolver conjuntamente sobre los intereses que les afecte, y si hubiera discordancia resolverá el Ministerio de la Gobernación.

Acordada la demarcación o ampliación de zona y la formación del plano o su ampliación, para las sucesivas contingencias, recursos, imposición de arbitrios, etc., se constituirá necesariamente la Junta a que se refiere el artículo 80 de la ley Municipal<sup>4</sup>.

**Art. 12.** Las poblaciones que sin tener 100.000 habitantes tengan excepcional necesidad de expansión y deseen utilizar los beneficios de esta ley, podrán solicitar la autorización oportuna del Ministerio de la Gobernación, que la concederá cuando la estime justificada y conveniente.

**Art. 13.** Para evitar en lo sucesivo, en cuanto sea posible la diferencia de procedimiento y la desigualdad en cuanto a los recursos de que disponen los Ayuntamientos para fines análogos a los de esta ley, se codificará toda la materia relativa al ensanche de poblaciones, saneamiento y mejora del interior de las mismas y expropiaciones que afecten a entidades dependientes del Ministerio de la Gobernación [acusando la queja por la dispersión de la normativa urbanística existente, unificación que no se haría hasta la Ley del suelo de 1956]

**Art. 14.** El Ministerio de la Gobernación dictará los reglamentos necesarios para el cumplimiento y aplicación de esta ley.

Madrid, 21 de diciembre de 1914

El Ministro de la Gobernación José SÁNCHEZ GUERRA.

<sup>3</sup> Este párrafo pretendía reforzar y aclarar cautelosamente la muy contestada, por parte de los propietarios fundiarios, aplicación tímida que tras 39 años! algunos Ayuntamientos estaban haciendo de las incipientes contribuciones especiales de aquel artº 137 de la ley de 1877 que decía: «Para el cumplimiento del pár. 2º del artº 136 [que entre los ingresos municipales introducía aquellos «arbitrios é impuestos municipales sobre determinados servicios, obras é industrias, así como los aprovechamientos de policía urbana y rural...»] se observarán las reglas siguientes: 1º Sólo será autorizado el establecimiento de arbitrios sobre aquellas obras ó servicios costeados con los fondos municipales, cuyo aprovechamiento no se efectúe por el Común de vecinos [*i.e.* dominio y uso público y gratuito],

sino por personas ó clases determinadas, siempre que los interesados no le hayan adquirido anteriormente por título oneroso, así como sobre industrias que se ejerzan en la vía pública ó en terrenos y propiedades del pueblo; entendiéndose que el Ayuntamiento no podrá atribuirse monopolio ni privilegio alguno sobre aquellos servicios, sino en lo que sea necesario para la salubridad pública», listando a continuación y en su virtud los objetos y servicios susceptibles de tales arbitrios.

<sup>4</sup> Que se refiere a las Comunidades o Asociaciones Municipales que pueden hacerse para la construcción y conservación de caminos, guardería rural y otros servicios mancomunados, cuya Junta de gobierno, compuesta por vocales delegados de cada Ayuntamiento y un presidente elegido, formará las cuentas y presupuestos.

# Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.

## NORMATIVA ESTATAL

### LEYES

- Ley 29/2003, 8 octubre, por la que se modifica parcialmente la Ley 16/1987, 30 julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. (BOE 09.10.2003).
- Ley 31/2003, 27 octubre, de conservación de la fauna silvestre en los Parques Zoológicos. (BOE 28.10.2003).
- Ley 33/2003, 3 noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. (BOE 04.11.2003).
- Ley 36/2003, 11 noviembre, de Medidas de Reforma Económica. (BOE 12.11.2003).
- Ley 37/2003, 17 noviembre, del Ruido. (BOE 18.11.2003).
- Ley 39/2003, 17 noviembre, del Sector Ferroviario. (BOE 18.11.2003).
- Ley 43/2003, 21 noviembre, de Montes. (BOE 22.11.2003).
- Ley 47/2003, 26 noviembre, General Presupuestaria. (BOE 27.11.2003).
- Ley 48/2003, 26 noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los Puertos de Interés General. (BOE 27.11.2003).
- Ley 49/2003, 26 noviembre, de Arrendamientos Rústicos. (BOE 27.11.2003).
- Ley 57/2003, 16 diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local. (BOE 17.12.2003).
- Ley 58/2003, 17 diciembre, General Tributaria. (BOE 18.12.2003).
- Ley 61/2003, 30 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004. (BOE 31.12.2003).
- Ley 62/2003, 30 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. (BOE 31.12.2003).

## REALES DECRETOS

- *Real Decreto 849/1986, 11 abril, del Dominio Público Hidráulico, (modificado por Real Decreto 1771/1994, 5 agosto).* Por Sentencia TS, 24 julio 2003, se fija doctrina legal en relación con el artículo 327.1. (BOE 13.10.2003).
- *Real Decreto 1231/2003, 26 septiembre, por el que se modifica la nomenclatura y el catálogo de las autopistas y autovías de la Red de Carreteras del Estado.* (Corrección de erratas y error en BOE 01.10.2003 y 06.11.2003).
- Real Decreto 1257/2003, 3 octubre, por el que se regulan los procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en aeropuertos. (BOE 04.10.2003).
- Real Decreto 1368/2003, 31 octubre, sobre cambio de titularidad de un tramo de la CN-125 a favor de la Diputación General de Aragón. (BOE 11.11.2003).
- Real Decreto 1541/2003, 5 diciembre, por el que se modifica el Decreto 584/1972, 24 febrero, de servidumbres aeronáuticas, y el Decreto 1844/1975, 10 julio, de servidumbres aeronáuticas en helipuertos, para regular excepciones a los límites establecidos por las superficies limitadoras de obstáculos alrededor de aeropuertos y helipuertos. (BOE 19.12.2003).
- Real Decreto 1748/2003, 19 diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón Municipal referidas al 1 de enero de 2003. (BOE 20.12.2003).

## OTRAS DISPOSICIONES

- Orden 2 octubre 2003 aprobando el expediente de deslinde entre los términos municipales de Somiedo (Asturias) y Cabrillanes (León). (BOE 22.10.2003).
- Orden 12 diciembre por la que se fija el coeficiente de referencia al mercado (RM) para los Bienes Inmuebles de características especiales. (BOE 18.12.2003).

Cerrado en BB.OO 31.12.2003

**NORMATIVA AUTONÓMICA**

<b>COMUNIDADES</b>	<b>LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES</b>
--------------------	---

**Administración Local**

ANDALUCÍA	— Ley 6/2003, 9 octubre, de símbolos, tratamientos y registro de las Entidades Locales. (BOJA 31.10.2003 y BOE 21.11.2003).
CANARIAS	— Ley 21/2003, 20 octubre, de enajenación gratuita, a favor del Ayuntamiento de Puntallana, de una parcela situada en el término municipal de Puntallana, junto a la carretera C-830 a su paso por el casco del referido municipio, de 3.005 m <sup>2</sup> de superficie, para la ejecución del mercadillo municipal y la bodega comarcal. (BOCAN 28.10.2003).
CATALUÑA	— Decreto Legislativo 2/2003, 4 noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Organización Comarcal. (DOGC 19.11.2003). — Decreto 4/2003, 4 noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Organización Comarcal. (Corrección de errores en DOGC 03.12.2003).
GALICIA	— Decreto 189/2003, 6 febrero, por el que se aprueba el nomenclátor correspondiente a las entidades de población de la provincia de A Coruña. (BOE 06.11.2003).
VALENCIA	— Decreto 153/2003, 29 agosto, por el que se segregan parte del término municipal de Polinyà de Xúquer para constituir un municipio independiente con la denominación de Benicull de Xúquer. (BOE 23.12.2003). — Decreto 209/2003, 17 octubre, que modifica la extensión superficial y los límites territoriales del término municipal de San Isidro. (DOGV 21.10.2003). — Decreto 233/2003, 28 noviembre, que confirma el acta de deslinde de los términos municipales de Aielo de Rugat y Rugat. (DOGV 03.12.2003).
PAÍS VASCO	— Decreto 306/2003, 16 diciembre, que establece medidas de apoyo a programas integrales de revitalización socioeconómica y regeneración territorial de zonas urbanas desfavorecidas (Programa Izarte). (BOPV 19.12.2003). — Norma Foral 12/2003, 31 marzo, de modificación de las Haciendas Locales. (Corrección de errores en BOPV 15.10.2003).

**Agricultura**

ANDALUCÍA	— Decreto 336/2003, 2 diciembre, que declara de Interés General la transformación en regadio del Andévalo Occidental Fronterizo (Huelva). (BOJA 05.12.2003).
CATALUÑA	— Decreto 263/2003, 21 octubre, que crea el Registro de explotaciones agrarias. (DOGC 06.11.2003).
MURCIA	— Orden 3 diciembre 2003 que aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias. (BORM 12.12.2003).
LA RIOJA	— Decreto 114/2003, 30 octubre, que aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 2/1995, 10 febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja. (BOR 04.11.2003).

## NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES
<b>Aguas</b>	
ANDALUCÍA	— Decreto 310/2003, 4 noviembre, que delimita las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales y establece el ámbito territorial de gestión de los servicios del ciclo integral del agua de las Entidades Locales a los efectos de actuación prioritaria. (BOJA 21.11.2003).
CATALUÑA	— Decreto Legislativo 3/2003, 4 noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la legislación en materia de Aguas. (DOGC 21.11.2003).
<b>Carreteras</b>	
ARAGÓN	— Decreto 341/2003, 16 diciembre, que aprueba la revisión del Plan General de Carreteras. (BOA 29.12.2003).
CATALUÑA	— Decreto 293/2003, 18 noviembre, que aprueba el Reglamento general de Carreteras. (DOGC 10.12.2003).
<b>Espacios naturales</b>	
ANDALUCÍA	— Decreto 251/2003, 9 septiembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Cárdena y Montoro. (BOJA 05.11.2003).
ASTURIAS	— Decreto 223/2003, 6 noviembre, de tercera modificación del Decreto 48/1997, 24 julio, por el que se regulan los órganos de administración y definen los instrumentos para la gestión del Parque Natural de Redes. (BOPA 20.11.2003).
CASTILLA-LA MANCHA	— Decreto 288/2003, 7 octubre, que declara la Reserva Fluvial río Tajo en Zorita de los Canes, en los términos municipales de Zorita de los Canes, Patrana y Yebra, provincia de Guadalajara. (Corrección de errores en DOCM 29.11.2003). — Decreto 291/2003, 14 octubre, que declara la Microrreserva Salobral de Ocaña en los términos municipales de Ocaña y Ontígola en la provincia de Toledo. (DOCM 03.11.2003). — Decreto 310/2003, 2 diciembre, que declara Monumento Natural Torcas de Lagunaseca en el término municipal de Lagunaseca de la provincia de Cuenca. (DOCM 29.12.2003). — Decreto 311/2003, 2 diciembre, que declara la Microrreserva Mina de los Pontones en el término municipal de Mestanza, provincia de Ciudad Real. (DOCM 29.12.2003).
CATALUÑA	— Resolución 7 octubre 2003 que aprueba definitivamente el Plan Especial de protección del Medio Natural y del Paisaje de la desembocadura del río Gaià. (DOGC 11.11.2003).
MADRID	— Acuerdo 22 mayo 2003 por el que se aprueba definitivamente el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara. (BOE 08.10.2003).

**NORMATIVA AUTONÓMICA****COMUNIDADES****LEYES, DECRETOS, ÓRDENES  
Y OTRAS DISPOSICIONES****Espacios naturales (*continuación*)**

NAVARRA	— Ley Foral 33/2003, 10 diciembre, de redelimitación de la Reserva Natural de Larra y su Zona Periférica de Protección. (BON 17.12.2003).
VALENCIA	— Acuerdo 17 octubre 2003 que determina la forma de aplicación de las medidas cautelares en el ámbito territorial afectado por el proyecto del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Macizo de Penyagolosa, durante la tramitación del mismo. (DOGV 21.10.2003).

**Estructura Orgánica**

ANDALUCÍA	— Ley 4/2003, 23 septiembre, de creación de la Agencia Andaluza de la Energía. (BOJA 01.10.2003 y BOE 17.10.2003).
ARAGÓN	— Ley 23/2003, 23 diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental. (BOA 31.12.2003). — Decreto 347/2003, 16 diciembre, que modifica la composición de los Órganos Colegiados de los Espacios Naturales Protegidos. (BOA 29.12.2003).
ASTURIAS	— Decreto 202/2003, 18 septiembre, de segunda modificación del Decreto 169/1999, por el que se regula la composición, competencias y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio. (BOPA 16.10.2003).
BALEARES	— Decreto 28/2003, 26 noviembre, que establece la Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes. (BOCAIB 09.12.2003). — Decreto 29/2003, 26 diciembre, que establece la Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Medio Ambiente. (BOCAIB 09.12.2003).
CASTILLA-LA MANCHA	— Ley 11/2003, 25 septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo. (DOCM 06.10.2003). — Decreto 2 octubre 2003, de desarrollo del Decreto 41/2003, 8 abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades. (DOCM 13-10-2003).
CASTILLA Y LEÓN	— Decreto 116/2003, 9 octubre, que modifica el Decreto 227/2001, 27 septiembre, de creación del Consejo Asesor de Medio Ambiente. (BOCyL 15-10-2003). — Decreto 123/2003, 23 octubre, que regula la composición y funcionamiento de las Comisiones de Prevención Ambiental. (BOCyL 29.10.2003).
CATALUÑA	— Decreto 296/2003, 20 diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad. (DOGC 22.12.2003).
GALICIA	— Decreto 366/2003, 2 octubre, que modifica el Decreto 14/2002, 24 enero, que establece la Estructura Orgánica de la Consellería de Medio Ambiente. (DOG 09-10-2003).

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### COMUNIDADES

### LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

#### Estructura Orgánica (*continuación*)

MADRID	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 61/2003, 21 noviembre, que establece el número y denominación de las Consejerías. (BOCM 22.11.2003).</li> <li>— Decreto 345/2003, 30 diciembre, de reforma del Decreto 227/2003, 24 noviembre, que modifica parcialmente las estructuras de las diferentes Consejerías. (BOCM 31.12.2003).</li> </ul>
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 8/2003, 28 octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros. (BOR 13.11.2003).</li> <li>— Decreto 126/2003, 19 diciembre, que regula las competencias, funcionamiento y composición del Pleno y de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo. (BOR 25.12.2003).</li> </ul>
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 200/2003, 3 octubre, que modifica el artículo 2 del Decreto 186/2002, 19 noviembre, que crea la Comisión Delegada del Gobierno para el Desarrollo Sostenible. (DOGV 10-10-2003).</li> </ul>

#### Medio Ambiente

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 8/2003, 28 octubre, de la Flora y la Fauna Silvestres. (BOJA 12.10.2003 y BOE 02.12.2003).</li> <li>— Decreto 252/2003, 9 septiembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Hornachuelos. (BOJA 12.11.2003).</li> <li>— Decreto 326/2003, 25 noviembre, que aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica. (BOJA 16.12.2003).</li> <li>— Acuerdo 7 octubre 2003 que aprueba los Planes de Desarrollo Sostenible de los Parques Naturales Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, Sierra de las Nieves, La Breña y Marismas de Barbate y Sierra Norte de Sevilla. (BOJA 30.10.2003).</li> </ul>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 7/2003, 22 octubre, que deroga la Ley 7/2001, 23 abril, del Impuesto sobre las estancias turísticas de alojamiento, destinado a la dotación del fondo para la mejora de la actividad turística y la preservación del medio ambiente. (BOCAIB 25.10.2003 y BOE 18.11.2003).</li> <li>— Resolución (sin fecha) 2003 de prórroga de los plazos para emitir los informes del apartado 8.1.h) del anexo i) del Decreto 4/1986, 23 enero, de implantación y regulación de los estudios de evaluación de impacto ambiental. (BOCAIB 29.11.2003).</li> </ul>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 267/2003, 21 octubre, de modificación del Decreto 170/1999, 29 junio, que aprueba el Reglamento Provisional regulador de las Entidades Ambientales de Control. (DOGC 12.11.2003).</li> <li>— Decreto 281/2003, 4 noviembre, de modificación del Decreto 148/2001, 29 mayo, de ordenación ambiental de las instalaciones de telefonía móvil y otras instalaciones de radiocomunicación. (DOGC 20.11.2003).</li> </ul>

**NORMATIVA AUTONÓMICA**

<b>COMUNIDADES</b>	<b>LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES</b>
--------------------	---

**Medio Ambiente (*continuación*)**

GALICIA	— Decreto 438/2003, 13 noviembre, que aprueba el Plan Básico de Contingencias por Contaminación Marina para la defensa de los recursos pesqueros, marisqueros, paisajísticos, acuícolas y medioambientales. (DOG 22.12.2003).
MURCIA	— Resolución 28 noviembre 2003 que dispone la publicación del acuerdo de Consejo de Gobierno de 21 noviembre 2003, por el que se aprueba la Estrategia Regional para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica. (BORM 18.12.2003).
VALENCIA	— Decreto 197/2003, 3 octubre, que aprueba el II Plan Director de Saneamiento y Depuración. (DOGV 08-10-2003). — Orden 27 noviembre 2003 que crea el Banco de Datos de la Biodiversidad. (DOGV 23.12.2003).

**Ordenación del Territorio, Urbanismo y Cultura**

ANDALUCÍA	— Decreto 229/2003, 22 julio, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Rota, en Cádiz. (BOE 01.10.2003). — Decreto 289/2003, 7 octubre, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, el yacimiento denominado Cerro de los Infantes, en Pinos Puente (Granada). (BOJA 04.11.2003 y BOE 02.12.2003). — Decreto 295/2003, 14 octubre, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Bornos (Cádiz). (BOJA 04.11.2003). — Decreto 296/2003, 14 octubre, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, el yacimiento arqueológico de Cerro de la Virgen en Orce (Granada). (BOJA 03.11.2003 y BOE 02.12.2003). — Decreto 309/2003, 28 octubre, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, los yacimientos denominados El Argar y La Gerundia, sitos en el término municipal de Antas, provincia de Almería. (BOE 20.12.2003). — Decreto 311/2003, 4 noviembre, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Higuera de la Sierra (Huelva). (BOJA 04.12.2003). — Decreto 321/2003, 18 noviembre, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, las Factorías Romanas de Salazones de Algeciras. (BOJA 22.12.2003). — Decreto 339/2003, 2 diciembre, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, el yacimiento de Caressa Aurelia, sito en los términos municipales de Bornos y Espera (Cádiz). (BOJA 30.12.2003). — Decreto 342/2003, 9 diciembre, que acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense. (BOJA 30.12.2003).
-----------	--

## NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES
<b>Ordenación del Territorio, Urbanismo y Cultura (continuación)</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Orden 23 septiembre 2003 de declaración del Parque Periurbano Dehesa de Santa Fe, en Santa Fe (Granada). (BOJA 16.10.2003).</li> <li>— Orden 27 octubre 2003 que regula la concesión de ayudas a las Corporaciones Locales para la adaptación del Planeamiento Urbanístico a la Ley 7/2002, 17 diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. (BOJA 31.10.2003).</li> <li>— Resolución 27 octubre 2003 de criterios para la valoración de los Planes Generales de Ordenación Urbanística. (BOJA 24.11.2003).</li> </ul>
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 262/2003, 30 septiembre, que declara Bien de Interés Cultural, en la figura de Conjunto Histórico, el Conjunto Urbano de la Villa de Montaña, en la provincia de Huesca. (BOA 15.10.2003).</li> </ul>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 8/2003, 25 noviembre, de medidas urgentes en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo. (BOCAIB 04.12.2003).</li> <li>— Resolución 6 octubre 2003, por la que se declara la delimitación del entorno de protección del Bien de Interés Cultural del poblado talayótico de Talatí de Dalt, Maó. (BOE 30.10.2003).</li> </ul>
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 277/2003, 11 noviembre, que aprueba definitivamente el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria, a reserva de que se subsanen las deficiencias advertidas por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias en sesión celebrada el 20 mayo 2003. (BOCAN 01.12.2003).</li> </ul>
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Acuerdo 2 octubre 2003 que aprueba el III Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones 2004-2006 (PDIST III). (BOCyL 10-10-2003).</li> <li>— Acuerdo 27 noviembre 2003 que declara la Villa de Gumiel de Izán (Burgos), Bien de Interés Cultural con categoría de Conjunto Histórico. (BOCyL 03.12.2003).</li> </ul>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 287/2003, 4 noviembre, que aprueba el Reglamento parcial de la Ley 2/2002, 14 marzo, de Urbanismo. (DOGC 02.12.2003).</li> <li>— Resolución 1 octubre 2003 que da publicidad al Acuerdo de la Comisión de Gobierno para Asuntos Institucionales y Sociales de 9 septiembre 2003, de declaración de Bien Cultural de interés nacional, en la categoría de Zona Arqueológica, de Les Masies de Sant Miquel, en Banyeres del Penedès. (DOGC 16-10-2003 y BOE 03.12.2003).</li> <li>— Resolución 10 noviembre 2003 por la que se da publicidad al Acuerdo 21 octubre 2003 de declaración de Bien Cultural de Interés nacional con la categoría de Conjunto Histórico de la plaza Gran de Calaf. (BOE 23.12.2003).</li> </ul>
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Circular 10 diciembre 2003 que prorroga el plazo de aplicación de la circular de 31 julio 2003 sobre las explotaciones agrícolas y ganaderas existentes antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural. (DOG 16.12.2003).</li> </ul>

**NORMATIVA AUTONÓMICA****COMUNIDADES****LEYES, DECRETOS, ÓRDENES  
Y OTRAS DISPOSICIONES****Ordenación del Territorio, Urbanismo y Cultura (continuación)**

MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Orden 19 diciembre 2003 que aprueba los precios medios en el mercado de determinados inmuebles urbanos y rústicos radicados en la Región de Murcia para el 2004, a efectos de valoraciones tributarias. (BORM 30.12.2003).</li> </ul>
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 201/2003, 3 octubre, que aprueba el Reglamento de los Órganos Urbanísticos de la Generalitat. (DOGV 08-10-2003).</li> <li>— Decreto 237/2003, 28 noviembre, que declara Bien de Interés Cultural el Conjunto Histórico de Villajoyosa. (DOGV 03.12.2003).</li> </ul>
PAÍS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 234/2003, 7 octubre, que califica como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental, la Zona Arqueológica del Recinto Fortificado de Muniaundi en Azkoitia y Azpeitia (Guipúzcoa). (BOPV 17-10-2003).</li> <li>— Decreto 271/2003, 4 noviembre, que califica como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental, el Poblado minero de La Arboleda en el Valle de Trápaga-Trapagaran (Bizcaia). (BOPV 14.11.2003).</li> <li>— Decreto 281/2003, 18 noviembre, de cuarta modificación del Decreto que califica el Casco Histórico de Vitoria-Gasteiz como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental y aprueba su régimen de protección. (BOPV 01.12.2003).</li> <li>— Orden 17 diciembre 2003 que aprueba el estudio de mercado que sirve de soporte a la aplicación de las Normas Técnicas para la determinación del valor mínimo atribuible a los Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana. (BOPV 29.12.2003).</li> </ul>

**Puertos**

CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 258/2003, 21 octubre, que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/1998, 17 abril, de Puertos. (DOGC 30.10.2003).</li> </ul>
----------	--

**Vivienda**

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 149/2003, 10 junio, que aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 y regula las actuaciones contempladas en el mismo. (Corrección de errores en BOJA 12.12.2003).</li> <li>— Orden 8 agosto 2003 que desarrolla determinadas actuaciones del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007. (BOJA 09.12.2003).</li> </ul>
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 24/2003, 26 diciembre, de medidas urgentes de Política de Vivienda Protegida. (BOA 31.12.2003).</li> </ul>
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Resolución 27 octubre 2003 que crea el registro de solicitudes de vivienda. (BOPA 20.11.2003).</li> <li>— Resolución 7 noviembre 2003 convocan subvenciones a la adquisición de vivienda. (BOPA 18.11.2003).</li> </ul>

## NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES
-------------	---

### Vivienda (*continuación*)

CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 259/2003, 21 octubre, de requisitos mínimos de habitabilidad en los edificios de viviendas y de la cédula de habitabilidad. (DOGC 30.10.2003).</li> <li>— Decreto 260/2003, 21 octubre, que actualiza precios de determinados grupos de Viviendas de Protección Oficial. (DOGC 04.11.2003).</li> </ul>
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 205/2003, 16 diciembre, que regula la memoria habilitante a efectos de la licencia de obras. (DOE 23.12.2003).</li> </ul>
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 4/2003, 29 julio, de Vivienda. (BOE 02.10.2003).</li> </ul>
PAÍS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 250/2003, 21 octubre, del Libro del Edificio destinado a vivienda. (BOPV 25.11.2003).</li> <li>— Decreto 290/2003, 25 noviembre, que modifica el Decreto sobre Régimen de Viviendas de Protección Oficial y medidas financieras en materia de Vivienda y Suelo. (BOPV 05.12.2003)</li> <li>— Orden 22 octubre 2003 que aprueba los modelos de documentos que conforman el Libro del Edificio destinado a vivienda. (BOPV 25.11.2003).</li> </ul>

Cerrado en BB.OO. 31.12.2003

## Recensiones y reseñas de libros recibidos

**Historia de la propiedad en España. Bienes comunales pasado y presente:** Salustiano DE DIOS & Javier INFANTE & Ricardo ROBLEDO & Eugenia TORIJANO, (coords.) Centro de Estudios Registrales 2002, ISBN.: 84-95240-54-8

Durante los días 31 de mayo a 3 de junio de 2000 tuvieron lugar en la Universidad de Salamanca las Jornadas de celebración del II Encuentro Interdisciplinar sobre Historia de la Propiedad en España y que fue dedicado al estudio de los bienes comunales. El tratamiento de la cuestión se realizó desde una gran diversidad de perspectivas, con un amplio espectro cronología y un enfoque muy interdisciplinar, que va desde la Historia Agraria a la Ecología, o desde la Historia del Derecho a la Administración. Los textos presentados a este Encuentro son el cuerpo del libro que aquí se reseña.

Comienza la recopilación con los trabajos que desde muy diversos ángulos, examinan el tema en el transcurso del Antiguo Régimen, los historiadores juristas profesores DE DIOS, SORIA, PESET Y HERNANDO se ocupan respectivamente de cómo se enfrentaron con esta compleja problemática los juristas castellanos de la época o analizan sus peculiaridades en concretos territorios peninsulares como Navarra y las Provincias Vascas. Sin salir del mencionado periodo se incluye también el trabajo de un modernista, el profesor GELABERT, centrado fundamentalmente en la vertiente fiscal y del de un historiador de la agricultura, el profesor MORENO, que presenta un amplio y sugerente estado de la cuestión durante estos siglos, referido sobre todo a Castilla.

Otro bloque de trabajos arranca de los llamados siglos modernos, se detiene en el siglo XVIII y mira ya al liberalismo. Aquí un administrativista experto historiador, el profesor NIETO reflexiona sobre la abolición de la amortización por el liberalismo en España en relación con sus precedentes ilustrados de los que, con su estilo directo, recluye en el arbitrio permanente "improvisación inviable, fantasía, temeridad y sin criterios globales. Dos historiadores juristas ofrecen también sus aportaciones: la profesora MUÑOZ DE BUSTILLO estudia un supuesto histórico determinado, el del patrimonio comunal de Jerez de la Frontera y sus complejos avatares en el transcurso del tiempo, que amplía el fundamental trabajo documental del economista JIMÉNEZ BLANCO (1996) sobre el mismo tema. El profesor PÉREZ COLLADOS, por su parte, nos saca del territorio, hoy nacional y, entonces metropolitano, para llevarnos al México inmediatamente posterior a

la colonia y estudiar las formas de propiedad comunal de sus naturales. Por último, dentro de este apartado, la profesora CONGOST, historiadora de la economía, nos devuelve a España para analizar las muy notables peculiaridades que presenta el caso catalán.

El último bloque de trabajos aborda la propiedad comunal ya en tiempos de las constituciones. En este sentido, un administrativista, al profesor COLOM examina las implicaciones jurídico-públicas de los comunales con la mirada puesta en el ejemplo de Aragón. Dos historiadores del derecho, los profesores INFANTE y TORIJANO, se enfrentan al debate entre los restos del comunitarismo propietario y la floreciente propiedad individual a través de un muy adecuado observatorio, la jurisprudencia decimonónica del Tribunal Supremo. En ámbito muy parecido se mueve el profesor MALUQUER de MOTES, especialista en Derecho Civil, que estudia las sentencias de este Alto Tribunal dictadas con posterioridad a la promulgación del Código Civil. Cuenta esta sección además, con varios trabajos desde la perspectiva de la historia agraria. Dos de ellos, el del GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL y el del profesor BALBOA, este último referido a Galicia se ocupan de los montes comunales, faceta, sin duda, central en esta cuestión. Y el tercero, de los profesores GONZÁLEZ DE MOLINA y ORTEGA, la contempla fundamentalmente en sus implicaciones, que las tiene y muy notables, con la ecología. Por último volviendo al campo del Derecho, D. Juan María DÍAZ FRAILE registrador de la propiedad, estudia las peculiaridades que plantea la inscripción de este tipo de bienes en el Registro.

Finaliza el libro con la inclusión de los textos de los historiadores agrarios profesores IRIARTE y LÓPEZ ESTUDILLO en los que reflexionan con amplitud y rigor sobre la problemática objeto del Encuentro, que aunque no fueron presentadas al Segundo Encuentro son fruto de su contribución a los debates que siguieron a la presentación de las ponencias.

PPG

**Ensanches urbanos en las ciudades vascas:**  
Iñaki GALARRAGA ALDANONDO & al. Gobierno Vasco Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales 2002, ISBN.: 84-457-1796-0

Ensanches urbanos en las ciudades vascas es, más que un título, una forma de definir una morfología urbana concreta, que se hizo patente en determinadas épocas en nuestras ciudades y

constituyó un hecho relevante desde el punto de vista de la arquitectura y el urbanismo.

El gran desarrollo de las ciudades y de las formas de vida urbana es uno de los fenómenos que mejor caracterizan nuestra civilización contemporánea. La ciudad no es un hecho nuevo, sí lo es la mutación que a lo largo del siglo pasado y lo que va de éste dando como resultado que una población mundial predominantemente rural se haya ido transformando en otra mayoritariamente urbana.

La aparición del ensanche urbano como sistema de ordenación de la ciudad se remonta a la segunda mitad del siglo XIX. El objeto del libro que se reseña es el de mostrar las aportaciones realizadas a este respecto y, a partir de ellas, efectuar una reflexión metodológica para entender no sólo el pasado reciente sino el presente inmediato de muchas de nuestras ciudades y, consecuentemente, establecer mecanismos útiles para quienes tienen responsabilidades en el diseño de pueblos y ciudades.

El libro se plantea recuperar el concepto de ensanche puede ser una opción muy interesante al quedar comprendido en la idea de un moderno sistema de ordenación de la ciudad y puede resultar complementario y esencial para una eficaz solución de los rectos actualmente existentes en el diseño de la ciudad.

El libro es fruto de largos años de reflexión, estudio y experiencias diversas sobre el urbanismo del País Vasco. Investigación y sistematización en la que han participado muchas personas representando puntos de vista no siempre coincidentes e intentando siempre aglutinar un grupo en claves de complementariedad y coherencia.

La formación del grupo se produjo con el objeto de atender a la convocatoria de un concurso público por parte del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco a finales de 1998. Para ello se comenzó por articular un equipo amplio para afrontar, de manera coherente y lo más extensa posible aunque complementaria el objetivo del trabajo.

El grupo de trabajo se ha organizado bajo la dirección de los arquitectos Xavier UNZURRUNZAGA GOIKOETXEA, Antón LÓPEZ DE ABERASTURI e Iñaki GALARRAGA ALDANONDO que han ejercido la responsabilidad principal del trabajo.

La metodología en las disciplinas históricas han corrido a cargo de la doctora en Historia Ana AZPIRI ALBISTEGUI. José María ALKORTA AZKUE se ha ocupado tanto de la recopilación documental. Todos ellos son los autores de los textos que constituyen el cuerpo principal del estudio. Este trabajo ha contado con el apoyo de diversos profesionales que se mencionan en el trabajo.

La finalidad derivada de esta recopilación de documentación es la de proporcionar materiales de estudio e investigación para futuras investigaciones sobre las materias objeto de la recopilación

PPG

#### **Arquitectura antillana del siglo XX:**

Roberto SEGRE, Editorial Arte y Literatura, Universidad Nacional de Colombia. La Habana, 2003, ISBN.: 959-03-0129-0

En las historias de la arquitectura latinoamericana, las Antillas fueron siempre las grandes olvidadas. Hablar de América Latina significaba referirse al área continental, en sus tres grandes divisiones: norte, centro y sur. Las islas constituían un apéndice. Sólo después de la Segunda Guerra Mundial comienza a utilizarse el término «América Latina y el Caribe», como una sola unidad.

La escasez de estudios sobre la arquitectura antillana del siglo XX se debe también a la ausencia de una tradición universitaria en la región. Sólo en las islas dependientes de España, se abrieron escuelas de arquitectura. A esto se agrega la importancia del turismo de masas en el área, que buscan no sólo las cualidades de su geografía y las particularidades de sus estructuras sociales, sino también el supuesto «exotismo» del entorno urbano y rural.

La frivolidad y superficialidad, inherentes al turismo de masas, resultan factores negativos que incidieron en la valoración de la arquitectura moderna antillana. Relegada a las manifestaciones comerciales o especulativas, a los conjuntos turísticos diseñados desde el exterior. Los trabajos editados sobre el tema se detuvieron en los límites de la Primera Modernidad, obviando lo ocurrido en la segunda mitad del siglo.

Este vacío informativo e investigativo de las décadas recientes es lo que llevó a Roberto Segre a realizar el estudio inédito de la arquitectura moderna y contemporánea, con el fin de complementar los estudios realizados hasta los años 1930.

La tesis central de la investigación, realizada a lo largo de más de diez años, intenta demostrar la particularidad del universo antillano dentro del panorama de América Latina

Con el fin de organizar la estructura temática de la investigación está dividida en tres partes básicas: I. Los múltiples caminos de la identidad caribeña que demuestra los fundamentos esenciales de las raíces de la modernidad, en particular, la cultura «ambiental» de la plantación; II. Regionalismo y Movimiento Moderno, que analiza el complejo proceso de articulación entre las influencias externas y la maduración de las raíces locales, en el intento de encontrar una

expresión arquitectónica propia y III. Convergencias y divergencias al final del milenio dedicada a las obras realizadas en las tres últimas décadas, profundizando en las experiencias de las islas de habla hispánica: Cuba, Puerto Rico y República Dominicana.

El autor Roberto Segre, es personalidad reconocida internacionalmente por su trayectoria como docente y conferenciante en diversos centros de altos estudios en América Latina, Europa y los Estados Unidos.

PPG

El segundo bloque incluye las relatorías de las comunicaciones presentadas a cada una de las tres ponencias y en las que se recogen ordenadamente las principales contribuciones presentadas en este Congreso. El tercero de los apartados recoge las aportaciones hechas por los participantes en tres mesas redondas destinadas a debatir los diferentes aspectos de actualidad. Finalmente, el último de los ámbitos de trabajo consistió en la exposición de experiencias, proyectos, aplicaciones y desarrollos singulares, que estuvieron a cargo de empresas, instituciones y profesionales de muy diversa procedencia.

PPG

#### **Ciencia y tecnología de la información geográfica:** José Luis GARCÍA-CUESTA, (ed.) Burgos, Dossoles 2003, ISBN.: 84-87528-64-3

El interés que ha cobrado la Información Geográfica (IG) entre los numerosos profesionales relacionados con las Ciencias de la Tierra y, especialmente entre aquellos que desempeñan sus funciones en los ámbitos de decisión espacial ha contribuido al desarrollo de aplicaciones que, a partir de nuevos planteamientos metodológicos y conceptuales, están incorporando diferentes procedimientos destinados a la planificación espacial y a la ordenación territorial en numerosos ámbitos profesionales, especialmente en aquellos que conllevan aparejados procesos de toma de decisiones. La información geográfica se ha convertido en el elemento más importante en los procesos de toma de decisiones en el ámbito territorial, hasta el punto de que su utilización está condicionando otras actuaciones encaminadas a mejorar los procedimientos de análisis y tratamiento de la información, de normalización y estandarización de formatos que permitan el intercambio y comunicación entre diversos productores y usuarios de esta información y al desarrollo de productos y programas informáticos que consideren la integración de información geográfica procedente de numerosas fuentes, formatos y sistemas.

Con este interés se celebró el X Congreso de Métodos Cuantitativo, Sistemas de Información Geográfica y Teledetección, en Valladolid, durante los días 17 al 20 de septiembre de 2002 al que pertenecen los textos que se recogen en la publicación. En el se pretenden dar una amplia cobertura a todos los aspectos que centran el interés de la comunidad científica y empresarial en el momento actual, estructurando los contenidos en torno a cuatro ámbitos claramente definidos. El primero de ellos se corresponde con tres ponencias referidas a cada una de las áreas de trabajo del Grupo de Métodos Cuantitativos, Sistemas de Información Geográfica y Teledetección encargado de organizar el evento.

#### **Atlas de los paisajes de España:** Rafael MATA OLMO & Concepción SANZ (dir.), Ed. Centro de Publicaciones. Secretaría General Técnica. Ministerio de Medio Ambiente: Madrid, 2003 ISBN.: 84-8320-236-0

Los nuevos retos del desarrollo territorial sostenible han reforzado el valor del paisaje como elemento identificador del territorio y la cultura.

La Estrategia Territorial Europea considera el paisaje como una variable indispensable de una adecuada ordenación del territorio y, en el mismo sentido, el Convenio Europeo del Paisaje lo considera objeto de valoración y conservación, incorporando el paisaje entre los valores sustantivos del proyecto de sociedad humanista que el Consejo de Europa propone y defiende.

Esto exige una cultura del paisaje, cuyo punto de partida se sitúa en la percepción que, del propio territorio, de sus características y de su propia morfología tiene la sociedad. Se hace necesario experimentar a escala europea nuevas aproximaciones y metodologías para la identificación y definición de algo tan diverso como es el territorio, entendido desde una perspectiva paisajística amplia. Lograr esa identificación a escala local a escala regional, a escala nacional o, todavía más, a escala continental, no resulta tarea fácil.

La iniciativa comunitaria INTERREG IIC y, en concreto el Programa Operativo del Sudoeste Europeo permitió desarrollar un proyecto de cooperación transnacional para «Caracterizar e identificar los paisajes de la península ibérica e islas» en estrecha colaboración entre las administraciones y equipos de expertos de España y Portugal. El objetivo del proyecto fue determinar tipos de paisajes en todos los territorios de España y Portugal, mediante la agregación espacial de unidades características y su representación cartográfica desde la perspectiva global de la ordenación del territorio.

El libro pretende acercar al lector al conocimiento de la enorme riqueza natural y cultural de España a través de sus paisajes, dando información sobre sus características y peculiaridades en cada zona del territorio. Es un libro en el que cada territorio es percibido e interpretado por su paisaje, y donde cada paisaje permite identificar un espacio con su medio natural, geográfico y cultural. Por su carácter de atlas aborda todo el territorio español en una continuidad de diversidades paisajísticas, que es una muestra añadida de la calidad de la riqueza patrimonial que debe ser conservada y que el libro pretende ayudar a valorar.

De ahí la utilidad y el interés que tiene el Atlas de los Paisajes de España. Una obra nueva en España que ha contado con la colaboración de eminentes especialistas y que, propone una metodología cuyo interés sobrepasa el empeño mismo de la obra. Más allá de la presentación sistemática y tipológica de los principales paisajes o grupos de paisajes que configuran el territorio del Reino de España, hay en esta obra una apuesta y, a la vez, una propuesta. Apuesta clara en sus contenidos, a favor del Convenio Europeo del Paisaje. Propuesta sistemática de criterios, de métodos de trabajo, de ejemplos que abren otros tantos caminos para la aplicación concreta del Convenio.

PPG

# Acuse de recibo

## Arquitectura y vivienda

*Monumentos: 19, setembro 2003.* Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais. Ministerio do Equipamento Social. Lisboa  
ISSN.: 0872-8747

*Paisagem ambiente: 16,* Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo

*Pós: revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da fauusp:* 12 dezembro 2002. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo

*Quaderns: 239,* Col.legi d'Arquitectes de Catalunya Barcelona

## Ciencias Regionales, Geografía

*Serie Geográfica: 11,* 2003 Servicio de Publicaciones Universidad de Alcalá Madrid

## Economía urbana y regional

*Ensayos de Economía: 22,* septiembre 2003 Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Escuela de Economía Medellín

*Revista de Estudios Regionales: 67,* mayo-agosto 2003 Universidades de Andalucía Málaga

*Revista de Estudios Regionales: volumen extraordinario (VII),* mayo-agosto 2003 Universidades de Andalucía Málaga

*Revista de Estudios Regionales: 68,* septiembre-diciembre 2003 Universidades de Andalucía Málaga

*Revista de la CEPAL: 80,* agosto 2003 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile

NAMKEE A. & J. F. JIMENO & A. UGIDOS (2003): «*Mondays at the sun» Unemployment, Time Use, and Consumption Patterns in Spain:* FEDEA Madrid

PRIETO J. & J. G. RODRÍGUEZ & R. SALAS (2003): *Polarization, Inequality and Tax Reforms* FEDEA Madrid

SOSVILLA RIVERO S. & O. BAJO RUBIO & C. DÍAZ ROLDÁN (2003): *Sobre la efectividad de la política regional comunitaria: el caso de Castilla-La Mancha* FEDEA Madrid

SOSVILLA RIVERO S. & J. ALONSO MESEGUR (2003): *El efecto del capital humano sobre el crecimiento: ¿importa el período muestral?* FEDEA Madrid

SOSVILLA RIVERO S. & E. GARCÍA (2003): *Purchasing Power Parity Revisited* FEDEA Madrid

COLECTIVO IOÉ (2003): *La inserción laboral de las personas con discapacidades* Fundación La Caixa Barcelona D.L.: 38466-2002

LADO N. & O. LLEANDRO & F. PÉREZ (2003): *How Brands Names Affect the Prices Setting of Carmakers Producing Twin Cars?* FEDEA Madrid

SOSVILLA RIVERO S. (2003): *Canarias y los Fondos Estructurales Europeos* FEDEA Madrid.

SOSVILLA RIVERO S. & J. A. HERCE (2003): *Efectos de las ayudas europeas sobre la economía madrileña 1990-2006. un análisis basado en el modelo Hermin* FEDEA Madrid.

## Estadísticas

*Boletín económico:* septiembre 2003. Banco de España Madrid

*Boletín económico:* octubre 2003. Banco de España Madrid

*Boletín económico:* diciembre 2003. Banco de España Madrid

*Boletín estadístico:* septiembre 2003. Banco de España Madrid

*Boletín estadístico:* octubre 2003. Banco de España Madrid

*Boletín estadístico:* diciembre 2003. Banco de España Madrid

*Boletín mensual:* octubre 2003. Banco Central Europeo Madrid

*Boletín mensual:* noviembre 2003. Banco Central Europeo Madrid

*Boletín mensual:* diciembre 2003. Banco Central Europeo Madrid

*Informe Mensual:* 262, octubre 2003. La Caixa, Barcelona.

*Informe Mensual:* 263, noviembre 2003. La Caixa, Barcelona-

*Informe Mensual:* 264, diciembre 2003. La Caixa, Barcelona.

*Informe Mensual:* 265, enero 2004. La Caixa, Barcelona.

*Relaciones:* 95, verano 2003. El Colegio de Michoacan Zamora Mexico

*Revista Crítica de Ciências Sociais:* 66, outubro 2003. Centro de Estudos Sociais Coimbra

*Revista de Ciencias Sociales:* 97, 2002. Universidad de Costa Rica

*Revista de Ciencias Sociales:* 98, 2002. Universidad de Costa Rica

*Revista Internacional de Sociología:* 33, septiembre-diciembre 2002. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Córdoba.

*Revista Internacional de Sociología:* 34, enero-abril 2003. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Córdoba.

DOLADO, J. J. & M. JANSEN & J.F. JIMENO (2003): *On-the-job Search in a Matching Model with Heterogenous Jobs and Workers.* FEDEA Madrid

GARCIA J.R. (2003): *El diseño complejo de la encuesta de estructura salarial 1995: Implicaciones sobre la estimación de medidas de desigualdad* FEDEA Madrid

### Medio ambiente

*Pirineos:* 157 2002. Instituto Pirenaico de Ecología, CSIC, Jaca

*Residuos:* 73, julio-agosto 2003. ATEGRUS Bilbao

*Residuos:* 74, septiembre-octubre 2003. ATEGRUS Bilbao

### Transportes

*Rail International:* septembre 2003. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

*Rail International:* octobre 2003. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

*Rail International:* novembre 2003. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

*Rail International:* décembre 2003. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

### Obras públicas e Infraestructuras

*Carreteras:* 129, septiembre-octubre 2003. Asociación Española de la Carretera Madrid

*Carreteras:* 130, noviembre-diciembre 2003. Asociación Española de la Carretera Madrid

*Ingeniería Civil:* 131, 2003. Ministerio de Fomento, CEDEX Madrid ISSN.: 0213-8468

*Ingeniería y Territorio:* 64, 2003. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona

*Ingeniería y Territorio:* 65, 2003. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona

### Urbanismo

*Études foncières:* 105 septembre-octubre 2003 Association des études foncières (adef) Paris

*EURE:* 87, agosto 2003 Instituto de Investigación y Postgrado. Pontificia Universidad Católica de Chile

*Les Annales de la Recherche urbaine:* 94 décembre 2001. Plan Urbanisme Construction Architecture Francia

### Sociología urbana y regional

*Agrosociales y Pesqueros:* 199/2002 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid

*Economía y Sociedad:* 21, enero-abril 2003. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía. Heredia CR,

*Política y Sociedad:* 40, 1 2003. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid

*Town Planning Review:* 74/3 July 2003. Liverpool University Press Reino Unido

FONT Antonio (coord.) (2003): *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*, Barcelona, Diputación, ISBN.: 84-7794-935-2

ABRAMO Pedro (org.) (2003): *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Rio de Janeiro, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro ISBN.: 85-7388-322-7

NELLO Oriol (2003): *Aquí no! els conflicts territorials a Catalunya* Editorial Empúries Barcelona ISBN.: 84-7596-380-3

SAENZ DE PIPAÓN Y MENGS Javier (2003): *Tratamiento penal del espacio: el territorio, el suelo, la ciudad ¿globalización o reinención de lo local?* : Ed. Colex: Madrid, ISBN.: 84-7879-792-0

#### Varios

*Geològica Acta:* 1/4, 2003. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona

*Anuario de Estudios Centroamericanos:* 27, 2 2001 Instituto de Investigaciones Sociales Universidad de Costa Rica

*Carta local:* 152, octubre 2003. Federación española de Municipios y Provincias Madrid

*Carta local:* 153, noviembre 2003. Federación española de Municipios y Provincias Madrid

*Carta local:* 154, diciembre 2003. Federación española de Municipios y Provincias Madrid D.L.: M.2585-1990

*Cuadernos de Turismo:* 11, enero-junio 2003. Universidad de Murcia

*Documentación Administrativa:* 263-264, mayo-diciembre 2002. INAP MAPA Madrid ISSN.: 0012-4494

*Kobie:* 10, 1998-2001/2/3 Diputación Foral de Vizcaya

*Penyagolosa:* 3, 2002 Diputación Provincial de Castellón

*Revista de Estudios de la Administración Local:* 290, septiembre-diciembre 2002. INAP MAP Madrid

*Revista de Filología y Lingüística de la Universidad de Costa Rica:* XXVIII, julio-diciembre, 2002 Universidad de Costa Rica

*Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica:* XL, 101 julio-diciembre 2002 Escuela de Filosofía Universidad de Costa Rica

*Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica:* XL, 102 extraordinario diciembre 2002 Escuela de Filosofía Universidad de Costa Rica

*Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics:* 38, monográfico Informe anual 2002 del Alto Consejo Consultivo en I+D de la Presidencia de la Generalitat Valenciana. Generalitat Valenciana Presidencia Valencia

*Signos Universitarios:* 38, 2001/2002. Universidad del Salvador Buenos Aires

## Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 30 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptores:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas que identifiquen, a juicio del autor, su artículo (ver §18). No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesoro y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y emilio en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstracto de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser *suprimido por estrictas razones de composición*.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (i.e.: 3., 3.1., 3.1.1) Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A], b), 1), i), ...]
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda linea), con los siguientes caracteres y secuencias:
  - (1) **De libros:**  
AUTOR, nombre (año 1<sup>a</sup> ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada  
(versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)
  - (2) **De artículos:**  
(incluso documentos en la Web):  
AUTOR, nombre (año): «*Título del artículo*», en: *Título del libro o nombre de la Revista, volumen*: número: paginación, editorial y lugar o dirección en la Web.  
*En caso de más de un trabajo del mismo autor y año, a éste se le añadirá una letra ordinal (1996a; 1996b; etc.)*  
Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (et latino) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviario de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando sólamente: (*cfr. o vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [i.e.: «*cita textual*» (PÉREZ, 1985: 213-8)]
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto y publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *nunca* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).
11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.

12. **Ilustraciones:** (a) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc. se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (b) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (c) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (d) 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.
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras, de las que 6 podrán ser a color. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas en disquete o zip (señalando bien claro el sistema operativo, nombre y número de la versión del programa) o en fotografía en color y/o blanco/negro, tanto en diapositivas como en reproducción fotográfica de papel. En otro caso irán en soporte original (máx. UNE A-3), en impreso o en reproducción fotográfica; *en ningún caso fotocopia*, ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, emilio, página en la red, etc. del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en tres copias: una original completa y otras dos fotocopiadas (incluidas las figuras en color, en su caso) en las que se habrán suprimido nombre y señales identificadoras del autor (para poder enviarlas a evaluar anónimamente). El trabajo, una vez notificada su aceptación para publicarlo, se deberá presentar siempre en un soporte informático adecuado en disquete de 3'5", Zip o adjuntado en un emilio, señalando siempre expresamente el sistema operativo y la aplicación de textos o/y tablas utilizado (ver §13).
16. **Evaluación y arbitraje de excelencia:** todos los trabajos recibidos en la Redacción no expresamente solicitados serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica ante sendos expertos anónimos o *referees* especialistas en la o las materias tratadas, quienes emitirán un informe de evaluación. En caso de notoria divergencia entre ellos se someterá a informe de un tercer árbitro. Si los árbitros sugirieran correcciones o enmiendas puntuales, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducirlas y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. La decisión arbitral negativa se remitirá en un escrito de agradecimiento con copia textual de las observaciones arbitrales formuladas. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso.
17. **Datos personales:** cuando el o los autores reciban la notificación (que se hará siempre al primer firmante) de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán comunicar a la Secretaría de la Revista el número de sus respectivos NIF, así como los datos de las cuentas bancarias a la que se deba transferir el importe de la colaboración. En caso de coautoría, salvo expresa indicación en contrario, se entenderá que el importe de la colaboración se distribuye entre sus coautores a partes iguales.
18. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de siete 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. Junto con el envío de las pruebas, la editorial remite la lista de descriptores con el fin de que el propio autor ajuste sus descriptores (ver §4) necesariamente a los aquí establecidos; salvo la expresa sugerencia de adición de algún término insustituible.
19. **Separatas:** una vez publicado un artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, veinticuatro separatas del mismo, así como un ejemplar del correspondiente número de la Revista.
20. Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos.
21. Toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

**CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales**  
 Ministerio de Fomento  
 Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y  
 el Urbanismo  
 Subdirección General de Urbanismo

Pº de la Castellana, 67 - 28071 MADRID (España)  
 Teléfono: (34) 91 597 8623 - (34) 91 597 8319  
 (Paloma Pozuelo)  
 Fax: (34) 91 597 8604  
 emilio: CyTET@mfom.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

Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

Subdirección General de Urbanismo

P.º de la Castellana, 67

28071 Madrid - España

Teléfonos: 91 597 83 19 - 91 597 83 10

Fax: 91 597 86 04

correo electrónico: CyTET@mfom.es

**Administración y suscripciones:**

Centro de Publicaciones

Ministerio de Fomento

Pza. de San Juan de la Cruz, s/n.

28071 Madrid

Teléfonos: 91 597 64 49 - 91 597 64 78

Fax: 91 597 61 86

correo electrónico: cpublic@mfom.es

La Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

**Edita:**

Centro de Publicaciones

Secretaría General Técnica

Ministerio de Fomento ®

**Redacción:**

Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

**Fotocomposición y fotomecánica:**

Fer, S. A.

**Imprime:**

Fer, S. A.

**SUSCRIPCIÓN ANUAL:**

España: 30 €

Extranjero: 42 €

**Números sueltos:**

España: 9 €

Extranjero: 12 €

Depósito Legal: M-10.422-1970

ISSN: 1133-4762

NIPO: 161-04-050-7



MINISTERIO  
DE FOMENTO

CENTRO  
DE PUBLICACIONES

A standard linear barcode with vertical bars of varying widths.

00139

9 771133 476000