

---

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXVI. Tercera época  
N.º 140, verano 2004

---

*Geografía del impacto  
territorial de los problemas  
globales*

*Desequilibrio, desigualdad y  
convergencia territorial en  
España*

*Costes públicos de las políticas  
de vivienda*

*Economía, ley y política en el  
urbanismo comercial francés*

*Plazas de mercado de Úbeda en  
el siglo XVI*

*Recuperación del paisaje  
cultural de un parque fluvial*

*Arbolado urbano y  
calidad del aire*

---



MINISTERIO  
DE VIVIENDA

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### Presidenta

**María Antonia TRUJILLO**  
Ministra de Vivienda

### Vicepresidente

**Marcos VAQUER CABALLERÍA**  
Director General de Urbanismo y Política de Suelo

### Vocales

**Javier GARCÍA FERNÁNDEZ**  
Secretario General Técnico del Ministerio de Vivienda

**Ángel Rafael PACHECO RUBIO**  
Director General de Arquitectura y Política de Vivienda

**Antonio SERRANO RODRÍGUEZ**  
Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad  
del Ministerio de Medio Ambiente

**Josefina CRUZ VILLALÓN**  
Directora General de Planificación y Coordinación  
Territorial del Ministerio de Fomento

### Director de la Revista

**Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO**  
Subdirección General de Urbanismo

### Secretaria del Consejo de Redacción

**Paloma POZUELO GUILLÓ**  
Subdirección General de Urbanismo

### Corresponsales en el extranjero

**Dr. Matthias NOELL**  
**Sara LUZÓN**  
**Gudrun BACHHOFFER**  
Alemania y Suiza

**Nora CLICHEVSKY**  
**Rubén PESCI**  
Argentina

**Roberto SEGRE**  
Brasil

**Vincent RENARD**  
Francia

**Federico OLIVA**  
Italia

**Thomas F. GLICK**  
**Ray BROMLEY**  
USA

**Arturo ALMANDOZ**  
Río de Janeiro (Brasil)

### Asesores editoriales

**Josefina GÓMEZ MENDOZA**  
UAM Madrid

**Laureano LÁZARO ARAUJO**  
UAH Madrid

**Jesús LEAL MALDONADO**  
UCM Madrid

**Ángel MENÉNDEZ REXACH**  
UAM Madrid

**Luis MOYA GONZÁLEZ**  
UPM Madrid

**Luciano PAREJO ALFONSO**  
UCM Madrid

**Fernando PARRA SUPERVÍA**  
Ecología y Territorio

**Fernando ROCH PEÑA**  
Urbanística ETSAM-UP Madrid

**Josep ROCA CLADERA**  
ETSAB-UP Barcelona

### Resúmenes en inglés

**John Barry POWNALL**

---

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXVI. Tercera época  
N.º 140, verano 2004

---

*Geografía del impacto territorial  
de los problemas globales*

*Desequilibrio, desigualdad y  
convergencia territorial en  
España*

*Costes públicos de las políticas  
de vivienda*

*Economía, ley y política en el  
urbanismo comercial francés*

*Plazas de mercado de Úbeda en  
el siglo XVI*

*Recuperación del paisaje  
cultural de un parque fluvial*

*Arbolado urbano y  
calidad del aire*

---



MINISTERIO  
DE VIVIENDA

# Índice

## PRESENTACIÓN

Ministra de Vivienda M. <sup>a</sup> ANTONIA TRUJILLO .....	287
---	-----

## EDITORIAL

«Por una liberalización del paradigma urbanístico español» Javier GARCÍA-BELLIDO .....	289
---	-----

## ESTUDIOS

El impacto territorial de los problemas globales: un análisis geográfico Antonio DOVAL ADÁN .....	299
Los desequilibrios territoriales de España M. <sup>a</sup> Ángeles SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ .....	317
Aplicación de algunas técnicas para el análisis de la desigualdad y la convergencia de las regiones españolas: 1980-2001 José Daniel BUENDÍA AZORÍN .....	337
El coste de la política de vivienda: un análisis a través de las distintas Administraciones Públicas M. <sup>a</sup> Teresa SÁNCHEZ MARTÍNEZ.....	353
Economía, Ley y Política en el urbanismo comercial francés (1973-2003): claves en la lectura de Tanguy, Chetochine y Mény Luis E. ARRIBAS SADONIS .....	373
Úbeda en el siglo XVI: sus plazas de mercado. Una aproximación histórica y urbanística Arsenio MORENO MENDOZA.....	393
La recuperación del paisaje cultural como un proceso abierto: el caso del Parque Fluvial Colonias del Llobregat Pere VALL CASAS .....	407
Distribución del arbolado urbano en la ciudad de Fuenlabrada y su contribución a la calidad del aire Juan VILELA LOZANO .....	419
<b>Abstracts</b> John POWNALL .....	431

## OBSERVATORIO INMOBILIARIO

El mercado inmobiliario en los primeros meses de 2004: nuevos descensos de los tipos de interés Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ .....	437
---	-----



INTERNACIONAL

Argentina: Nora CLICHEVSKY .....	459
Argentina: Rubén PESCI .....	461
Brasil: Roberto SEGRE .....	463
Venezuela: Arturo ALMANDOZ .....	466

DOCUMENTACIÓN

• <i>Memoria Histórica</i> Javier GARCÍA-BELLIDO .....	473
• <i>Legislación</i> Ángela de la CRUZ MERA .....	479

LIBROS Y REVISTAS

Recensiones y reseñas de libros recibidos .....	489
Acuse de recibo .....	493

## Presentación

*La revista «CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales», resultado de la fusión, en 1993, de dos revistas científicas centradas en los temas urbanos y territoriales, de larga tradición y bien ganado prestigio, ha venido siendo, hasta ahora, preparada y editada por la desaparecida Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, perteneciente al Ministerio de Fomento.*

*La creación del nuevo Ministerio de Vivienda, en cuyo organigrama se integran la Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda y la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo, herederas de la antigua DGVAU, abre una nueva etapa de la revista, cuyo Consejo de Dirección me honro en presidir.*

*En una coyuntura difícil, en la que los altos precios del suelo, la dificultad de acceso a una vivienda digna por numerosos ciudadanos, las tensiones urbanísticas y territoriales o el deterioro del medio ambiente son problemas que percibimos cada día y que reclaman una solución por parte de los poderes públicos, la creación del nuevo Ministerio de Vivienda constituye la expresión de la voluntad política del actual Gobierno por hacer del suelo y la vivienda una política de Estado. Una política cuyo diseño y gestión debe ir permanentemente acompañada de la reflexión crítica y la información.*

*El carácter científico y multidisciplinar de la revista «CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales», abierta a colaboradores de cualquier tendencia o condición sin más exigencia que la de calidad del trabajo, en la que se tratan temas de Geografía urbana, Ecología, Ordenación territorial, Economía regional y urbana, Urbanismo, Suelo, Medio ambiente urbano, Transporte o Vivienda, entre otros, la sitúa en una posición privilegiada para abordar la comprensión global de los fenómenos que afectan a la ciudad y al territorio.*

*Por otra parte, la necesidad, a lo largo de cualquier proceso de actuación pública en relación con la vivienda y el suelo, de una perspectiva interdisciplinar y de una reflexión crítica sobre los resultados de la misma, justificarían por sí solas no sólo la continuidad sino también el impulso de la revista en esta nueva etapa. Los retos con los que el nuevo Ministerio de Vivienda se enfrenta en los albores de este siglo, ante la necesidad de facilitar el acceso a la vivienda a amplias capas de la población, en especial a los jóvenes, de estabilizar los precios del suelo y de la vivienda, de favorecer un desarrollo urbano sostenible y de mejorar la calidad del medio ambiente urbano, encontrarán en la revista «CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales» una fuente enriquecedora de ideas y un marco para el debate, con el alto nivel intelectual que ha venido manteniendo desde sus orígenes.*

*La nueva etapa de la revista y su dependencia del nuevo Ministerio de Vivienda ha aconsejado la reestructuración del Consejo de Dirección, abriéndolo a otros Departamentos que —como los de Medio Ambiente y de Fomento— tienen mucho que decir en relación con el territorio y con las ciudades. Quiero agradecer aquí que hayan aceptado formar parte del mismo a D. Antonio Serrano Rodríguez, Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente, y a D<sup>a</sup> Josefina Cruz Villalón, Directora General de Planificación y Coordinación Territorial del Ministerio de Fomento, que a su perfil científico personal unen su representación institucional y que no dudo aportarán mucho al quehacer de la revista en esta nueva etapa.*

*Se ha ampliado también la relación de los corresponsales extranjeros y se ha incluido entre los asesores editoriales a dos nuevos expertos del mundo universitario (D. Fernando Roch Peña, de la Escuela de Arquitectura de Madrid, y D. Josep Roca Cladera, de la de Barcelona) ya bien conocidos por todos los profesionales del sector.*

*Este primer número de la nueva etapa es un buen exponente de los temas que vienen siendo objeto de la revista —y de los que seguirán siéndolo, en mayor o menor grado según el momento— y de la calidad profesional de sus autores: junto a los temas de los costes públicos de las políticas de vivienda, los desequilibrios, desigualdades y convergen-*

*cias territoriales o el análisis del impacto territorial de los problemas globales, se tratan temas de urbanismo histórico, medio ambiente urbano y recuperación del paisaje cultural de un Parque fluvial, entre otros.*

*Especial interés tiene una sección ya habitual, el Observatorio Inmobiliario, en la que el prestigioso economista D. Julio Rodríguez López analiza la evolución del mercado inmobiliario en los primeros meses del 2004, sección que esperamos ir completando con otros datos, estadísticas y análisis que permitan en cada momento tener un conocimiento cabal de lo que está pasando en el sector de la vivienda, del urbanismo, del suelo y del desarrollo territorial en España.*

*A los temas de especial interés en un momento determinado, se dedicarán periódicamente números monográficos, coordinados en cada caso por un experto en el correspondiente tema, que permitirán presentar conjuntamente opiniones y puntos de vista distintos, que enriquecerán el debate, aportando a investigadores, especialistas, técnicos y políticos, datos y análisis rigurosos y veraces.*

*Quiero finalmente, en el inicio de esta nueva etapa de la revista «CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**», expresar mi agradecimiento a todos los funcionarios y colaboradores que han venido haciendo posible la ya larga trayectoria de la misma y, al mismo tiempo, invitar a todos los profesionales, investigadores y administraciones a colaborar en este ilusionante proyecto y a mantener con su apoyo su continuidad, mejorando si es posible el alto nivel de calidad ya alcanzado.*

*Madrid, verano 2004*  
*M.<sup>a</sup> ANTONIA TRUJILLO*  
*Ministra de Vivienda*

## Editorial

### «Por una liberalización del paradigma urbanístico español»

*En las reuniones internacionales de urbanismo y su gestión, donde se comparan las diferentes estructuras nacionales para la recuperación de las plusvalías públicas, el paradigma integrista del urbanismo español se presenta como una anómala excepción, como una singularidad de especiales características. Su excepcionalidad comparativa reside en haberse construido un paradigma (\*) muy intervencionista que crea fuertes distorsiones anómalas en las relaciones de mercado, el que más exigencias y deberes abrumadores impone a la propiedad fundiaria urbana... pero también por ser el que más valores y derechos caídos del cielo y sin contrapartidas le regala a la misma, el que, en suma, ha creado las mejores condiciones legales para legitimar la especulación inmobiliaria.*

*El llamado en España «mundo del ladrillo» —expresado por las imparables subidas de precios del ‘boom’ inmobiliario o por frecuentes casos de sonadas corruptelas— no constituye una patología epidémica y transitoria de especulación inmobiliaria coyuntural, porque se hallase en manos de insidiosas tramas o en la cúspide de una anómala cresta de demanda de ciudadanos enfebrecidos por invertir en bienes inmuebles. Esta manera de verlo como un fenómeno de perversas complicidades y demandas insatisfechas puede hacer pensar que —desbaratadas aquéllas o saturadas éstas— todo vuelve a la normalidad con una suave bajada de precios de vivienda y suelo, reasumiéndose en una pasajera fiebre alcista... Enfoque, en todo caso, de reverencial sumisión ante las supuestas fuerzas inexcrutables del mercado que incapacitan para reaccionar a los que se encapuchan bajo su misteriosa «mano invisible».*

*El problema es bastante más profundo, pero localizable en el tiempo y en sus causas. Padecemos una grave patología en nuestro sistema jurídico-económico urbanístico que se ha convertido en un endemismo histórico, ya enquistado en nuestros hábitos del pensamiento económico desde hace, nada menos, que 48 años, allá en tiempos del franquismo autárquico. La dificultad para su esclarecimiento reside en que el aparato económico-político, los intereses ocultos y las espurias ideologías oscurecedoras de la realidad que ha generado el propio modelo aún vigente, siguen pesando demasiado en la mentalidad popular (que elogia la sagacidad del especulador inmobiliario) y prefieren dejar las cosas como han venido estando estos últimos cincuenta años, sin pretender que nada cambie, escudándose en el conservadurismo del que ya se ha llegado a llamar «modelo tradicional» urbanístico español. Remover estos lastres que agarrotan nuestro urbanismo desde hace ya tantos lustros para la imprescindible e históricamente inaplazable reestructuración y modernización del tejido inmobiliario español va a ser tarea muy dura y de vigor sostenido, requiriéndose dosis concentradas de didactismo y de explicaciones muy persuasivas.*

*Los males del presente vienen larvándose dentro de los presuntos logros del pasado, como esos aliens devoradores que viven del cuerpo parasitado. El alien es la mundialmente insólita «clasificación del suelo» española de los Planes de urbanismo, atribución jurídico-económica pro futuro de los valores añadidos al suelo que impone la legislación urbanística estatal, al inflar y perturbar inflacionariamente los valores reales de mer-*

\* Entiéndase paradigma como supramodelo o modelo de modelos.

cado de los terrenos en favor de los propietarios de los mismos, legitimando y legalizando la especulación. Véase su devastadora trascendencia.

Fue con la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 —madre de todas las leyes del suelo posteriores, que sólo han sido meras reformas de aquélla— cuando se inyectó en el sistema inmobiliario una «ley-remedio», un paliativo que ha sido un opiáceo somnífero. Con el objeto de suplir nuestra tradicional (ahora sí) carencia estructural de tejido empresarial capitalista e industrializado capaz de abordar la urbanización masiva de nuestras ciudades, en los despachos de la Comisaría del Plan de Madrid se fraguó el remedio urgente y excepcional en aquella postguerra de convertir en empresarios urbanizadores ‘forzosos’ de sus terrenos a los propietarios del suelo, a los rentistas de la decimonónica ‘clase propietaria’ terrateniente, grupo social que —si en un principio se opusiera a la reforma, por haber sido mucho mejor para ellos el siglo anterior, donde sin hacer nada ni pagar contribuciones podían apropiarse de todas las plusvalías creadas por la urbanización municipal de los ensanches y las reformas urbanas— ahora iban a tener que colaborar con el Régimen que les había ayudado con una Guerra civil.

La técnica jurídico-económica para invitar a participar directamente a los propietarios del suelo, ante la continuada carencia de empresarios capacitados, fue continuar con la obvia argumentación de que, si hasta ahora se habían venido beneficiando gratuitamente con el agio y especulación desatada de los solares que urbanizaba el propio ayuntamiento (que ya indignara a Cerdá en 1860-64 y que la legislación de ensanche posterior no quiso remediar), fuesen ellos mismos quienes, ahora sí (para eso y mucho más había ya una dictadura), se auto-financiasen agrupadamente la urbanización de sus propios terrenos y así legitimasen, con el costeamiento sobre sus hombros de parte de la urbanización, sus enormes beneficios como rentistas de viviendas. Como, por otro lado y sin muchos aspavientos, había estado ocurriendo con la reparcelación voluntaria entre los propietarios de las fincas desde la segunda mitad del siglo XIX en Alemania (Baulandumlegung), Francia (remembrement urbain), Japón (tochu kukaku-seiri) o Corea (desde los años 30), pero desconocido en UK o USA (land readjustment); incluso en la propia España (ideado por Cerdá en 1862, como mancomunidad de reparto) y aplicado de forma esporádica y voluntarista en Barcelona, Madrid y Bilbao en el último tercio del XIX. Pero en estas reparcelaciones voluntarias faltaba la seguridad jurídico-financiera que garantizase los préstamos de los bancos, imprescindibles para urbanizar los terrenos. ¿Cómo resolverlo?

El mecanismo —que empezara siendo un ingenioso artilugio técnico-financiero puesto en marcha con urgencia para reconstruir y ampliar las ciudades destruidas por la Guerra civil (muy en especial mediante el experimento de la prolongación de la entonces «Avenida del Generalísimo», hoy Paseo de la Castellana, en 1946-48)— iba a exigir la participación económica activa, por fin, de quienes habían estado enriqueciéndose con las plusvalías públicas sin contribuir en nada durante todo el siglo anterior, impuesto como incentivo para hacerles colaborar, acabó siendo arropado y recubierto por los civilistas con un andamiaje improvisado y simplista, pero sofisticado.

La novedad jurídica fue hacerles entrega a los propietarios de suelo —a cambio de cooperar en las obras y ceder gratis su suelo— de una especie de «derecho natural a urbanizar» que manaba como por encanto en prolongación del ius aedificandi del derecho de propiedad fundiaria, como si emergiese naturalmente del mismo para apropiarse por el derecho de accesión (el romano y resolutorio superficie solo cedit) de todo lo que cayese o volase sobre él. Este enfoque es un caso insólito en todo el Derecho comparado. Esta medida de concederle al título de propiedad fundiaria, no tan sólo una facultad para proponer su urbanización, como otros empresarios cualesquiera, sino el derecho en exclusiva a urbanizar (a encargarse de hacer ellos las calles, infraestructuras, plazas, etc, y no sólo sus casas), iba a ir en claro detrimento de los empresarios industriales urbanizadores, promotores o constructores profesionales, a los que se convertía en meros contratistas de las obras de urbanización que ahora iban a ser encargadas y pagadas directamente por los terratenientes de su propio pecunio (¿caso de intrusismo profesional forzoso?). Pero,



y cuando los propietarios no tenían capital propio ni solvencia bancaria, ¿cómo financiaban las obras?

*Y aquí nos inyectan la fórmula estupefaciente más insólita y única en el mundo de la economía real que ninguno de esos mismos países jamás ha osado inyectarse en sus venas económicas. Por eso, por no inyectarse el alucinógeno remedio español, la reparcelación en ellos es residual, marginal, cede frente al papel dominante y la competitividad empresariales de los verdaderos urbanizadores, los promotores profesionales de la industria de la construcción de la ciudad moderna.*

*¿En qué consiste esta droga somnífica que ahora, tras tantos años de crear adicción, está ya enquistada en el sistema entero y que, al haber crecido éste haciéndose mucho más grande y complejo, lo corrompe convirtiéndose ya en una grave metástasis interna a la propia vieja solución precapitalista que entonces se articulara?*

*La solución vino desde una postura jurídica sólo posible bajo una dictadura con un régimen aconstitucional: presionar a los propietarios terratenientes, pero no ahogarles, premiándoles con enormes ventajas para que se convirtieran en empresarios auto-urbanizadores si colaboraban, y si no, expropiarles sin contemplaciones. Véase la secuencia de su génesis que se revive cada día hoy también:*

*Primero, amenazarles con la expropiación masiva de sectores completos (por un novísimo «interés social» añadido a la ya insuficiente «utilidad pública»), pero sabiendo y reconociendo siempre que no había capital público suficiente para afrontar ese paso, ni capacidad ni autoridad fiscal, ni empresarios para licitar en concesiones administrativas de su gestión indirecta (como se había hecho con las Gran Vías);*

*Segundo, para librarse de la enajenación forzosa, obligar a los propietarios a cooperar comprometiéndose en los gastos de urbanización y en ceder gratis todos los suelos necesarios, revistiéndolo legalmente como una carga y un deber ínsitos en el mismo derecho de propiedad (no es hasta el franquismo cuando emergerá pujante el concepto de «función social» de la propiedad). Semejante ficción jurídica es abordada insólitamente —en lugar de considerarles como empresarios que asumieran una inversión de capital, una mera facultad de iniciativa empresarial, de hacer o no hacer inversiones «emprendedoras» para legitimar un beneficio— convirtiendo lo que es una simple facultad de los propietarios a asociarse o no para hacer de empresarios subsidiarios en un deber o carga civilista de la propiedad, en tanto que tal, en un «deber positivo de hacer» en provecho de la comunidad;*

*Tercero, obligarles a edificar inmediatamente los solares, bajo amenaza de expropiación o subasta de los mismos (ley de solares: la especulación retenedora o «simple» ha sido siempre el móvil de todas las leyes urbanísticas en España, ya que la especulación «compleja» está en la base del modelo y es mas sutil);*

*Cuarto, finalmente, para que ese ‘deber de hacer’ no se convierta en una carga confiscatoria de su patrimonio rural (de escasa garantía para poder obtener un elevado préstamo bancario) y evitar así la acusación de estar impulsando una ‘conjura judeo-masónica’ de confiscación de la propiedad que tales medidas dictatoriales pudieran suponer, hubo que dotarles generosamente a los propietarios —y aquí radica la excepcionalidad de la continuidad del modelo— del incentivo y pingüe apoyo económico inusitado de garantizarles el capital-dinero necesario para la urbanización, del que carecían en tanto que propietarios; mas, ¿cómo garantizar que un regalo de un elevado valor económico patrimonial no sea una impresentable arbitrariedad y una manifiesta desigualdad?*

*Quinto, precisamente para eso se hizo la única ley especial de valoraciones urbanísticas del suelo en el mundo actual, para garantizar por escrito y vinculantemente lo que no está en el difuso mercado de las cosas, a saber, que los propietarios-empresarios que ‘han de soportar’ la nueva pesada carga del ‘deber de urbanizar’ manzanas completas, poseyeran ab initio un patrimonio real (por hipotecable, no por no ser virtual) con un valor inflado sobre el normal de mercado de ese mismo suelo (el aprovechamiento urbano promedio que eleva el suelo entre un 5.000 y un 10.000 %) y capaz de responder de los créditos precisos para las cuantiosas obras, mediante el invento del concepto jurídico-económico de la clasificación del suelo. Por este concepto —insólito en nuestro entorno cultural— los terrenos rústicos que en un futuro sean urbanizados, adquieren desde el prin-*

*cipio, concretado y otorgado por el acto de aprobación del Plan, un valor añadido virtual, urbanístico y expectante, fijo, objetivado y cierto, que viene expresamente determinado por dicha Ley del Suelo (LS de 12 de mayo de 1956), por cuanto la misma añade al suelo rústico el valor potencial y futuro del aprovechamiento urbano del uso e intensidad de las construcciones que sobre él potencialmente se podrían edificar (todo el valor añadido de repercusión del suelo pasa a ser patrimonial del propietario fundiario).*

*Concepto jurídico-económico este de la «clasificación» del suelo, por su parte, que emerge arrasador como un poderoso tsunami que con su gigantesca ola lo inundase todo, inyectando una ideología completamente contraria al justiprecio que exige la vigente Ley de Expropiación Forzosa, recién aprobada un año y medio antes (LEF de 16 de diciembre de 1954) y, en este sentido, plenamente concorde con todas las demás leyes expropiatorias del mundo. Por ella se mantiene el ponderado y justo principio de que las tasaciones del valor se harán «sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plan» que legitime dicha expropiación, ni tampoco las plusvalías «previsibles para el futuro» (artº 36.1) Mayor contradicción es inimaginable en el mismo régimen político, legislador y legislatura... siendo esa exactamente la raíz histórica de la abrumadora jurisprudencia de valoraciones de suelo rústico que se siguen pronunciando contra las obras del AVE, de carreteras, ampliaciones de aeropuertos y demás obras públicas en pleno campo, por las que se están repartiendo sobrevaloraciones urbanísticas, no sólo técnica sino éticamente injustificables a terrenos rústicos no urbanizables. La clasificación del suelo se impone ex post, no por su lógica urbanística en el plan, sino por el valor subyacente que añade al terreno, sirviendo también para lo contrario: para exigir sobre-justiprecios urbanísticos a posteriori a todo suelo que se destine a cualquier uso o dominio público mediante una extrapolación distorsionante del principio del «reparto equitativo de cargas y beneficios» de todo. La apropiación privada de las plusvalías públicas prevalece, en todo caso, sobre el plan y por encima de la misma Ley.*

*Sexto, mas la garantía legal de esa clasificación jurídica del suelo con dichas consecuencias económicas implica que los Planes generales han de ser vinculantes en su clasificación del suelo municipal para otorgar la necesaria seguridad jurídica en el tráfico económico de los préstamos hipotecarios; lo que les hace deterministas, garantistas, inflexibles y fijistas, como ningún otro planeamiento europeo comparable. Aunque eso sí, capaces de recibir centenares de modificaciones puntuales para ajustarlos, trozo a trozo, a las demandas de las necesidades variopintas incrementalistas y aleatorias, deformando así el Plan soñado por la vía de las recalificaciones discretas.*

*El círculo vicioso del estupefaciente nacional de la adormidera de conciencias está cerrado: dinero fácil, garantías bancarias seguras, valores seguros y firmemente especulativos; y, como mínimo resultado, las cesiones gratuitas de suelo para equipamientos y para el misérrimo diez por ciento del valor añadido por el plan es lo único que sacan los entes municipales. Más algún convenio urbanístico que se presente repartiendo el plusvalor a medias con la propiedad... Y los normales ciudadanos usuarios de la ciudad ¿qué sacan? ... Las viviendas con precios en imparable ascenso, logrando que España alcance el más alto esfuerzo familiar de acceso a la vivienda de toda Europa (7,24 años pagando la renta familiar íntegra para obtener una vivienda media o un esfuerzo financiero bruto del 40 % del sueldo durante 20 años).*

*La novedad económica fue construirse, al efecto y para el caso, la aberración contradictoria de una pretendida certidumbre económica en las valoraciones inmobiliarias, mediante la excusa intervencionista de la objetivación del valor del suelo mediante la consolidación de la renta expectante por sus llamados valores urbanístico, expectante y comercial, arropando con ellos todos los precios especulativos del mercado y dándoles legalidad plena (otorgándose a priori lo sacaban, pues, del mercado, que es la esencia de la incertidumbre). Todo ello vestido bajo el paraguas cómplice de una tranquilizante y apaciguante 'seguridad jurídica' que pusiera orden en el caótico 'tráfico jurídico' de los justiprecios, como imponiendo el 'nuevo orden' del Nuevo Estado también en el 'caos' del mercado. Y todas las leyes reformadas posteriores han mantenido el valor urbanístico futurible y virtual como valor añadido al suelo, aunque variasen sus denominaciones, clases y categorías.*

*Lo trascendente es que ese valor seguro añadido por el Plan mediante la discrecional clasificación o reclasificación del suelo por los Planes municipales de urbanismo —que así determinan de forma vinculante lo que ‘debe ser urbanizado’ (urbanizable), con qué usos y con cuánta densidad— les convierte a los propietarios de ese suelo en dueños efectivos de un derecho graciosamente otorgado a la cosa suelo que, por ello, encierra un elevado valor de capital público (creado con y por el propio plan municipal), real e hipotecable, que es inmediatamente patrimonializado por su propietario con la aprobación del Plan (es indiferente, por marginal, que sea el 85, el 90 ó el 100% de las plusvalías futuras de la actuación, el problema es conceptual)*

*Como este valor añadido por el Plan se otorga vinculado al derecho de propiedad del suelo (no al empresario urbanizador que es el que sabe hacerlo y arriesgarse), puede venderse y revenderse desde el día siguiente por el valor económico neto recién regalado, con plusvalías del orden de 50 a 100 veces (del 5.000 al 10.000 %) del valor que tuviera el suelo rústico originario, sin que el propietario haya movido un músculo ni invertido un euro. Depende de la cantidad de valor que represente el aprovechamiento urbanístico promedio (edificabilidad por uso, institución virtual expresiva del valor añadido) que les regale el Plan discrecionalmente a los propietarios de cada sector y del coste de las obras de urbanización a deducir. Por eso, desde 1956, ha habido que hacer cuatro leyes sucesivas de régimen y valoraciones del suelo que legalizaran garantizándola jurídica y económicamente la distorsión que ese valor virtual expectante introduce en el mercado real de las cosas. Ingeniosa manera «a la española» que se insertó para respaldar económicamente a quienes no tienen ni capital, ni solvencia industrial, pero se les pasa la «carga» de urbanizar en nombre de la colectividad, y que ningún otro país del mundo se ha atrevido a inyectarse en su economía-ficción.*

*Al propietario le cae del cielo, de la noche a la mañana, un capital público del que se hace dueño de inmediato, sin más contrapartida futura que pagar la urbanización y ceder gratis al Municipio los suelos de uso público que no puede ya vender. Es el finalmente llamado «enriquecimiento injusto» (unearned o windfall benefit, «beneficio caído con el viento», «inmerecido o inesperado golpe de fortuna caída del cielo», le dicen los ingleses, más poéticos).*

*El otorgamiento o atribución a la propiedad de ese capital es un regalo al titular del dominio, no un préstamo con devolución, ni siquiera queda condicionada su efectividad o el derecho a su patrimonialización a que se inicien las obras o se realicen las inversiones precisas que lo justifiquen, ni a que se auditen sus gastos con tal masiva financiación pública por delante. No. Es graciable por el Plan municipal, el único que puede clasificar y calificar suelo. Es una subvención legal objetiva que se otorga directa, económica y jurídicamente vinculada al derecho de propiedad fundiaria (cuestión ésta de su esquivia naturaleza de subvención encubierta a un propietario que está planteando objeciones en los tribunales europeos). Graciosa donación, pues, que el Plan justifica por sí y ante sí mismo, sin requerir demostrar la necesidad u oportunidad en interés general de cada uno de los nuevos desarrollos urbanísticos propuestos, ni de los rascacielos de diseño de autor que incluye, ni de los fuertes costes sociales que externaliza sin equilibrar con contraprestaciones sociales que garanticen su sostenibilidad global.*

*El principio constitucional de que la comunidad participará en las plusvalías generadas por la acción pública es exactamente el principio que nutre el de proporcionalidad costes/beneficios sociales. Si además constatamos que en España tenemos la única Constitución que dice que para «garantizar el derecho a una vivienda digna» a todos los españoles «los poderes públicos deberán regular las normas y usos del suelo para impedir la especulación» (artº 47 CE), se exige que el objetivo del entero urbanismo que garantice ese derecho a la vivienda deberá ser el de impedir la especulación (no paliarla o suavizarla o participar en ella); por lo que podremos juzgar la grave desviación ética, política y económica en que estamos sumidos con esta ley respecto al rotundo mandato constitucional.*

*El regalo con la reclasificación reside en que no se le piden cuentas ni justificantes de cómo y en qué haya invertido ese capital público otorgado para las obras de urbanización, que suele sobrepasar con mucho, sin tope alguno, la cantidad imprescindible para*



acometer todas las obras precisas exigidas y limitadas por ley. La recalificación del suelo urbano con torres o con varias plantas más de las existentes, sin embargo, es un regalo neto del 100% del valor añadido por el Plan municipal sobre el aprovechamiento existente, ya que al ser urbano no hay que gastar nada en obras de nueva urbanización (que era la legitimación del regalo del aprovechamiento). Así puede recuperarse el resto (el beneficio neto) en inversiones ajenas a las finalidades urbanísticas del proyecto que crea su valor y razón de ser, como enjugar deudas, pagar traslados y relocalizaciones de empresas, comprar helicópteros, futbolistas galácticos, incluso dar de sobra para empedrar con mármoles los paseos marítimos de la playa.

Este es el origen de la perversión radical del endemismo histórico del «mundo del ladrillo» español. Es demasiado tentador el dinero fácil que este sistema engendra. Y el dinero fácil genera corrupción en una creciente bola de nieve que gira y gira desde hace ya 48 años. Y no pueden hacer nada las legislaciones autonómicas, porque la competencia legislativa plena está, por ahora, radicada en el Estado. Mientras no se reforme esa Ley del Suelo precapitalista, retardataria del desarrollo económico empresarial y ético de este país, ley absolutamente sorprendente en el mundo entero, que desde hace medio siglo seguimos inyectándonos, la especulación urbanística seguirá legalizada y será un atractor de toda laya de corruptelas. Y esta reforma supone que se liberalice, no con el simplismo neoliberal-anarco-desregulador de urbanizar todo el suelo imaginable —que es por naturaleza un soporte escaso y frágil (eso es suicida, como se veía en el número anterior de CyTET)—, sino la entera estructura económica rural-agraria de terratenientes en que se apoya, haciendo que los operadores o agentes urbanizadores empresariales puedan competir entre sí en el proceso concurrencial que les es propio en una economía de mercado no intervencionista, como mínimo, simplemente como sucede en todos los demás países europeos (\*\*).

Lo que sí podremos ver ahora, tras las recientes elecciones generales y con justificada esperanza, es que los dos partidos de la izquierda al unísono ya pusieron el año pasado encima de la mesa del Congreso de los Diputados sendas propuestas de ley, en gran modo convergentes, y el decidido compromiso del nuevo Gobierno de revisar la ya vieja ley del suelo estatal, esperando que puedan darse los pasos imprescindibles para acabar con cincuenta años de un anómalo paradigma de intervencionismo y especulación urbanística legalizada y se introduzca, esta vez de verdad, la irrenunciable liberalización verdadera de su estructura económica.

\*\*\*

1. El panorama de los trabajos seleccionados en este número se inicia —por su más amplio enfoque y globalidad— con el del Profesor del Departamento de Geografía de la Universidad de Santiago de Compostela, Dr. Antonio DOVAL ADÁN sobre «El impacto territorial de los problemas globales: un análisis geográfico» donde reflexiona sobre la naturaleza y dimensión espacial de los grandes problemas geopolíticos y económicos del analfabetismo, los conflictos bélicos y las disputas territoriales, el narcotráfico y las redes internacionales de delincuencia y terrorismo, así como la contaminación y degradación del medio ambiente que ponen en peligro la estabilidad del mundo actual, además de generar tensiones y profundos impactos territoriales.

2. La Dra. economista M<sup>a</sup> Ángeles SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, del Departamento de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Granada, con su artículo sobre «Los desequilibrios territoriales de España» aborda las disparidades regionales en PIB per cápita y productividad de España en el periodo 1955-1998, observándose que la productividad es uno de los factores explicativos de las divergencias interterritoriales.

\*\* Para quien dude tomasianamente o se pregunte cómo es posible que no se haya acometido antes la corrección estructural de este inusitado modelo urbanístico de la legislación franquista, puede remitirse a los trabajos que,

desde hace ya más de una década, venimos publicando en las revistas especializadas (p. ej., ver CyTET 95-96, 1993) denunciando esta «supraestructura ideológica disfrazada de estructura urbanística».

3. En un estudio de enfoque análogo, «Aplicación de algunas técnicas para el análisis de la desigualdad y la convergencia de las regiones españolas: 1980-2001», el profesor Dr. José Daniel BUENDÍA AZORÍN, del Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Murcia, examina los procesos de convergencia-divergencia regional de la renta por habitante y productividad en las Comunidades españolas durante los últimos 21 años mediante diversas técnicas econométricas.

4. En el trabajo de la profesora Dra. M<sup>a</sup> Teresa SÁNCHEZ MARTÍNEZ del Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada, sobre «El coste de la política de vivienda: un análisis a través de las distintas Administraciones Públicas», se muestra cómo el prolongado proceso de expansión entre 1997-2002 —que ha inducido una fuerte subida en los precios de la vivienda, transmitida de inmediato al suelo, y que ha provocado un descenso brusco en la producción de viviendas protegidas— ha venido acompañado de una relajación de las políticas públicas de vivienda, con dotaciones presupuestarias que han ido disminuyendo de forma progresiva, situando a España en los niveles comparativos más bajos del gasto público destinado a vivienda de toda Europa.

5. En el trabajo sobre «Economía, ley y política en el urbanismo comercial francés (1973-2003): claves en la lectura de Tanguy, Chetochine y Mény», el geógrafo y urbanista Luis E. ARRIBAS desvela las instituciones fundamentales del urbanismo comercial en Francia a través de la lectura crítica de estos tres autores, permitiéndole investigar la proporción en que en el sistema urbanístico-económico en la práctica se materializan los enfoques teóricos de las instituciones legales, económicas y políticas que ellos describen.

6. El historiador Dr. Arsenio MORENO MENDOZA, de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, en su estudio «Úbeda en el siglo XVI y sus plazas de mercado: una aproximación histórica y urbanística» nos analiza la secuencia de intervenciones públicas municipales del XVI que transformaron las plazas medievales con fuerte función comercial y carácter más comunal que las plazas reservadas al patriciado aristocrático.

7. En el trabajo sobre «La recuperación del paisaje cultural como un proceso abierto: el caso del Parque Fluvial Colonias del Llobregat» el Dr. arquitecto Pere VALL CASAS expone el caso de este parque donde ensaya un método de intervención, acorde con la complejidad de estas áreas, con un enfoque más dinámico y propositivo, interpretando estratégicamente el paisaje cultural como una red de recursos e itinerarios y de pequeños proyectos a impulsar.

8. Finalmente, en el artículo de la «Distribución del arbolado urbano en la ciudad de Fuenlabrada y su contribución a la calidad del aire», el Dr. Ingeniero de Montes, Juan VILELA LOZANO, de la Universidad Politécnica de Madrid, estudia la distribución del arbolado urbano en Fuenlabrada (Madrid) y su contribución a la sostenibilidad medioambiental con ayuda de un modelo informático para determinar sus efectos en la depuración de la contaminación atmosférica de la ciudad, ayudando a instrumentar los objetivos de desarrollo sostenible, especialmente de calidad del aire.

9. En la habitual Sección del Observatorio Inmobiliario de nuestro experto el Dr. economista Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ sobre «El mercado inmobiliario en los primeros meses de 2004: nuevos descensos de los tipos de interés» nos vuelve a poner frente a los espectaculares datos de la imparable subida de precios de la vivienda en España, que ya sitúa el esfuerzo familiar para acceder a ella en la cota más alta de los últimos 13 años examinados, destacando por Comunidades las posiciones insostenibles de Madrid, Baleares, País Vasco y Cataluña, las regiones de más altas rentas familiares y, por ende, más elevados precios medios (entre 2.500 y 1.850 euros/m<sup>2</sup>), que alcanzan ya entre cuotas desde casi el 60% al 50 % anual de la renta familiar media desviadas para pagar la hipoteca de la vivienda de precio medio durante 20 años, y entre 10,5 y 8,76 años, respectivamente, consumiendo la renta familiar íntegra en la compra de esa misma vivienda de precio medio, mostrando que la vivienda se ha convertido en España para muchos en un activo más de su cartera de valores adquirida como inversión especulativa de la bolsa de capitales, poniendo muy difícil las políticas públicas para garantizar

aquel derecho constitucional.

En la sección «Internacional», nuestros corresponsales en Argentina, tanto Nora CLICHEVSKY, sobre nuevos instrumentos legales para captar las plusvalías urbanísticas, como Ruben PESCI, sobre la ciudad polinuclear de las ‘centralidades distribuidas’, abordan aspectos económicos y funcionales de la ciudad. Desde Brasil, Roberto SEGRE, describe la cruel utopía de las ciudades americanas reflejada en una exposición reciente en Bruselas; mientras Arturo ALMANDOZ, desde Venezuela, nos informa del I Coloquio venezolano sobre historiografía urbana con una extensa bibliografía.

La documentación de la «Memoria histórica» recoge un proyecto de ley inédito (tras el de Pérez Guerra del número anterior) del Ministro de Gobernación Joaquín Ruiz Jiménez de 1916, miembro del gobierno liberal de Romanones, proponiendo otra solución más moderna al acuciante problema de chabolismo extensivo del llamado extrarradio de Madrid. En este proyecto de ley se introduce por vez primera la propuesta alternativa a la expropiación parcial de las grandes avenidas (lo que llamaríamos hoy las grandes redes municipales), cual es la expropiación total de sectores o polígonos completos con —y esto es lo más novedoso— una radical municipalización del suelo a perpetuidad, con cesiones de uso temporal. Esta sería la misma idea estatalista que posteriormente acariciaría el franquismo de la postguerra civil para la urbanización de los ensanches en sus primeros borradores legislativos; que luego, la que sería la Ley del Suelo de 1956, acabaría por hacer completamente lo contrario, como se ha intentado mostrar al inicio de este editorial. Mas esos cambios y giros políticos serán abordados más adelante.

Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO  
Director de CYTET

# El impacto territorial de los problemas globales: un análisis geográfico

Antonio DOVAL ADÁN

*Profesor del Departamento de Geografía. Universidad de Santiago de Compostela*

**RESUMEN:** La pobreza y el analfabetismo, los conflictos bélicos y las disputas territoriales, el narcotráfico y las redes internacionales de delincuencia y terrorismo, así como la contaminación y degradación del medio ambiente se han convertido en auténticos problemas globales, de gran relevancia social a escala mundial, que exigen la participación activa de los principales países y organizaciones internacionales en favor de una planificación global y en común del espacio geográfico, cada vez más necesaria. En este sentido, la presente comunicación reflexiona y profundiza en la naturaleza, magnitud y dimensión espacial de estos grandes problemas geopolíticos y geoeconómicos que afectan y ponen en peligro la estabilidad y el equilibrio del mundo actual, además de generar tensiones y profundos impactos territoriales.

**Descriptores:** Globalización. Análisis espacial. Desequilibrios territoriales. Sostenibilidad.

## I. INTRODUCCIÓN

Vivimos en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado en el que las conexiones entre pueblos y lugares se acentúa como consecuencia de la implantación masiva de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (CASTELLS, 2000 y 2001). De este modo, en lo económico se nos presenta un mundo marcado por la intensificación de los flujos financieros y tecnológicos sin fronteras; en lo cultural el modo de vida occidental, basado esencialmente en la potenciación del consumo, se impone de manera progresiva a otras culturas; y en lo político se detecta una clara tendencia a la disminución del poder del Estado-nación en beneficio de las Organizaciones Supranacionales (ya sean regionales o mundiales) y de las grandes empresas multinacionales. Así, éstas últimas, en

estrecha colaboración con la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se han convertido en las verdaderas protagonistas e impulsoras del proceso de mundialización del sistema capitalista, con sus variantes neoliberales, en la práctica totalidad de los rincones de nuestro planeta.

Con todo ello, asistimos a la formación de un gran espacio económico al que Marshall McLuhan bautizó ya en 1968 como «aldea global», donde el mundo entero se convierte en un gran mercado libre, organizado básicamente en torno a tres grandes áreas económicas (América del Norte, Asia-Pacífico y Unión Europea) (PALAZUELOS & *al.*, 2002), con estructuras políticas y económicas prácticamente uniformes, y en el que los distintos acontecimientos diarios, independientemente donde se produzcan, tienen una repercusión global en tiempo real.

Dentro de este contexto geoeconómico y político caracterizado por la creciente

Recibido: 05.06.03.  
e-mail: adoval@lugo.usc.es

expansión de la llamada nueva economía, en la que aparentemente el capital, la producción, la dirección, los mercados, el trabajo, la información y la tecnología operan sin tener en cuenta las fronteras físicas de los países y territorios, resulta necesario identificar y analizar los principales problemas geopolíticos y económicos, de gran relevancia social, que dificultan el desarrollo mundial en su conjunto: la pobreza y el analfabetismo, las disputas territoriales y los conflictos bélicos, el narcotráfico y las redes internacionales de delincuencia y terrorismo y, finalmente, la contaminación y degradación del medio ambiente. Conocer desde una perspectiva geográfica la dimensión y naturaleza de estos graves problemas globales, que amenazan seriamente los pilares sobre los que se asientan las sociedades modernas y que afectan incluso a la propia supervivencia y seguridad del ser humano, constituye una tarea esencial para comprender y entender mejor el mundo en que vivimos y asegurar la estabilidad de un sistema mundial de extraordinaria complejidad (NOGUÉ & *al.* 2001: 95-155), que precisa, en opinión de otros autores (CASTELLS, 1999; ALBIÑANA, 1999), de mecanismos eficaces de gobierno que planifiquen el territorio y la justicia a escala planetaria. Todo ello constituye el objetivo prioritario de este artículo que, a modo de síntesis y ensayo sobre la problemática mundial, se ha basado en los informes anuales difundidos por diferentes organismos internacionales y en los trabajos de investigación y estudios monográficos, publicados durante los últimos años, que se detallan en la bibliografía.

## 2. LOS GRANDES PROBLEMAS GLOBALES

A los efectos prácticos de este artículo, problema global es todo aquel que, independientemente de su origen, naturaleza y localización geográfica, tiene una repercusión universal, capaz de interferir, de manera directa o indirecta, en el funcionamiento del sistema mundial. Desde esta perspectiva, y admitiendo las dificultades técnicas que entraña realizar una completa clasificación de todos los problemas que podríamos considerar como

globales, en los apartados que siguen, me limitaré a describir la magnitud y el impacto territorial generado por los cuatro principales problemas que, desde mi punto de vista, tienen una mayor relevancia e interés social en el escenario internacional.

### 2.1. La pobreza y el analfabetismo

Durante los dos últimos años se han publicado numerosos estudios e informes que dan testimonio de la situación de la pobreza en el mundo. Uno de ellos, y quizás el más citado, es el conocido «Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza», elaborado por el Banco Mundial, donde se indica que 2.800 millones de personas (el 46% de la población mundial) vive con menos de dos dólares diarios. De ellos, alrededor de 1.200 millones, que suponen una quinta parte de la humanidad, tienen que conformarse sólo con un euro diario. Los últimos datos difundidos en la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, estiman que unos 4.000 millones de habitantes viven con tres euros al día. En ambos casos se trata de un grupo de personas que carecen de instalaciones de saneamiento adecuadas o de redes e infraestructuras de agua potable en condiciones aceptables (FIG. 1). Incluso las cifras que suministra periódicamente las Naciones Unidas sobre el «Índice de Desarrollo Humano» van más allá al estimar que frente a los poco más de 1.000 millones de personas que viven satisfactoriamente, el resto de la humanidad subsiste con muchas dificultades o en la necesidad. De hecho, las 356 personas más ricas del mundo igualan los ingresos del 45% de la humanidad (CASTELLS, 1999). Más aún, tan sólo 15 de esas personas tienen activos financieros y patrimoniales que superan el Producto Interior Bruto total del África Subsahariana, y los 32 multimillonarios con más recursos económicos superan el PIB total de Asia meridional. Esto explica que sólo el 1% de la población más rica posea tanto como el 57% de la humanidad.

Estos porcentajes, reflejados en los sucesivos informes anuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2002), son esclarecedores, por sí



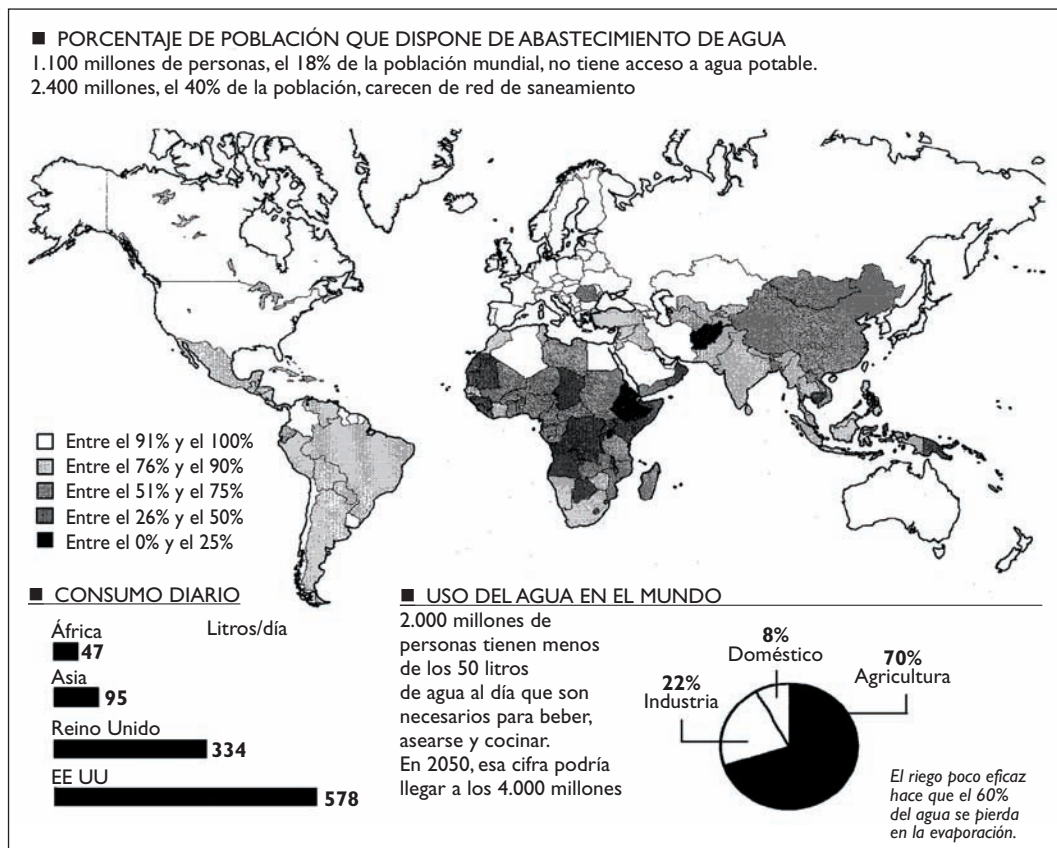


FIG. 1. Acceso y utilización del agua en el mundo

Fuente: ONU y El País (17-03-2003: 33).

mismos, del tremendo contraste existente entre la riqueza de los más ricos en comparación con lo que se requiere para lograr el acceso universal a los servicios sociales básicos en los países más pobres. Se estima que el coste necesario para lograr y mantener la universalización de la enseñanza básica, la atención sanitaria elemental, las necesidades alimenticias y de agua potable y saneamiento, asciende, aproximadamente, a 50.000 millones de dólares por año. Este importe es inferior al 5% de la riqueza combinada de las 225 personas más adineradas del planeta.

La situación a nivel mundial es extremadamente preocupante si tenemos en cuenta que de los 6.300 millones de personas que actualmente habitan la tierra, menos del 20% vive en los países desarrollados donde se concentra el 81% del PIB mundial, el 82% de los mercados de exportación y del comercio mundial, el 86% del consumo total mundial y

el 74% de las líneas telefónicas que hay en el mundo. Así, mientras Estados Unidos, Suiza y Suecia cuentan con una media de 600 líneas por cada 1.000 habitantes en países como Camboya, Chad o Afganistán, por poner un ejemplo representativo, la media es de una línea por cada 1.000 habitantes. Se calcula que el 63% de la población mundial no ha hecho nunca una simple llamada telefónica y 1/3 carece de electricidad, al tiempo que el fenómeno de internet se ha convertido en un privilegiado instrumento tecnológico utilizado apenas por el 5% de los habitantes del planeta (CASTELLS, 2001). Mientras tanto, los siete países más industrializados acaparan, con sólo el 12% de la población mundial, el 70% del PNB de la tierra.

A pesar de que las bolsas de marginación social son palpables también en el mundo desarrollado (ROMERO & PÉREZ & GARCÍA 1992), donde tenemos constancia de que

actualmente viven prácticamente unos 220 millones de personas por debajo del umbral de la pobreza (50 en la Unión Europea, algo más de 46 en Estados Unidos y casi unos 120 millones en la Federación de Rusia y demás países de Europa Central y Oriental (CLAIRMONT, 1999: 161; TAIBO, 2002: 146), la miseria y la pobreza más absoluta afecta sobre todo al África Subsahariana, al Sur y Sureste asiático y América Latina. En estos espacios geográficos se localizan la mayor parte de los más de 300 millones de niños no escolarizados que son explotados laboralmente y los casi 1.000 millones de personas analfabetas que se ven afectadas por el hambre, la desnutrición y las enfermedades endémicas (el sida, la malaria, el cólera y la tuberculosis), principales causantes de las altas tasas de mortalidad que todavía se registran en el Tercer Mundo, tal y como se recoge en diferentes informes y estudios realizados al respecto (ROMERO & PÉREZ, 1992; VV. AA., 1999; MORO, 1999; y UNESCO, 2002). A este respecto señalar las devastadoras consecuencias económicas derivadas del avance del sida en todo el mundo, pero sobre todo en África, donde se registra el 70% de los casos afectados. Recordemos que esta pandemia, que ya se ha cobrado 33 millones de víctimas desde su origen (alrededor de unos 3 millones de fallecimientos anuales), está presente en más de 44 millones de personas que actualmente son portadores del denominado Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida en el mundo. Mas recientemente, en la última Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma durante el mes de mayo de 2002, se puso de relieve que cerca de 20 millones de personas mueren cada año en el mundo debido al hambre y a las enfermedades con ella relacionadas, mientras un asombroso 36% del cereal mundial y los dos tercios de los cereales totales exportados por Estados Unidos se destinan exclusivamente a la alimentación de ganado de países desarrollados en vez de alimentar a gente que pasa hambre (RIFKIN, 2002).

¿Por qué se producen estas profundas desigualdades socioeconómicas y territoriales en el mundo, que pueden derivar en el futuro en violentos enfrentamientos sociales? Recientes estudios (GEORGE, 2001; STRANGE, 2002 y STIGLITZ, 2002) coinciden en señalar que la política económica diseñada por las

principales Organizaciones Internacionales (OCDE, OMC, BM y FMI), y por el propio Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, al servicio de los intereses de las grandes corporaciones multinacionales, es la responsable de las grandes diferencias en el nivel de vida de los ciudadanos. Para los autores citados, estamos ante una globalización mal gestionada que está provocando efectos devastadores en los países en desarrollo. No obstante, estos Organismos e Instituciones no son los únicos responsables de los males que afectan al Tercer Mundo. En esta línea de pensamiento, el profesor José M<sup>a</sup>. Tortosa puntualiza en sus trabajos que el problema del hambre y del llamado subdesarrollo (TORTOSA, 2002) sólo se solucionará cuando se cambien las políticas hacia los países subdesarrollados y las élites económicas, políticas y militares de los países pobres abandonen su actividad igualmente depredadora y pongan remedio a los altos índices de analfabetismo absoluto que afectan a la población de sus respectivos países. No olvidemos que la educación permite generar una mano de obra más formada y flexible, con niveles de productividad más elevados y una mayor disposición para promover e integrar prácticas innovadoras que faciliten los procesos de desarrollo a implantar en los países más pobres y deprimidos. Prueba de ello es que, según investigaciones del Banco Mundial, sólo con recibir cuatro años de educación primaria, los agricultores aumentan su producción en un 10%, lo que puede suponer, como es natural, salir de una situación de hambre. La educación se convierte así en el principal elemento a impulsar en los países atrasados para contribuir a su despegue y desarrollo, porque si no se educa y forma a las personas, de nada sirve todo lo demás. Esa educación pasa, necesariamente, por una formación orientada hacia la valorización de sus recursos, el conocimiento de sus potencialidades productivas y territoriales, el aprovechamiento económico de sus bienes y riquezas naturales. Es decir, por una formación para el desarrollo local y endógeno.

Los altos índices de analfabetismo que todavía arrastran numerosos países africanos, árabes y asiáticos, algunos con porcentajes superiores al 50% de la población

total (como así sucede en la República Centroafricana, República del Congo, Eritrea, Etiopía, Somalia, Haití, Afganistán, Pakistán, Bangladesh, o incluso en la propia India, donde el 55% de las mujeres son analfabetas), constituye un serio obstáculo para acometer proyectos de desarrollo integral del territorio en el Tercer Mundo. En este sentido, la educación elemental y básica se ha convertido ya en otro importante frente abierto en el mundo, que requiere la colaboración de las economías más poderosas y de los organismos internacionales encargados de canalizar la cooperación social y de mejorar las condiciones de vida del conjunto de la humanidad.

Los intentos por combatir la pobreza en el mundo, a través de la aprobación de numerosos programas y la creación de Organismos Internacionales específicos, ha propiciado también la eclosión de un elevado contingente de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) para el Desarrollo. Estas organizaciones privadas, financiadas mayoritariamente mediante las ayudas oficiales al desarrollo que los Estados ricos destinan anualmente a los países más pobres, han adquirido una notable relevancia en el concierto internacional, ya no sólo por ser los principales gestores de esas ayudas, materializadas en proyectos formativos, humanitarios y sociales de distinta naturaleza, sino también al convertirse en destacados grupos de presión social (FORO SOCIAL MUNDIAL, 2002), que propugnan, entre otras medidas, la implantación de la polémica tasa Tobin (ATTAC, 2002), que al gravar con el 0,1% todas las transacciones financieras lograría recaudar anualmente unos 166 mil millones de dólares, dos veces más que la suma anual necesaria para erradicar la pobreza extrema; y la adopción de un nuevo marco ético que presida las futuras actuaciones de los Organismos Internacionales encargados de dirigir el complejo sistema económico mundial.

Sin embargo, la realidad nos demuestra que se está muy lejos de conseguir ese objetivo debido a la falta de interés por parte de los países desarrollados y principales grupos financieros internacionales. Así, y a pesar de que los países industrializados acordaron dedicar un 0,7% de la renta nacional a la Ayuda Oficial al Desarrollo, sólo Holanda, Noruega, Suecia y Dinamarca han

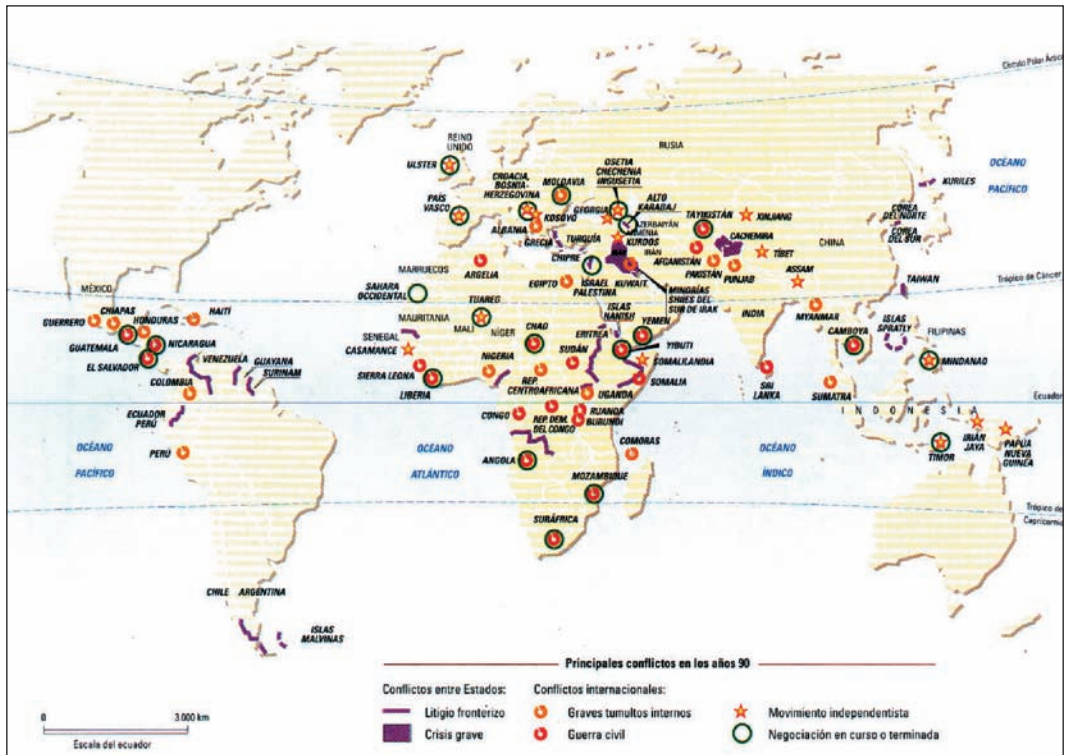
cumplido firmemente esa promesa, rebasando incluso ese porcentaje. No sucede así con otros países avanzados cuya aportación no suele superar el 0,3%, entre ellos países tan significativos por su riqueza y alto grado de desarrollo humano como Estados Unidos y Japón.

## 2.2. Los conflictos bélicos y las disputas territoriales

A pesar de que en el plano geopolítico internacional Estados Unidos se ha convertido en el país más poderoso de la tierra, ejerciendo una supremacía aplastante en cinco grandes campos (político, económico, militar, tecnológico y cultural), con capacidad para intervenir en áreas geográficas en crisis y dominar el espacio global, al disponer de una basta red de 24 bases militares estables, repartidas por los cinco continentes (GONZÁLEZ, 2002), y alrededor de 110 satélites militares operativos, frente a 40 que posee Rusia y otros 20 el resto del mundo, los conflictos armados de diversa índole no han dejado de producirse a lo largo del último decenio (en torno a 60 entre 1989-1999) (ver FIG. 2), poniendo en peligro la estabilidad y seguridad mundial (RAMONET, 1999 y 2002), lo que ha provocado centenares de miles de muertos y más de 23 millones de refugiados (ACNUR, [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)).

A finales del año 2002, según se recoge en el informe anual elaborado por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos para la Paz de Estocolmo (<http://www.sipri.se>), el número de conflictos armados que seguían activos ascendía a 24, la mayor parte de los mismos situados en África, Oriente Medio y Asia (PRADOS, 2002). Entre los focos que entrañan un mayor riesgo para la estabilidad del sistema económico internacional cabe citar el enfrentamiento casi permanente que el Estado de Israel mantiene contra los palestinos y sus amigos árabes, principales productores de crudo y claro epicentro de inestabilidad geopolítica (Oriente Medio acapara el 66% de las reservas petrolíferas mundiales conocidas); las disputas entre la India y Pakistán, dos grandes potencias atómicas, por el control de la rica región de Cachemira; y en general las guerras civiles que se libran en distintos puntos estratégicos del Cáucaso por el dominio de las rutas de





**FIG. 2. Principales conflictos geopolíticos abiertos en el mundo a principios del siglo XXI**

Fuente: ALBIÑANA, (1999: 192).

exportación del petróleo y del gas natural disponible en el Mar Caspio (ver FIG. 3), cuyas reservas se estiman en más de 200.000 millones de barriles, el 35% del total del planeta (CULLEN, 1999). A todo ello hay que añadir la creciente tensión que se vive en el Sureste Asiático por la amenaza nuclear de Corea del Norte y las ambiciones independentistas de Taiwan, cuya plena soberanía sigue reclamando China.

Aunque algunas de las guerras actualmente vigentes se deben a la propagación de la pobreza y al rebrote de los nacionalismos, donde la identidad y la religión desempeñan un papel determinante (SMITH, 1999: 30-47), los expertos del Banco Mundial, después de estudiar cada una de las zonas en conflicto, llegaron a la conclusión de que el interés económico por controlar los yacimientos minerales y los recursos energéticos es el principal desencadenante de la mayoría de las contiendas civiles que se originan hoy en día en el mundo (MARCOS, 2000 y KLARE, 2003). Los autores del estudio afirman con rotundidad,

que esta situación se da especialmente en el continente africano, donde existen destacados grupos armados que financian sus actividades paramilitares y guerrilleras con la venta de las materias primas que están bajo sus dominios territoriales (en especial minas de oro, plata y diamantes). En cierto modo, África y otras partes del mundo, con conflictos bélicos abiertos, son hoy el escenario de la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Europea y la pugna entre las grandes empresas multinacionales para hacerse con las concesiones de las explotaciones mineras y petrolíferas más rentables existentes en esos lugares. En la práctica, esos espacios, tan disputados e inseguros, se convierten en lo que NOGUÉ & *al.* (2001: 111-113) denominan «tierras incógnitas», en las que los derechos humanos no existen y los límites geográficos son imprecisos y cambiantes y su funcionamiento tiene una lógica interna propia, exenta de toda planificación y control racional. Allí la anarquía, el pillaje, la ley de los señores de la guerra y de los grupos



**FIG. 3. Red de infraestructuras petroleras instaladas o previstas en la región del Mar Caspio**

Fuente: National Geographic (1999). Suplemento cartográfico, vol. 4, n.º 5, mayo.

mafiosos o paramilitares condicionan la vida de los grupos humanos que habitan esos territorios.

### 2.3. El narcotráfico y las redes internacionales de delincuencia y terrorismo

La expansión de las actividades ilícitas ha experimentado un fortísimo incremento a lo largo de los últimos 50 años, cristalizando en la formación de poderosas e influyentes organizaciones criminales transnacionales, perfectamente organizadas en red, que operan en varios sectores productivos a la vez, aprovechándose de las ventajas que proporcionan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como de los procesos desreguladores impulsados a través de la globalización económica y de las

facilidades concedidas a la libre circulación de capitales a nivel mundial. Su campo de actividad se centra en las especulaciones financieras, el comercio de armas y de material nuclear, el narcotráfico, el tráfico de personas y de órganos humanos y en el desarrollo de una variada y amplia gama de actividades ilegales que condicionan las libertades y la vida diaria de millones de ciudadanos en el mundo.

Estos grupos mafiosos y organizaciones criminales han acumulado un poder sorprendente, llegando a interferir y a hipotecar la acción de gobierno de numerosos Estados: Colombia, Bolivia, Tailandia, México, Federación de Rusia y las antiguas repúblicas soviéticas, a las que Robert Kaplan denomina «Estados bazar», por el hecho de estar controlados, en buena medida, por las mafias locales de carácter étnico muy marcado (KAPLAN, 2000 y EDWARDS, 2002). Incluso, en



diferentes estudios, se pone de manifiesto que Japón se ha visto seriamente afectado por las acciones llevadas a cabo por la mafia del país, al ser la responsable de la crisis que afectó al sector bancario nipón. Del mismo modo, la desaparición en Rusia, durante el mandato de Boris Yeltsin, de 400 toneladas de uranio enriquecido, todavía no recuperadas, suficientes para equipar 16.000 cabezas nucleares; así como el hecho comentado por Manuel Castells, en el volumen 3 de su conocida trilogía, de que a finales de los años noventa el 50% de los bancos y el 80% de las empresas conjuntas tenían conexiones estables con organizaciones mafiosas, y que casi todas las pequeñas empresas rusas pagaban cuotas de protección a bandas criminales y lo mismo hacían entre el 70 y el 80% de los bancos y las grandes empresas (CASTELLS, 1999: 207-217), ponen en evidencia la debilidad de las estructuras estatales de poder establecidas para hacer frente a los procedimientos y sofisticados métodos utilizados por las redes mafiosas, que cada vez incorporan a sus filas a jóvenes prodigiosos (economistas, abogados y a destacados profesionales universitarios), para mejorar sus sistemas de comercialización, maximizar el rendimiento y alcance de sus operaciones y burlar el control de las autoridades fiscales.

Entre las actividades que han alcanzado proporciones gigantescas están las relacionadas con la producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes. La elaboración de este tipo de sustancias se ha convertido en una auténtica industria global, con ramificaciones estratégicas en cada uno de los cinco continentes. Entre los lugares de producción destacan el denominado triángulo dorado (Birmania, Laos y Tailandia), la región de la media luna dorada (integrada por Afganistán, Irán y Pakistán), en ambos casos nos encontramos con los grandes productores mundiales de opio. A este grupo hay que añadir la fuerte actividad productiva que se desarrolla en países como Marruecos, Colombia, Bolivia, Perú y México, donde la producción y venta de narcóticos se ha convertido en una forma de vida. En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas calcula que en todo el mundo hay unos 50 millones de consumidores adictos a las drogas duras en sus distintas modalidades, estimando el valor del tráfico ilegal en 500.000 millones de dólares anuales, casi un monto similar al que genera el negocio del turismo internacional a nivel mundial (BBC, 2002).

El consumo de estupefacientes, tal y como se puede apreciar en la FIG. 4, es



**FIG. 4. La industria global del narcotráfico: principales lugares de consumo de narcóticos**

Fuente: BBC Mundo (2002).

especialmente intenso en las grandes ciudades y en las principales aglomeraciones urbanas existentes en el mundo, sobre todo en aquéllas que se localizan en los países más desarrollados, si bien hay que decir que en los últimos años se detecta un significativo desplazamiento y propagación del consumo hacia ciudades emergentes del tercer mundo (Dushanbe, Hanoi y Nairobi) lo que tiende a incrementar los conflictos sociales y los desajustes estructurales ya de por sí difíciles de combatir en estos espacios caracterizados por la proliferación de asentamientos espontáneos y crónicamente marginales.

Con los ingresos procedentes de estas actividades se financian determinados grupos guerrilleros y señores de la guerra que operan en Colombia, Perú y diversos países africanos y asiáticos, así como las células de algunos grupos terroristas internacionales. Si bien las vías de financiación de estos últimos son muy diversas, el narcotráfico es una de las fundamentales, ya que la propia globalización, la desregulación bancaria, los paraísos fiscales y los acuerdos de libre comercio ofrecen herramientas hechas a la medida de las narcomafias.

Otro campo de actuación, especialmente relevante, que está adquiriendo dramáticas consecuencias sociales, es el tráfico de personas y de inmigrantes ilegales (NAIR & *al.* 2000 y RODRÍGUEZ, 2002). Según un informe del Consejo de la Unión hecho público durante la Cumbre de Sevilla, sólo en la Unión Europea entran cada año unas 500.000 personas ilegales, de la mano de redes de traficantes, estimándose en 3 millones de personas el total de residentes en la Unión Europea que carecen de documentación en regla. Los analistas van más allá, al considerar que cerca de 25 millones de emigrantes subsaharianos ya se han puesto en marcha para entrar en Europa con el apoyo de las redes internacionales de traficantes, utilizando para ello todos los medios a su alcance (PERAL, 2001). La situación es similar en los Estados Unidos, donde la Agencia Central de Inteligencia reconoce en un informe que alrededor de 6 millones de inmigrantes están en situación irregular (la mayoría de nacionalidad mexicana) y que más de 50.000 mujeres y niños llegan cada año a ese país con promesas falsas. Una vez

introducidos en el país, son obligadas a ejercer la prostitución, a trabajar en condiciones de esclavitud y a otras actividades fuera de la Ley. Muchas de las víctimas son menores de edad que proceden de Asia y África donde son prácticamente vendidas a bajos precios por sus propias familias a los traficantes. Ya en las ciudades de destino, se les obliga a servir como esclavos en el servicio doméstico. El citado informe añade que a nivel mundial, entre 700.000 y un millón de mujeres y niños son víctimas de este contrabando de seres humanos cada año; y que el problema tiende a aumentar en EE.UU y Europa, principales lugares de destino (EL PAÍS, 03-04-2000: 36). Estas redes de traficantes de seres humanos, que también utilizan la red internacional de aeropuertos para introducir inmigrantes irregulares (ver FIG. 5), actúan fundamentalmente en los países árabes, Tailandia, Myanmar, Filipinas, Malasia, Vietnam, China, Korea del Sur, México, Colombia, Honduras, Brasil, Rusia, República Checa, Hungría, Polonia, Rumanía, Nigeria y diversos países africanos donde captan mayoritariamente a sus víctimas.

El creciente poder económico que han adquirido estas redes internacionales de delincuencia organizada, algunas de las cuales poseen la estructura organizativa y el alcance de las grandes empresas multinacionales, les ha permitido constituir, apoyar o financiar grupos terroristas, camuflados en la sociedad civil con la finalidad de intimidar y desestabilizar las estructuras de poder legalmente establecidas. Los atentados contra las torres gemelas de Nueva York, llevados a cabo el 11 de septiembre de 2001, condujeron a los Estados Unidos a iniciar una guerra global contra el terrorismo internacional cuyas primeras medidas se concretaron en la congelación de las cuentas bancarias de «Al Qaeda» (principal organización terrorista de carácter global que opera a través de una red de células autónomas muy dispersas por la geografía mundial) y de otros 25 grupos terroristas (BASTENIER, 2002: 23), con unidades operativas en distintos países, fundamentalmente islámicos (RASHID, 2002); y en la invasión militar de Afganistán y el derrocamiento del régimen talibán, así como en la ocupación y control militar de Irak para asegurar, sobre todo, sus intereses geoestratégicos en la zona del Golfo Pérsico,

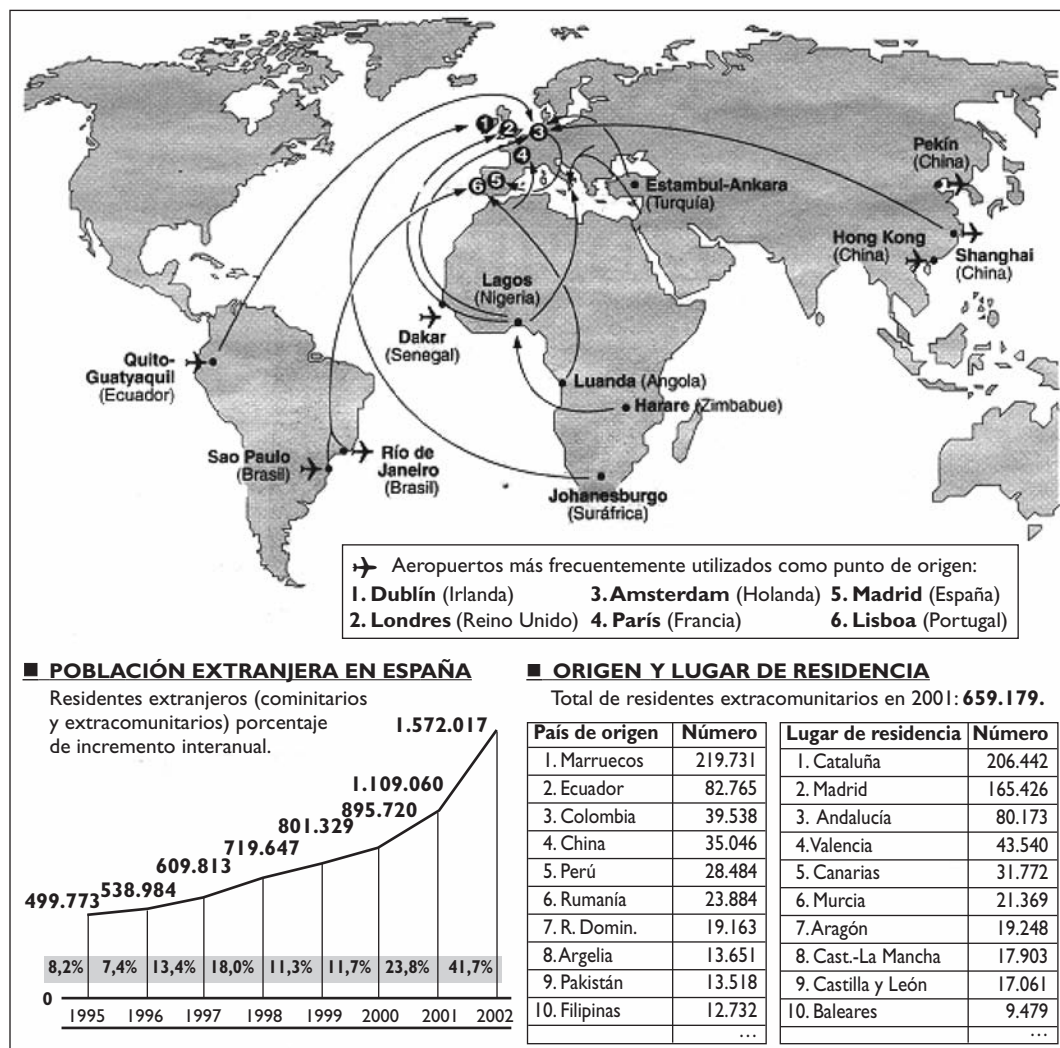


FIG. 5. Principales rutas aéreas de la inmigración irregular de la UE

Fuente: eurostat, Comisión Europea, OCDE, ONU y El País (21-05-2003: 18).

relacionados con la producción y el comercio petrolífero mundial (GIORDANO, 2003).

No obstante, y a pesar de las medidas adoptadas por la Comunidad Internacional, no parece que el conjunto de las actividades delictivas que hoy en día se desarrollan, al margen de la legalidad vigente, vayan a disminuir, al menos mientras se mantengan operativos los 42 paraísos fiscales considerados por el Foro de Estabilidad Financiera como territorios estratégicos para el blanqueo de dinero negro. Para la ONU, en esas plazas financieras, que acaparan el 3% de la riqueza del planeta, se blanquean anualmente entre 500.000 millones y 1,5

billones de dólares procedentes del crimen organizado y de las actividades relacionadas con la economía sumergida (BARBERÍA, 2000 y TAIBO, 2002: 71-72). Ello se debe a las facilidades fiscales de todo tipo que se proporcionan al capital extranjero, al respeto absoluto al anonimato y a la reducida o nula cooperación con la Corte Penal Internacional (GARCÍA, 2002) y con el sistema judicial internacional, lo que convierte a estos lugares en excelentes refugios para los grupos terroristas, las bandas mafiosas y las sociedades opacas creadas por personas físicas o entidades jurídicas de distintos puntos del planeta.

## 2.4. La contaminación y degradación del medio ambiente

La explosión demográfica y el avance industrial y tecnológico basado en la explotación masiva de los recursos naturales y en la utilización de combustibles fósiles, como principales fuentes de energía, ha derivado en la acentuación de los procesos de contaminación y degradación del medio, alcanzando proporciones alarmantes que están poniendo en peligro el bienestar de millones de personas en todo el mundo, ya no sólo en las sociedades desarrolladas sino también en los espacios subdesarrollados, como consecuencia de su propia pobreza y de las necesidades de subsistencia, así como del progresivo traslado hacia los países del Tercer Mundo de las actividades productivas más agresivas, peligrosas y contaminantes, en parte por su permisividad ambiental ya imposible en los países ricos.

En cualquier caso estamos asistiendo, a nivel global, a una preocupante degradación del medio ambiente que se plasma en alteraciones faunísticas, mutaciones genéticas y disminución de la capacidad reproductiva, en la modificación y destrucción de la vegetación, en la transformación y pérdida de suelos, en la emisión de gases tóxicos y en la contaminación de las aguas continentales y marinas, como consecuencia directa de las actividades que el hombre desarrolla en el medio rural y en las grandes concentraciones industriales y urbanas.

### 2.4.1. La macrocontaminación ambiental

En la actualidad, según se recoge en uno de los informes del Consejo al Club de Roma (KING & *al.*, 1992: 54-58), existen a escala mundial cuatro preocupantes casos de macrocontaminación. El primero está relacionado con la difusión de sustancias venenosas en el medio ambiente (componentes químicos no biodegradables y desechos radiactivos procedentes de la actividad industrial), que se caracterizan por su volatilidad, su gran capacidad para acumularse y permanecer en los tejidos grasos de los organismos vivos, dando lugar a trastornos nerviosos, hormonales, inmunológicos y reproductivos, así como a diversos tipos de cáncer, tal y como ha quedado probado en la Convención de las

Naciones Unidas sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP), celebrada a finales del mes de mayo de 2001 (PORTA, 2002). El segundo caso es la acidificación y eutrofización de lagos (CLAVAL, 1980: 368-369) y la destrucción de bosques como consecuencia de la lluvia ácida y de los vertidos industriales, la construcción de presas hidráulicas, las emanaciones de las centrales térmicas y la utilización masiva de combustibles fósiles tales como el petróleo y el carbón, lo que favorece la concentración de dióxido de carbono en proporciones superiores a las normales. Todo ello explica que en la actualidad, la mitad de los ríos del mundo se encuentren seriamente degradados y contaminados (PNUE, 2002). En tercer lugar figura la contaminación de la atmósfera superior causada por la utilización de gases CFC como propulsores para aerosoles y frigoríficos, lo que daña la capa de ozono y acelera el llamado efecto invernadero, considerado este último como la cuarta macrocontaminación más amenazadora hasta el momento, por su influencia en la regulación de la temperatura de la superficie de la tierra. Entre 1950 y 1996 se han emitido a la atmósfera 23.900 millones de toneladas de gases tóxicos para la salud, con un gran impacto sobre el clima. En este sentido, la comunidad científica internacional considera que la temperatura en la superficie del planeta puede experimentar un incremento entre 1,5 y 4,5 grados centígrados (KING & *al.* 1992: 57), lo que provocaría un recalentamiento de la tierra y el aumento del nivel del mar en un metro. De producirse este fenómeno, los científicos que participaron en la elaboración del innovador «atlas mundial sobre el estado de los mares y los océanos», aseguran que la crecida de las aguas afectaría a más de 70 millones de personas en las zonas costeras de China, al 10% de la población de Egipto, al 60 % de la de Bangladesh, a más del 60% de la población de los Países Bajos y el 15% de los habitantes y el 50% de la industria del Japón quedaría amenazada (FAO, 2002).

### 2.4.2. Los impactos territoriales

La historia reciente de la humanidad es fiel testigo de numerosos desastres ecológicos y de las actividades altamente contaminantes que desarrolla el hombre, poniendo en peligro su propia supervivencia.





**FIG. 6. Accidentes de petroleros ocurridos en el mundo durante el período 1970-2003**

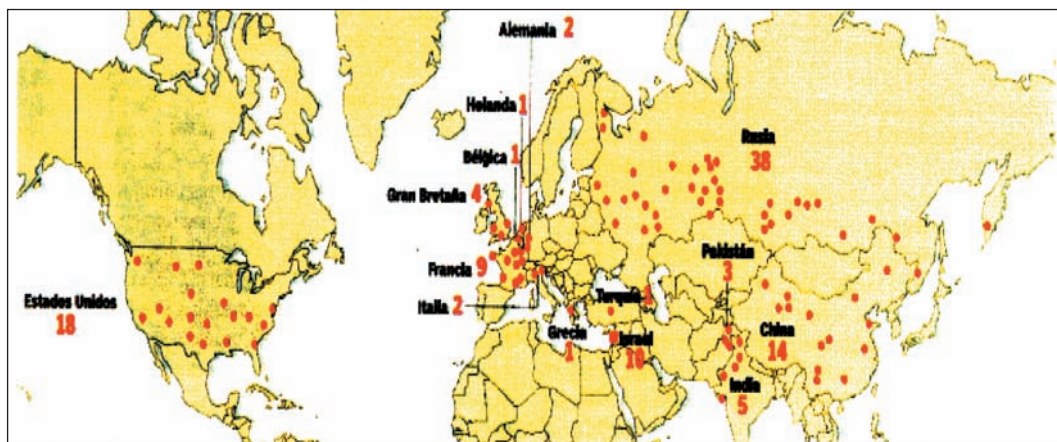
Fuente: OMI. La Voz de Galicia (13-12-2003:16).

A modo de ejemplo, son reveladores por su trascendencia e impacto internacional los accidentes de: Chernóbil (explosión de una central nuclear, en el año 1986, que provocó más de 300.000 muertos, 73.000 inválidos y la contaminación permanente de una superficie de 30 kilómetros de radio convertida hoy en tierra muerta); Bhopal (fuga de cianuro de metilo en la fábrica de la multinacional norteamericana Union Carbide, que originó, en 1989, la muerte de 45.000 personas); Exxon Valdez (petrolero norteamericano que en 1989 derramó 40.000 toneladas de petróleo y contaminó más de 1.744 kilómetros de costa en Alaska) (ver FIG. 6); Bangladesh (más de 20 millones de personas están afectadas por beber aguas subterráneas contaminadas con arsénico, causando la muerte de 20.000 individuos cada año, lo que llevó al Banco Mundial a calificar este hecho, todavía hoy sin resolver, como «el mayor envenenamiento de población de la historia» (EL PAÍS, 13-01-02: 30); Fosa Atlántica de Casquets (entre 1950 y 1963 fueron depositados en esta fosa 28.500 bidones con desechos nucleares radiactivos, la mayor parte de los cuales se encuentran hoy muy deteriorados (EL PAÍS, 20-06-00: 32), constituyendo un foco permanente de contaminación del Océano Atlántico, al igual que lo son los residuos nucleares rusos vertidos durante años en el Mar Báltico y en

el Mar de Barents y el hundimiento del petrolero «Prestige», con 70.000 toneladas de combustible, a 120 millas de las costas de Galicia el 13 de septiembre de 2002.

Es significativo también, para la inseguridad mundial de nuestro planeta, la proliferación de armas de destrucción masiva (biológica, química y nuclear) en poder de determinados Estados. Actualmente nueve países (Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia, China, India, Pakistán, Israel y Corea del Norte) acaparan unas 30.000 bombas atómicas almacenadas en 109 instalaciones y depósitos nucleares (FIG. 7). Este hecho, reflejado en el mapa elaborado por la organización ecologista «Greenpeace» (<http://www.greenpeace.org/wmdmap>), y confirmado por la Agencia Internacional de la Energía Atómica y el Instituto de Control Nuclear de Estados Unidos (MATÍAS, 2003), constituye otra seria amenaza para la humanidad.

De cara al futuro, suponiendo que continúen las actuales prácticas industriales de quemar combustibles fósiles y agotar las reservas de materias primas existentes, la situación no parece nada optimista, ya que de cumplirse la hipótesis sobre los límites del crecimiento, publicada en el polémico informe Meadows, elaborado dentro del marco del ya citado Club de Roma (MEADOWS & *al.*, 1972), hacia el año 2100 se puede producir una crisis

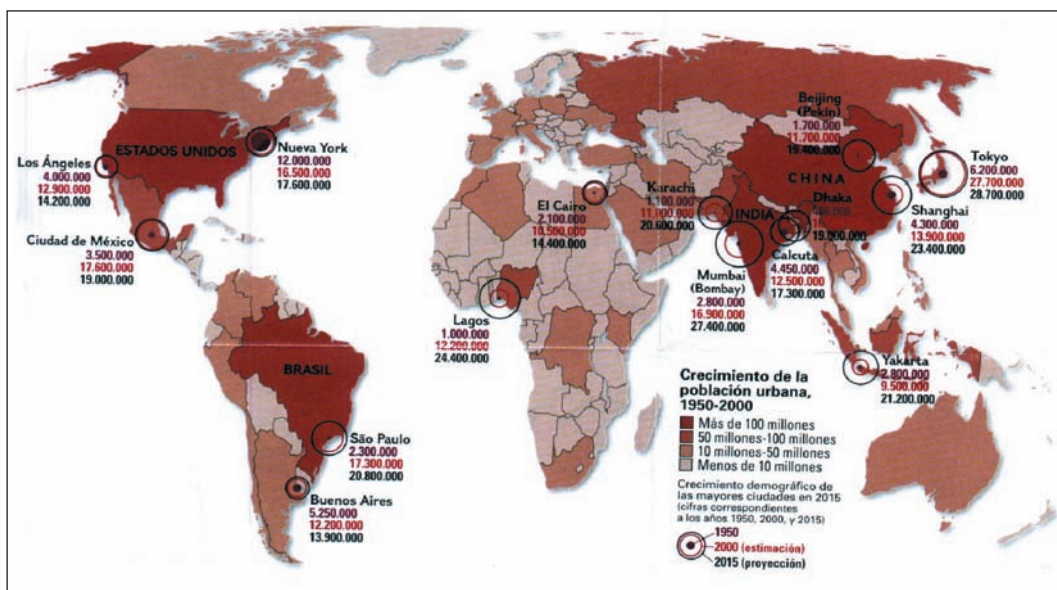


**FIG. 7. Distribución geográfica de los depósitos y centros de fabricación de armas nucleares**

Fuente: GREENPEACE. La Voz de Galicia (01-05-2003:38).

ecológica de dimensión mundial, como consecuencia de un fuerte desequilibrio entre población y recursos (la productividad de la tierra es limitada), lo que puede traducirse en una alteración irreversible del medio, caracterizada por una creciente polución y una brutal disminución de la población y de la biodiversidad mundial. A este respecto, algunos trabajos de investigación recientemente publicados vaticinan la

desaparición del 50% de las especies, el crecimiento desorbitado de las ciudades y de las grandes aglomeraciones urbanas, especialmente de aquéllas situadas en los países en vías de desarrollo (ver FIGS. 8 y 9), donde precisamente se concentra el 72% de la población urbana mundial, así como el impacto que para el medio suponen el urbanismo y las grandes infraestructuras, lo que puede llevar a la degradación de más del



**FIG. 8. El crecimiento urbano en el mundo entre 1950-2000: proyección para el año 2015**

Fuente: Naciones Unidas. En: *National Geographic*. Suplemento cartográfico, vol. 5 n.º 2, agosto de 1999.



**FIG. 9. las metrópolis más pobladas del mundo en los años 1955-1980 y 2010**

1955	Población (millones)	1980	Población (millones)	2010	Población (millones)
Nueva York	12,3	Tokyo	21,9	Tokyo	28,9
Londres	8,7	Nueva York	15,6	Sao Paulo	25,0
Tokyo	6,9	México	13,9	Bombay	24,4
París	5,4	Sao Paulo	12,1	Shanghai	21,7
Moscú	5,4	Shanghai	11,7	Lagos	21,1
Shanghai	5,3	Osaka	10,0	México	18,0
Essen	5,3	Buenos Aires	9,9	Beijing	18,0
Buenos Aires	5,0	Los Ángeles	9,5	Dacca	17,6
Chicago	4,9	Calcuta	9,0	Nueva York	17,2
Calcuta	4,4	Beijing	9,0	Jakarta	17,2
Osaka	4,1	París	8,7	Karachi	17,0
Los Angeles	4,0	Rio Janeiro	8,7	Manila	16,1
Beijing	3,9	Seul	8,3	Tianjin	15,7
Milán	3,6	Moscú	8,2	Calcuta	15,7
Berlín	3,3	Bombay	8,0	Delhi	15,6
México	3,1	Londres	7,8	Los Ángeles	13,9
Philadelphia	2,9	Tianjin	7,7	Seul	13,8
San Petersburgo	2,9	El Cairo	6,9	Buenos Aires	13,7
Bombay	2,9	Chicago	6,8	El Cairo	13,4
Río de Janeiro	2,9	Eessen	6,7	Rio de Janeiro	13,3
Detroit	2,8	Jakarta	6,4	Bangkok	12,7
Nápoles	2,8	Manila	6,0	Teherán	11,9
Manchester	2,5	Delhi	5,5	Estambul	11,8
Sao Paulo	2,4	Milán	5,4	Osaka	10,6
El Cairo	2,4	Teherán	5,4	Moscú	10,4
Tianjin	2,4	Karachi	5,0	Lima	10,1
Birmingham	2,3	Bangkok	4,8	París	9,6
Frankfurt	2,3	San.Petersburgo	4,7	Hyderabad	9,4
Boston	2,2	Hong Kong	4,5	Lahore	8,8
Hamburgo	2,2	Lima	4,4	Madrás	8,4

Fuente: United Nations (1993). ALBET & al., (2000: 83).

70% de la superficie terrestre en los próximos treinta años (PNUE, 2002), tal y como se puede constatar en el mapa de la FIG. 10.

El crecimiento espectacular y caótico de la población urbana en los países del Tercer Mundo, dando lugar a grandes aglomeraciones urbanas de difícil gestión, es uno de los hechos más sorprendentes de los

últimos años. En efecto, de mantenerse las actuales tendencias y según las previsiones realizadas por las Naciones Unidas, para el año 2010, se espera que de las 30 ciudades más pobladas del mundo, 24 se localicen en países en vías de desarrollo (FIG. 9). La explicación de este comportamiento estriba en una mayor tasa de crecimiento anual en



**FIG. 10. El estado de la biodiversidad en el mundo: proyección para el año 2010**

Fuente: Naciones Unidas y National Geographic. Suplemento cartográfico especial febrero.

estas ciudades (4,1% frente al 1,2% en los países desarrollados). Este fenómeno, por sus efectos colaterales en el sistema urbano mundial, requiere una atención preferente y un esfuerzo especial de la comunidad internacional a favor de una planificación racional del crecimiento de las grandes urbes asentadas en los países emergentes. La explosión de la población urbana en estos países y el crecimiento desorbitado de sus principales ciudades representa, pues, un problema de primera magnitud para los gobiernos nacionales y regionales. Ello obedece a las migraciones, todavía masivas, que se registran del campo a la ciudad, así como a la profusión de asentamientos irregulares y a la formación de áreas residenciales marginales donde se concentran elevados porcentajes de población en condiciones infrahumanas, sin las infraestructuras más elementales y básicas, lo que unido al aumento de la contaminación y degradación ambiental reinante, convierte a estas macrociudades en verdaderos focos de inestabilidad social, expuestas a crisis sanitarias de difícil control y consecuencias imprevisibles, como así se está poniendo de manifiesto en estos días, en diversas ciudades del Sureste asiático, con la expansión de la neumonía atípica que corre

el riesgo de extenderse a las principales aglomeraciones urbanas del mundo, sobre todo hacia aquellas que carecen de mecanismos de prevención y contención eficaces.

#### 2.4.3. La reacción de la comunidad internacional

El temor a que este conjunto de alarmantes previsiones lleguen a producirse, provocando un fuerte impacto ambiental en el conjunto territorial del ecosistema global, según se puede comprobar en la proyección realizada para el año 2018, que aparece reflejada en el mapa de la Fig. 10, ha contribuido a movilizar a la población y a los Organismos Internacionales para establecer acuerdos y convenios que frenen el progresivo deterioro ambiental. Así, en el año 1972, se llevó a cabo en Estocolmo la primera Conferencia Mundial sobre el Ambiente Humano. En 1987 varios países firmaron el Protocolo de Montreal con la intención de controlar las emisiones de gases CFC, y ese mismo año se presentó el informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, bajo el título «nuestro futuro común» (CMMAD, 1988). Cinco años más tarde, en 1992, se celebró en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el

Desarrollo, conocida como la cumbre de la tierra, que dio paso, para algunos autores, a una creciente sensación de «geopolitización del medio ambiente» (NOGUÉ & *al.* 2001: 190) en el sistema mundial. Posteriormente, en la Convención de Kioto de 1997, sólo 38 países llegaron a un acuerdo para firmar un protocolo para la reducción paulatina de los gases que dañan la capa de ozono, siendo significativo la negativa de Estados Unidos de ratificar y poner en marcha los compromisos inicialmente adquiridos. Finalmente, tras la celebración del Foro Ministerial Mundial de Malmö (Suecia), en mayo de 2000, en la que se reconoció el impacto de la globalización en el medio ambiente y la tendencia a extender a los países en vías de desarrollo los malos hábitos productivos de los países ricos, se llegó a la ya mencionada Convención de las Naciones Unidas sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, que tuvo lugar en Estocolmo, en mayo de 2001, en la que se aprobó la eliminación total de 12 sustancias tóxicas en 90 de los 120 países asistentes a dicha convención. La reciente celebración de la segunda cumbre mundial sobre desarrollo sostenible (Johannesburgo, 2002), viene a confirmar, una vez más, la falta de consenso e interés por alcanzar acuerdos globales firmes y estables que frenen el deterioro progresivo del medio ambiente.

De este modo, y a pesar de los intentos de las Naciones Unidas por impulsar acuerdos, promover iniciativas y financiar costosos informes que prueban la magnitud de la crisis ambiental que se acerca y los conflictos que se pueden derivar por el dominio estratégico del agua en varios puntos de África y Oriente Medio (VV. AA., 1992; VV. AA., 2001; y NIC, 2002), bien económico, por otra parte, cada vez más escaso y disputado, como así lo demuestra el último informe de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente mundial ya citado (PNUE, 2002), los resultados obtenidos son todavía muy limitados debido a la permanente confrontación de intereses geopolíticos y económicos entre países ricos y pobres.

### 3. CONCLUSIÓN: LA NECESARIA PLANIFICACIÓN GLOBAL

La dimensión y envergadura de los problemas aquí analizados, son un claro

exponente de la complejidad de las relaciones que se establecen, en la práctica, entre el hombre y el medio. Ya no basta con estudiar los fenómenos a escala local o regional sin tener en cuenta el contexto global. La aparición de nuevas variables espaciales fuera de todo control, que superan las fronteras físicas de los territorios, la progresiva descentralización de las actividades productivas y la globalización generada por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, están contribuyendo a la inestabilidad e incertidumbre del sistema mundial, pero también a incrementar la interacción entre los distintos espacios, cada vez más dependientes unos de otros, a todos los niveles, lo que nos obliga a enfocar y planificar globalmente el espacio geográfico mundial para acometer la resolución de los grandes problemas globales de naturaleza física y humana que hoy tiene planteados la humanidad en su conjunto. Pero también debemos asumir que en un contexto mundial, caracterizado por la diversidad cultural y la diferenciación espacial, no es posible un gobierno global ni su finalidad planificadora sin contar con una verdadera cooperación en el ámbito local.

Ante estas circunstancias, es necesario fortalecer y potenciar estructuras de poder supranacionales eficaces que, sin marginar la autonomía local y promoviendo el consenso democrático y la participación activa de las diferentes culturas y entidades espaciales regionales, sean capaces de hacer frente a la magnitud de los problemas comunes aquí comentados. Sólo desde una perspectiva global y local, multilateral y de consenso, basada en el diálogo y en la colaboración entre los diferentes Estados, Instituciones y Organizaciones Internacionales Supranacionales, que garanticen los principios básicos de una justicia universal, se pueden remediar, o en todo caso aminorar, las graves injusticias territoriales, sociales y geopolíticas que todavía sigue padeciendo este mundo en el siglo XXI.

Acometer la solución de los problemas que acabo de comentar exige, pues, un gobierno global del planeta, cediendo el protagonismo a las Organizaciones Supranacionales de ámbito regional y mundial, donde los Estados tengan una representatividad equilibrada en función de su potencial demográfico. La

aplicación de este principio implicaría la reforma y modificación del actual sistema de funcionamiento de las Organizaciones Internacionales más representativas (ONU, FMI, BM, OMC, OCDE), eliminando en éstas el anacrónico derecho de veto que todavía conservan unos pocos países y ejerciendo un control efectivo sobre las actividades que realizan las grandes corporaciones empresariales transnacionales. Las Instituciones globales deben abordar los temas vitales de interés universal y fijar los grandes objetivos, en estrecha colaboración con los Estados y establecer los mecanismos instrumentales, materiales y humanos, que

sean precisos para su consecución, es una tarea esencial y prioritaria para afrontar los grandes problemas sociales y humanos de interés general, derivados de un mundo espacialmente globalizado y cada vez más interdependiente, condenado a encontrar vías de entendimiento colectivo entre la diversidad de pueblos y naciones que lo integran. El estado actual del mundo demanda ese entendimiento y la necesaria consolidación de estructuras de poder global, realmente eficaces en el tiempo y en el espacio, que se comprometan a combatir los problemas más relevantes y de mayor interés social que afectan a nuestro planeta.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBET, A. & P. BENEJAM (2000): *Una geografía humana renovada: lugares y regiones en un mundo global*, Vicens Vives, Barcelona.
- ALBIÑANA, A. (ed.) (1999): *Geopolítica del caos*. Editorial Debate. Madrid.
- ACNUR (2002): *Los refugiados en el mundo 2000-2001. Solicitud de asilo por países de destino* (<http://www.unher.ch>).
- ATTAC (2002): *Contra la dictadura de los mercados. Alternativas a la mundialización neoliberal*. Icaria Editorial. Madrid.
- BANCO MUNDIAL (2000): *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
- BARBERÍA, J.L. (2000): «Los paraísos fiscales». En: *El País*. 29 de mayo: 81. Madrid.
- BASTENIER, M.A. (2002): «Septiembre, 11, 2001». En: *Anuario El País 2002*. El País: 22-23. Madrid.
- BBC (2002): «Narcotráfico: industria global». En: *BBC mundo* (<http://www.bbc.co.uk/spanish/extra0006drogas.htm>).
- CASTELLS, M. (1999): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, 3 vols. Alianza editorial. Madrid.
- (2000): *La era de la información. La sociedad red*. Alianza editorial. Madrid.
- (2001): *La galaxia internet*. Plaza & Janés. Barcelona.
- CLAIRMONT, F.F. (1999): «Rusia, al borde del abismo». En: A. ALBIÑANA, (ed.). *Geopolítica del caos*. Editorial Debate: 161-173. Madrid.
- CLAVAL, P. (1980): *Geografía Económica*. Oikos-Tau. Barcelona.
- CMMAD (1988): *Nuestro futuro común*. Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo. Alianza Editorial. Madrid.
- CULLEN, R. (1999): «El futuro incierto del Mar Caspio». En: *National Geographic*, vol. 4, n° 5, mayo 1999: 2-35.
- EDWARDS, M. (2002): «Asia Central al descubierto. Los Stan. Los nuevos actores de la escena mundial». En: *National Geographic*, vol. 10, 2, febrero 2002: 92-109.
- FAO (2002): *Atlas mundial sobre el estado de los mares y los océanos*. Naciones Unidas. (<http://www.fao.org/spanish/newsroom/news/2002/5540-es.html>).
- FORO SOCIAL MUNDIAL (2002): *Porto Alegre. Una asamblea de la humanidad*. Icaria Editorial. Madrid.
- GARCÍA, P. (2002): «El nacimiento de la Corte Penal Internacional». En: *El País*. 2 de julio: 11. Madrid.
- GEORGE, S. (2001): *Informe Lugano*. Icaria-Intermón Oxfam. Barcelona.
- GIORDANO, E. (2003): *Las guerras del petróleo. Geopolítica, economía y conflicto*. Icaria. Barcelona.
- GONZÁLEZ, E. (2002): «La presencia militar de Estados Unidos en el mundo». En: *El País*. 18 de marzo: 4. Madrid.
- GREENPEACE (2003): *Depósitos de armas nucleares*. En: (<http://www.greenpeace.org/wmdmap>).
- KAPLAN, R.D. (2000): *La anarquía que viene. La destrucción de los sueños de la postguerra fría*. Ediciones B. Barcelona.
- KING, A. & B. SCHNEIDER (1992): *La primera revolución global. Informe del Consejo al Club de Roma*. Círculo de lectores. Barcelona.
- MARCOS, P. (2000): «La materia prima de la guerra». En: *El País*. 16 de junio: 9. Madrid.
- MATÍAS LÓPEZ, L. (2003): «El retorno de la bomba». En: *El País*. 19 de enero: 1-2. Madrid.
- MEADOWS, D. & D. MEADOWS, (1972): *Los límites del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.
- MORO, J. (1999): *La mundialización de la pobreza*. Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores. Barcelona.

- NAIR, S. & GOYTISOLO, J. (2000): *El peaje de la vida*. El País/Aguilar. Madrid.
- NCI (2002): *Global trends 2015*. National Intelligence Council. C.I.A. (<http://www.odci.gov/cia/publications/global-trends2015/>).
- NOGUÉ FONT, J. & J. VICENTE RUFÍ (2001): *Geopolítica, identidad y globalización*. Ariel. Madrid.
- PALAZUELOS, E. & M<sup>a</sup>. J. VARA (coords.) (2002): *Grandes áreas de la economía mundial*. Ariel. Madrid.
- PERAL, L. (2001): *Éxodos masivos*. Madrid. Trotta.
- PNUD (2002): *Informe sobre el desarrollo humano 2002*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mundi-Prensa. Madrid.
- PNUE (2002): *Perspectivas del medio ambiente mundial. Geo-3*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Mundi-Prensa. Barcelona.
- PORTA SERRA, M. (2002): «Contaminantes para nuestros nietos». En: *El País*. 15 de enero: 26-27. Madrid.
- PRADOS, L. (2002): «Conflictos armados en 2001». En: *El País*. 14 de junio: 9. Madrid.
- RAMONET, I. (1999): «Las convulsiones del mundo». En: A. ALBIÑANA, (ed.). *Geopolítica del caos*. Editorial Debate: 23-29. Madrid.
- (2002): *Guerras del siglo XXI. Nuevos métodos, nuevas amenazas*. Mondadori. Barcelona.
- RASHID, A. (2002): *El auge del islamismo en Asia Central*. Península/Atalaya. Barcelona.
- RIFKIN, J. (2002): «Ante una auténtica crisis alimentaria global». En: *El País*. 10 de junio. Madrid.
- RODRÍGUEZ, J.A. (2002): «Las rutas de la inmigración ilegal». En: *El País*. 15 de abril: 24. Madrid.
- ROMERO, J. & J. PÉREZ (1992): *Pobreza y desigualdad en los países en desarrollo*, Síntesis. Madrid.
- & J. GARCÍA, (1992): *Desigualdades y nueva pobreza en el mundo desarrollado*. Síntesis. Madrid.
- SMITH, D. (1999): *Atlas de la guerra y la paz*. Ediciones Akal. Madrid.
- STIGLITZ, J.E. (2002): *El malestar en la globalización*. Taurus. Madrid.
- STRANGE, S. (2002): *La retirada del Estado ¿Quién gobierna el mundo?* Icaria. Barcelona.
- TAIBO, C. (2002): *Cien preguntas sobre el nuevo desorden*. Punto de Lectura. Madrid.
- TORTOSA, J.M<sup>a</sup>. (2002): *El juego global. Maldesarrollo y pobreza en el capitalismo mundial*. Icaria Editorial. Madrid.
- UNESCO (2002): *Informe sobre la educación en el mundo*. Mundi-Prensa. Barcelona.
- VV. AA. (1992): «Geopolítica del agua». En: *El País*. 11 de junio: 12. Madrid.
- VV. AA. (1999): *Geopolítica del hambre. Cuando el hambre es un arma. Informe 2000*. Icaria editorial. Madrid.
- VV. AA. (2001): «Géopolitique de l'eau». Monográfico. En: *Rev. Hérodote*, 3er trimestre, 102. La Découverte. París.



# Los desequilibrios territoriales de España

M.<sup>a</sup> Ángeles SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ

Profesora Titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada

**RESUMEN:** El objetivo de este trabajo es analizar las disparidades regionales en PIB per cápita de España en el periodo 1955-1998. La descomposición del índice de Theil muestra que las desigualdades regionales en productividad serían el principal factor explicativo. El análisis *shift-share* indica que la menor productividad de las regiones menos desarrolladas no se justifica por una estructura productiva diferente, sino por una menor productividad en todos los sectores. Dada la relación positiva entre la dotación de determinados tipos de capital y la productividad, se analizan las dotaciones regionales y sus disparidades de infraestructuras, capital humano y tecnológico. En general, se observa que las economías regionales peor dotadas registran productividades más bajas. Estos resultados, junto con el previsible incremento de los desequilibrios territoriales que motivará la ampliación comunitaria, indican que la política de cohesión debería seguir siendo de naturaleza regional dirigida al fomento de los factores determinantes de la convergencia real.

**Descriptores:** Desequilibrios territoriales. Crecimiento económico. Política regional. Convergencia económica regional.

## I. INTRODUCCIÓN

El estudio de la convergencia en niveles de renta per cápita entre diferentes territorios vuelve a recobrar interés en el seno de la Unión Europea (UE), ya que, de un lado, desde principios de los noventa se viene registrando un incremento de las disparidades económicas entre las regiones de los Estados miembros y, de otro, la ampliación de la UE aprobada en el Consejo Europeo de Copenhague en diciembre de 2002 hace prever un notable aumento de las disparidades económicas. En el caso concreto de España, el PIB per cápita se ha situado tradicionalmente por debajo de la media comunitaria, oscilando entre el 58,3% de la media de los quince Estados miembros en 1959 y el 84,1% en 2001 (Eurostat). De modo

que, en el periodo de planificación 2000-2006, algo más de 77% del territorio español está clasificado como regiones objetivo 1, esto es, regiones con el nivel más bajo de desarrollo con un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria y, por tanto, más beneficiadas por los Fondos Estructurales. En el resto del territorio español, aunque sea parcialmente en el ámbito NUTS-3, también se reciben Fondos Estructurales al objeto de atender a problemas de tipo territorial y de reestructuración productiva.

En este trabajo se analizan los desequilibrios regionales en renta per cápita de España en un largo plazo de cinco décadas que, además de una visión histórica y actual de las disparidades económicas, permiten extraer algunas reflexiones de cara al futuro en una Unión de veinticinco Estados miembros. Teniendo en cuenta que los desequilibrios en renta per cápita podrían estar motivados o ser el reflejo de la

existencia de disparidades en otras materias (productividad, factores relacionados con el mercado laboral, infraestructuras, cualificación profesional, desarrollo tecnológico, etc.), el trabajo se ha estructurado en los siguientes epígrafes. En primer lugar, se proporciona un marco de análisis económico con una breve exposición de las principales corrientes teóricas sobre convergencia regional, así como su posicionamiento sobre si la convergencia en renta per cápita de los distintos territorios se produce exclusivamente a través de las fuerzas del mercado o si sería necesaria la intervención política. En segundo lugar, se estudia la evolución del PIB per cápita en las comunidades autónomas españolas en el periodo 1955-1998 del que se dispone de una serie homogénea de las diferentes variables que se requieren en el trabajo para las diecisiete comunidades autónomas españolas<sup>1</sup>, facilitada por la Fundación BBVA. En tercer lugar, se realiza una descomposición del índice de Theil al objeto de determinar en qué medida las desigualdades económicas regionales se justifican por factores relacionados con la productividad media del trabajo o por factores relacionados con el mercado de trabajo. En cuarto lugar, se analizan más detenidamente con un análisis *shift-share* las disparidades regionales en productividad media del trabajo en 1998, y se estudian los desequilibrios territoriales en la dotación de los factores identificados como motores del crecimiento económico en los modelos económicos más recientes (capital público, capital humano y capital tecnológico). Por último, se resumen las principales conclusiones del trabajo, y dado el contexto de ampliación de la UE, se recogen muy brevemente los retos de futuro en materia de política regional.

## 2. CONVERGENCIA ECONÓMICA REGIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA TEÓRICA

En la literatura económica sobre convergencia económica en diferentes

territorios pueden distinguirse dos grandes corrientes con implicaciones de política económica diferentes: de un lado, los modelos y trabajos empíricos que en el marco neoclásico pronostican dicha convergencia a largo plazo; y, de otro, las teorías o modelos que predicen una intensificación de los desequilibrios territoriales con el paso del tiempo (DE LA FUENTE, 1999: 711). A su vez, cada una de estas dos posiciones doctrinales se ha ido nutriendo con diferentes aportaciones a lo largo del tiempo, según se recoge brevemente a continuación.

Los **modelos neoclásicos** de crecimiento económico tradicionales (SOLOW, 1956) y sus posteriores adaptaciones a la economía regional (BORTS, 1960; BORTS & *al.*, 1964; ROMANS, 1965; y SIEBERT, 1969), además de las hipótesis de libre competencia y disponibilidad de información perfecta por parte de los agentes económicos, parten del supuesto de rendimientos decrecientes del capital en la producción per cápita. Así, en las áreas ricas donde el capital es relativamente más abundante, su productividad marginal sería más baja, por tanto, su tasa de crecimiento económico también sería más baja. En las áreas menos ricas, donde el capital es relativamente más escaso, su productividad marginal sería más alta, cada incremento del *stock* de capital generaría grandes aumentos del *output* con lo que la tasa de crecimiento de estas áreas sería mayor. Si además se considera la existencia de libre movilidad espacial de los recursos productivos, las tasas de crecimiento de las diferentes economías tenderían a igualarse a lo largo del tiempo hasta alcanzar la tasa de crecimiento del equilibrio estacionario. Varias décadas después, en los años noventa, se han publicado una serie de trabajos empíricos (BARRO & *al.*, 1991 y 1992; y MANKIEW & *al.*, 1992) que, ampliando el modelo neoclásico tradicional, explican cómo cada economía, sin intervención del sector público, puede converger a su propio estado estacionario que viene dado por sus preferencias y tecnología. Así, cuando estas economías compartan la misma tecnología y preferencias, como es el caso de las regiones de un país, puede analizarse la convergencia hacia un estado estacionario común. Dado que estos modelos y trabajos predicen la convergencia en renta per cápita y en tasas de crecimiento entre

<sup>1</sup> No se ha incluido en el análisis Ceuta-Melilla, pero, dado su bajo peso relativo respecto al conjunto nacional tanto en PIB como en población, los resultados no se ven alterados significativamente.

diferentes regiones, la intervención pública debería limitarse a propiciar las condiciones para que se verifiquen las hipótesis del modelo neoclásico, tales como la libre competencia y la perfecta movilidad de los factores productivos.

Sin embargo, la evidencia empírica ha mostrado que el trabajo y el capital no son tan móviles como la teoría neoclásica suponía. Aceptada esta relativa inmovilidad espacial de los factores de producción, la movilidad de las mercancías contribuiría a explicar el proceso de crecimiento regional y de convergencia entre diferentes economías. Para ello, se retomaron **modelos** anteriores **de comercio internacional** muy conocidos, tales como los de OHLIN (1933), VINER (1937) y SAMUELSON (1948) que, sobre la base de las ventajas comparativas de David Ricardo, pronostican una rápida homogeneización de los niveles salariales y de los precios del resto de factores en una zona de libre comercio que complementaría el caso de que no existiera una movilidad espacial perfecta de los factores de producción.

Contrariamente al pronóstico de convergencia regional de los modelos neoclásicos anteriores (tanto de crecimiento económico como de comercio internacional), la **teoría de causación circular acumulativa**, introducida en la década de los cincuenta por MYRDAL (1957)<sup>2</sup> y formalizada en un modelo por KALDOR (1970), sostiene que normalmente el juego de las fuerzas de mercado tendería a aumentar más que a disminuir los desequilibrios entre regiones. MYRDAL (1974: 22-23) se refería al «círculo vicioso» que se observa tanto en aspectos sociales como económicos, debido a la existencia de unos factores que a la vez son causa y efecto de otros, es decir, se causan mutuamente. En el caso de las regiones menos favorecidas se observaría un proceso acumulativo descendente, de modo que la salida de emigrantes reduciría la demanda de la región, dando lugar a menos inversiones, menos ingresos, por tanto, menor demanda. Además, teniendo en cuenta que la emigración suele ser selectiva, cuando menos con respecto a la edad de los inmigrantes, significaría que estas regiones perderían lo mejor de su mano de obra. Es decir, el libre comercio interregional operaría

con desventaja en las regiones pobres, limitando su industrialización y alterando su sistema de producción. Podría pensarse que el capital se invertiría en las regiones menos desarrolladas para aprovechar la existencia de unos salarios más bajos, sin embargo, esto sería poco probable debido a la existencia de economías externas en los centros de expansión económica. Asimismo, el sistema financiero canalizaría el ahorro de las regiones pobres hasta las «más ricas y progresistas», en donde los rendimientos del capital son altos y seguros (MYRDAL, 1974: 39-40). Bajo esta lógica sería necesaria la intervención del sector público para detener los procesos acumulativos adversos y estimular un cambio inicial favorable que desencadene el proceso acumulativo en sentido positivo.

Posteriormente, en las décadas de 1960 y 1970, se incorporaron nuevos elementos a este marco conceptual. Entre ellos, cabría destacar la importancia de las ciudades en el desarrollo regional (HERMANSEN, 1977) en cuanto que toda ciudad implica un tamaño o escala clave para la especialización productiva y la eficiencia, así como para la creación de economías de aglomeración y externalidades positivas que favorecen la innovación tecnológica y cultural y su difusión (RICHARDSON, 1977).

A partir de la década de los ochenta se ha elaborado una teoría del crecimiento económico alternativa al modelo neoclásico que supera sus principales limitaciones, y explica la no convergencia en rentas puesta de manifiesto por la evidencia empírica. Así, **los modelos de crecimiento endógeno** resaltan la idea de que las diferencias en productividad media del trabajo entre distintas economías no son sólo el resultado de disparidades en los *stocks* de capital por trabajador, sino que reflejan, además, diferencias en tecnología y en niveles educativos de la población. En el modelo de crecimiento endógeno de ROMER (1986), el nivel de conocimientos es un *input* en la función de producción con productividad marginal creciente, justificándose así la existencia de rendimientos crecientes de escala a largo plazo. Asimismo, concluye que «el nuevo conocimiento», o conocimiento generado por la inversión en I+D, determina la tasa de crecimiento de una economía. LUCAS (1988) consideraba el capital humano

<sup>2</sup> En este artículo se utiliza la edición en castellano de 1974.



como el elemento decisivo en el proceso de crecimiento económico, de modo que, en su opinión, la inversión en capital humano es más importante que la inversión en capital físico. Cuanto más capital humano acumule un trabajador, mayor será su productividad; pero, lo interesante es que al considerar toda la economía, a medida que se eleve el *stock* de capital humano de todos los trabajadores y de la población en general, habrá una mejora en la productividad de todos los factores productivos y, consecuentemente, un mayor crecimiento económico. Coincidiendo en gran medida con Lucas, en un trabajo posterior, ROMER (1990) señalaba que la inversión en I+D y, por tanto, en capital humano, por cuanto que es el factor utilizado de manera intensiva en el sector de investigación, al favorecer las mejoras tecnológicas tiene un efecto positivo sobre el crecimiento económico. En la misma línea, las investigaciones de ASCHAUER (1988, 1989) y MUNNELL (1990 y 1992) referidas a los estados de Estados Unidos establecieron una correlación positiva entre el gasto en infraestructuras y la productividad total de los factores y la tasa de crecimiento económico. Esto significa que la dirección esperada de los flujos de capital no estará determinada *a priori*, ya que las economías (regiones) con mayores ratios capital/trabajo normalmente también disponen de mayores dotaciones de esos factores (capital tecnológico, capital humano y capital público), por lo que es factible que el producto marginal del capital y, por tanto, su remuneración, sea mayor en las regiones ricas. De estos planteamientos se derivaría la conveniencia de una política regional al objeto de aumentar la productividad y la eficiencia en las regiones menos ricas, de modo que se reduzcan sus disparidades respecto a las más ricas.

Por último, el **modelo de centro-periferia**<sup>3</sup> de KRUGMAN (1992), bajo el marco de la «nueva» teoría del comercio internacional, demuestra que los rendimientos crecientes de escala tienen una

influencia permanente en la economía por cuanto que determinan la localización de la actividad económica en el espacio, explicando, a su vez, la concentración geográfica de la producción observada en la realidad. Por este motivo, en opinión de KRUGMAN (1992: 13) debe devolverse a la *Geografía Económica* su importancia dentro de la economía, reconociendo que el espacio es importante en el análisis económico<sup>4</sup>. Asimismo, en sintonía con el principio de causación circular acumulativa de MYRDAL (1974), KRUGMAN (1992: 20) señalaba la existencia de un proceso circular que tiende a mantener el centro industrial una vez que éste ha sido creado, por lo que la historia influye en el desarrollo económico. La explicación es que si las economías de escala en un espacio geográfico concreto son lo suficientemente grandes, cada fabricante preferirá abastecer el mercado nacional desde un único emplazamiento. Para minimizar los costes de transporte, elegirá una ubicación donde la demanda local sea grande. Pero la demanda local será grande precisamente allí donde la mayoría de los fabricantes decidan ubicarse. Por todo ello, la política de desarrollo de las regiones periféricas debería dirigirse, fundamentalmente, a conseguir algún tipo de ventaja inicial para la localización en su territorio de actividades económicas, capaz de compensar las economías de escala que ofrecen las regiones centro.

Si bien la exposición anterior se ha centrado en las dos corrientes teóricas principales sobre convergencia (la neoclásica que predice la convergencia y la de causación circular acumulativa que predice una intensificación de los desequilibrios), en las décadas de los cincuenta y sesenta se desarrollaron modelos que podrían ser considerados intermedios, ya que, sin considerar que el libre juego del mercado conduciría a una reducción de los desequilibrios, presentan unas conclusiones más optimistas que el modelo myrdaliano. Entre esos modelos intermedios podrían

<sup>3</sup> Si bien Krugman denominó a su modelo centro-periferia, las bases del análisis del enfoque centro-periferia se sentaron en 1949 con la publicación del informe de la CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina) «El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas». El estructuralismo latinoamericano de la CEPAL fue muy influyente en la teoría económica y en las políticas de

desarrollo de América Latina entre finales de los años cuarenta y mediados de los años sesenta, siendo su principal representante Raúl Prebisch (*vid.* BUSTELO, 1998, pp. 189-201).

<sup>4</sup> En el caso concreto de la UE, el hecho de que muchas de las regiones de menor renta se encuentren en la periferia confirmaría que el carácter periférico es un concepto geográfico a la vez que económico.

destacarse los «modelos de las etapas» propuestos por HOSELITZ (1954a y 1954b), ROSTOW (1960) y WILLIAMSON (1965). En general, en estos modelos, el desarrollo económico se entiende como un proceso continuo de superación de etapas (LÁZARO, 1977: 29-30). Es decir, el subdesarrollo podría interpretarse como la permanencia forzosa de una economía en una única fase del crecimiento. Para superar el subdesarrollo será decisiva la planificación pública, cuya intervención debería ser capaz de canalizar el ahorro hacia objetivos y proyectos bien seleccionados que permitan abandonar las primeras etapas y propicie el paso a etapas superiores (HOSELITZ, 1954a: 614-615). O como señalaba Williamson en su modelo de las dos etapas, el sector público con el diseño de la política regional puede fomentar el poder compensador (reducción de los desequilibrios entre las regiones menos ricas y las más ricas) que surge en la segunda etapa (LÁZARO, 1990: 20-24).

### 3. LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES DE ESPAÑA EN RENTA PER CÁPITA

La FIG. 1 muestra la evolución del PIB per cápita por comunidades autónomas en el periodo 1955-1998. Como se constata, de las ocho regiones que en 1955 se situaban por debajo de la media nacional, tan sólo Aragón y Canarias han alcanzado la media en 1998, si bien todas, excepto Andalucía, han registrado elevados incrementos. Asimismo, excepto Asturias y Cantabria, las comunidades que superaban la media en 1955 han mantenido esa posición, apreciándose un notable descenso en las que ocupaban las primeras posiciones en 1955 (País Vasco, Cataluña y Madrid). Este comportamiento de aumento relativo en el PIB per cápita de las comunidades autónomas que partían con menores niveles, y de disminución en las que se encontraban al principio en mejor situación, podría

**FIG. 1. Índice y porcentaje de crecimiento del PIB per cápita de las comunidades autónomas españolas, 1955-1998.**  
(PIB per cápita medio español = 100)

CCAA	1955	1965	1975	1985	1989	1993	1998	93-98	55-98
Andalucía	68,4	67,7	72,4	71,5	70,3	70,7	68,1	-3,6	-0,4
Aragón	98,2	103,9	101,3	106,9	108,3	107,2	109,3	2,0	11,4
Asturias	110,8	102,9	101,3	99,3	93,4	89,5	83,5	-6,7	-24,6
Baleares	121,5	126,5	128,6	147,2	146,8	146,1	137,8	-5,7	13,4
Canarias	75,0	79,3	83,5	98,7	100,0	100,4	100,4	0,0	33,8
Cantabria	115,3	113,4	102,3	99,3	95,2	92,1	90,5	-1,8	-21,5
Castilla-La Mancha	65,8	67,0	78,1	77,1	79,5	80,5	78,5	-2,5	19,4
Castilla y León	83,5	82,8	84,3	88,0	87,7	90,8	90,3	-0,6	8,1
Cataluña	159,4	145,3	127,5	123,6	124,1	122,8	124,0	0,9	-22,2
Comunidad Valenciana	111,5	104,9	99,7	101,9	103,7	100,4	100,9	0,5	-9,5
Extremadura	55,8	54,2	58,0	63,1	67,2	70,8	67,3	-5,0	20,6
Galicia	69,7	69,8	75,9	81,0	82,6	83,9	83,5	-0,5	19,7
La Rioja	108,8	114,9	105,5	113,4	110,5	114,2	119,4	4,6	9,8
Madrid	155,0	147,4	133,4	129,4	128,8	131,4	136,0	3,5	-12,3
Murcia	68,6	77,1	82,7	82,5	83,4	82,3	80,4	-2,4	17,1
Navarra	114,7	117,1	114,6	116,3	115,7	115,0	121,5	5,7	5,9
País Vasco	177,3	158,4	133,6	114,4	111,9	110,5	111,6	1,0	-37,1
<b>C. Pearson (%)</b>	<b>34,6</b>	<b>30,5</b>	<b>23,2</b>	<b>22,0</b>	<b>21,3</b>	<b>21,0</b>	<b>22,4</b>		

Fuente: Fundación BBVA (2000) y elaboración propia.

inducir a pensar que a lo largo del periodo 1955-1998 ha habido un proceso ininterrumpido de convergencia en PIB per cápita entre las regiones españolas; sin embargo, tal y como muestra el coeficiente de variación de Pearson (medida de dispersión respecto a la media que permite establecer comparaciones de diferentes variables), podría afirmarse que ha existido convergencia hasta 1993, de forma más intensa en las tres primeras décadas analizadas, pero a partir de 1993 se aprecia un ligero aumento de los desequilibrios regionales, pasando el coeficiente de Pearson de 21,0% en 1993 a 22,4% en 1998.

Los factores explicativos del intenso proceso de convergencia económica regional registrado en España hasta finales de los años setenta serían básicamente los movimientos migratorios, con la característica de que las regiones más dinámicas atrajeron más población del resto de regiones, mientras que, simultáneamente, las regiones menos desarrolladas experimentaron las mayores tasas de emigración; a partir de la década de 1980, los procesos migratorios prácticamente se han interrumpido (RAYMOND & *al.*, 1996).

El aumento de los desequilibrios económicos regionales observado en España a partir de 1993 también se ha registrado en todos los Estados miembros de la Unión, excepto en Alemania, Austria y Francia (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003). Más concretamente, las disparidades en PIB per cápita se están atenuando entre los Estados miembros pero, pese a los efectos positivos de los Fondos Estructurales y de Cohesión<sup>5</sup>, han aumentado al considerar las regiones por Estado miembro, especialmente en los casos de los países de la cohesión (España, Grecia, Irlanda y Portugal). El aumento de las desigualdades regionales en

estas economías podría justificarse porque su tasa de crecimiento agregado se fundamenta en los efectos positivos de polo de crecimiento que surgen en las capitales y otras grandes ciudades, tales como economías de aglomeración en forma de externalidades positivas del conocimiento y economías de escala. El capital privado y los trabajadores cualificados serían atraídos por las nuevas oportunidades que surgen en las regiones que actúan como polos de crecimiento, generando aumentos acumulativos de productividad y crecimiento económico (HALLET, 2002: 39-40).

Efectivamente, tal y como muestra la FIG. 1, las comunidades autónomas españolas que en 1993 se situaban en PIB per cápita por debajo de la media nacional han empeorado su posición en 1998 con tasas de variación del PIB per cápita negativas en el periodo 1993-1998; y las comunidades más desarrolladas en 1993 han mejorado en 1998, excepto Baleares, registrando tasas de variación positivas. Es decir, en el caso concreto de España, durante el periodo de recuperación económica a partir de 1993 parecen haberse confirmado las previsiones más pesimistas del principio myrdaliano de causación acumulativa y de los modelos de crecimiento endógeno. La expansión de las regiones más desarrolladas habría afectado negativamente (efectos *backwash* o polarización) al resto de regiones.

#### 4. PRINCIPALES DETERMINANTES DE LA CONVERGENCIA REGIONAL EN RENTA PER CÁPITA

Las causas de las desigualdades interregionales en renta per cápita pueden ser atribuidas a diferencias en productividad media del trabajo y a diferencias en factores relacionados con el mercado laboral (tasa de

<sup>5</sup> La Comisión Europea ha analizado el impacto de las acciones estructurales desde una perspectiva macroeconómica con los modelos HERMIN y QUEST II, estimando las repercusiones sobre el crecimiento económico, la inversión y el empleo. Los resultados parecen confirmar que la política estructural comunitaria ha tenido un efecto positivo a lo largo del periodo 1989-1999 en los países de la cohesión (España, Grecia, Irlanda y Portugal). En otra línea de análisis, en CASTELLS & *al.* (2002: 263-267) se concluye que la eficacia en términos de cohesión del presupuesto comunitario es superior a la correspondiente a los presupuestos nacionales. Concretamente, para el periodo 1995-1997, el 1,2% del PIB comunitario consignado a medidas estructurales y a la política agrícola común habría contribuido a reducir las desigualdades

regionales en PIB per cápita en un 4,5-5%; mientras que, por término medio, un gasto equivalente al 45% de los presupuestos nacionales de los Estados miembros habría contribuido a una disminución de las disparidades en PIB per cápita regional en torno al 40%. Asimismo, se pone de manifiesto que las medidas estructurales desempeñan un papel decisivo en este efecto redistributivo, ya que, de la reducción de las desigualdades producidas por el conjunto del presupuesto comunitario (4,5-5%), aproximadamente el 3,24% sería atribuible a las acciones estructurales. La principal justificación sería que los gastos agrícolas tienden a potenciar los Fondos Estructurales recibidos por las regiones más pobres dado el mayor peso relativo del sector primario en estas economías.

actividad, tasa de paro, etc.). Así, el PIB per cápita puede expresarse como el producto de esos dos factores:

$$(\text{PIB/población}) = (\text{PIB/empleos}) * (\text{empleos/población}).$$

Para cuantificar el grado de influencia de cada uno de estos factores en la desigualdad interregional en PIB per cápita de España en el periodo 1955-1998 se ha calculado la descomposición del índice de Theil siguiendo la metodología propuesta en ESTEBAN (1994). La FIG. 2 recoge los resultados obtenidos en las diecisiete comunidades autónomas con dicha metodología y con la información facilitada por la Fundación BBVA (2000); concretamente, muestra la distribución porcentual del peso de los dos factores (productividad media del trabajo y tasa

laboral) en la explicación del índice de Theil para España y para cada una de las comunidades autónomas.

Los resultados de España reflejan qué parte de la desigualdad en renta per cápita en el conjunto de las regiones españolas sería atribuible en cada momento a diferencias en productividad y qué parte a diferencias en factores relacionados con el mercado de trabajo. Los valores correspondientes a cada una de las comunidades autónomas recogen la contribución porcentual de los dos factores analizados al índice de desigualdad de la región. En el caso de las comunidades autónomas con un PIB per cápita inferior a la media española, los valores negativos deben interpretarse como una contribución positiva de dicho factor a la reducción de las disparidades; y como una contribución positiva de dicho factor al aumento de las

**FIG. 2. Descomposición del índice de Theil en las comunidades autónomas españolas, 1955-1998. (En porcentajes)**

	1955		1965		1975		1985		1989		1993		1998	
CCAA	Prod.	T.L.	Prod.	T.L.	Prod.	T.L.	Prod.	T.L.	Prod.	T.L.	Prod.	T.L.	Prod.	T.L.
Andalucía	60,6	39,4	54,7	45,3	44,3	55,7	34,0	66,0	35,5	64,5	32,2	67,8	40,8	59,2
Aragón	360,8	-260,8	-67,4	167,4	55,2	44,8	23,9	76,1	19,5	80,5	-14,0	114,0	-11,2	111,2
Asturias	30,2	69,8	-117,3	217,3	-201,6	301,6	607,0	-507,0	114,6	-14,6	66,1	33,9	49,9	50,1
Baleares	50,0	50,0	20,9	79,1	14,3	85,7	11,1	88,9	13,0	87,0	16,8	83,2	26,2	73,8
Canarias	86,7	13,3	57,3	42,7	33,6	66,4	-8,1	108,1	-4370,3	4470,3	1338,6	-1238,6	-269,2	369,2
Cantabria	42,7	57,3	26,2	73,8	-174,7	274,7	662,5	-562,5	146,6	-46,6	76,6	23,4	55,2	44,8
Castilla-La Mancha	78,5	21,5	65,6	34,4	78,1	21,9	73,0	27,0	65,5	34,5	62,0	38,0	59,0	41,0
Castilla y León	94,2	5,8	97,7	2,3	115,8	-15,8	99,8	0,2	98,6	1,4	95,9	4,1	101,0	-1,0
Cataluña	77,8	22,2	69,9	30,1	73,3	26,7	65,5	34,5	54,6	45,4	48,0	52,0	58,2	41,8
Comunidad Valenciana	-13,5	113,5	-11,0	111,0	-201,0	301,0	-48,6	148,6	13,0	87,0	-281,2	381,2	29,5	70,5
Extremadura	82,5	17,5	71,7	28,3	76,7	23,3	60,9	39,1	54,5	45,5	56,5	43,5	56,6	43,4
Galicia	111,4	-11,4	121,8	-21,8	168,4	-68,4	180,2	-80,2	165,2	-65,2	144,3	-44,3	122,4	-22,4
La Rioja	-16,3	116,3	7,4	92,6	-138,5	238,5	27,8	72,2	16,1	83,9	6,1	93,9	10,4	89,6
Madrid	99,3	0,7	83,9	16,1	87,0	13,0	76,3	23,7	72,8	27,2	58,6	41,4	51,0	49,0
Murcia	76,2	23,8	58,8	41,2	73,0	27,0	42,2	57,8	34,7	65,3	43,4	56,6	67,0	33,0
Navarra	38,6	61,4	56,1	43,9	65,2	34,8	56,2	43,8	35,9	64,1	26,2	73,8	37,9	62,1
País Vasco	78,7	21,3	76,5	23,5	101,7	-1,7	132,6	-32,6	127,1	-27,1	107,5	-7,5	108,8	-8,8
España	92,9	7,1	88,6	11,4	82,2	17,8	69,8	30,2	68,7	31,3	65,7	34,3	72,1	27,9

Notas: Prod. es productividad media del trabajo (PIB/empleos); T.L. es tasa laboral (empleos/población). La suma de Prod. y T.L. es igual a 100  
Fuente: Elaboración propia.

disparidades, en el caso de las comunidades autónomas con un PIB per cápita superior a la media española.

A nivel agregado, destaca la productividad como principal factor explicativo de la desigualdad interregional en renta per cápita en todo el periodo de análisis, de modo que si se hubieran eliminado las diferencias en productividad en el periodo estudiado, prácticamente, habrían desaparecido los desequilibrios regionales en renta per cápita. Concretamente, en 1955 explicaba el 92,9% de la desigualdad registrada, su importancia relativa ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo hasta el 65,7% en 1993, pero a partir de ahí ha aumentado de nuevo hasta explicar en 1998 el 72,1% de las disparidades económicas. En sintonía con esta evolución, las disparidades regionales en productividad, medidas por el coeficiente de variación de Pearson (FIG. 3), se han reducido ininterrumpidamente hasta 1993, pero desde ese momento se han incrementado

sensiblemente, confirmando, según se analizó en un epígrafe anterior, que el crecimiento económico de España en ese periodo se ha sustentado sobre los aumentos de productividad registrados en las regiones más dinámicas del país. Así, según muestra la FIG. 3 (tasa de variación 1993-1998), todas las comunidades autónomas que se situaban en productividad media del trabajo en 1993 por encima de la media española han registrado aumentos de productividad en 1998. En este grupo cabría destacar la Comunidad de Madrid que tanto en 1993 como en 1998 alcanzó la mayor productividad de España pero con una ligera reducción de 1993 a 1998. Esta circunstancia podría estar indicando la existencia de deseconomías de aglomeración, tales como congestión y elevados costes de los factores que pueden aparecer en regiones-ciudades que operan como polos de crecimiento.

Tras esta visión de conjunto, el análisis se centra en las comunidades autónomas que se

**FIG. 3. Índice y porcentaje de crecimiento de la productividad media del trabajo de las comunidades autónomas españolas. 1955-1998.**  
(Productividad media española = 100)

CCAA	1955	1965	1975	1985	1989	1993	1998	93-98	55-98
Andalucía	79,4	80,8	86,7	89,2	88,2	89,4	85,5	-4,4	7,6
Aragón	93,6	97,5	100,7	101,6	101,6	99,0	99,0	0,0	5,8
Asturias	103,2	96,8	97,5	95,8	92,4	92,9	91,4	-1,6	-11,4
Baleares	110,2	105,0	103,7	104,4	105,1	106,6	108,7	2,0	-1,4
Canarias	78,0	87,5	94,1	100,1	101,9	105,0	99,0	-5,8	26,9
Cantabria	106,3	103,3	96,1	95,6	93,0	93,9	94,6	0,8	-11,0
Castilla-La Mancha	72,0	76,9	82,5	82,7	86,0	87,4	86,7	-0,8	20,5
Castilla y León	84,4	83,2	82,1	88,0	87,9	91,1	90,2	-1,1	6,9
Cataluña	143,7	129,8	119,5	114,9	112,5	110,4	113,3	2,7	-21,2
Comunidad Valenciana	98,5	99,5	100,7	99,1	100,5	99,0	100,3	1,3	1,7
Extremadura	61,8	64,4	65,9	75,5	80,6	82,3	79,9	-2,9	29,3
Galicia	66,9	64,5	62,9	68,4	72,9	77,6	80,1	3,2	19,8
La Rioja	98,6	101,0	92,9	103,6	101,6	100,8	101,9	1,0	3,3
Madrid	154,6	138,5	128,5	121,8	120,2	117,4	117,0	-0,3	-24,3
Murcia	75,1	85,8	87,0	92,2	93,9	91,9	86,4	-6,0	15,1
Navarra	105,5	109,3	109,3	108,9	105,4	103,7	107,7	3,8	2,1
País Vasco	156,9	142,1	134,3	119,5	115,3	111,3	112,7	1,2	-28,2
<b>C. Pearson (%)</b>	<b>29,2</b>	<b>23,2</b>	<b>19,9</b>	<b>14,8</b>	<b>12,8</b>	<b>11,0</b>	<b>12,1</b>		

Fuente: Fundación BBVA (2000) y elaboración propia.



han situado por debajo de la media española en PIB per cápita a lo largo del periodo analizado. En todos los casos, la menor productividad también sería el principal factor explicativo de sus respectivas desigualdades en 1955. Es decir, Aragón y Galicia registraron en 1955 un nivel de renta per cápita inferior a la media española debido por entero a la menor productividad de sus respectivas economías. En el caso de Castilla y León, Canarias, Extremadura, Castilla La Mancha, Murcia y Andalucía su menor productividad explicaba en 1955 un elevado porcentaje de sus disparidades en renta per cápita respecto a la media española (respectivamente, 94,2, 86,7, 82,5, 78,5, 76,2 y 60,6%). Tal y como muestra la FIG. 3, la productividad media del trabajo de todas estas economías se situaba en 1955 por debajo de la media española. No obstante, a lo largo del periodo analizado se ponen de manifiesto comportamientos claramente diferenciados entre las distintas economías, según se analiza a continuación.

En primer lugar, habría que referirse a las comunidades autónomas que en 1955 registraban un PIB per cápita mayor del nivel medio español y que posteriormente se han situado por debajo de dicha media. Desde la década de los ochenta, Asturias y Cantabria se han incorporado al grupo de las regiones menos desarrolladas, con graves problemas de productividad como consecuencia, fundamentalmente, de la crisis industrial de la Cornisa Cantábrica.

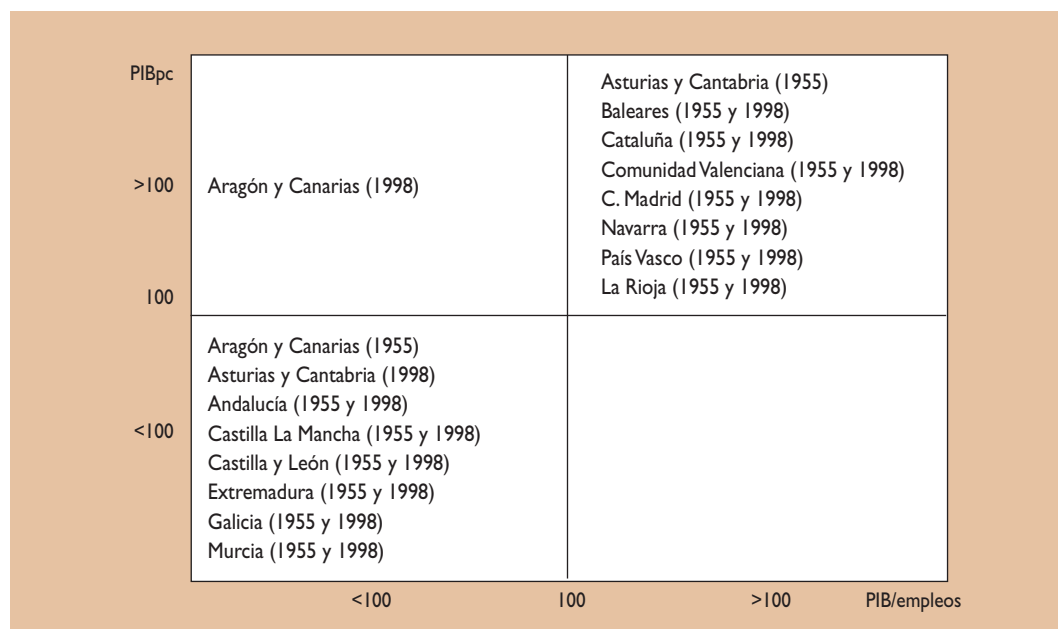
En segundo lugar, habría que destacar los casos de Aragón y Canarias. La comunidad de Aragón en 1955 estaba muy cerca de la media española y desde los sesenta ha registrado un PIB per cápita superior a la media; sin embargo, su productividad (FIG. 3) es desde los noventa ligeramente inferior a la media española. Por su parte, la comunidad autónoma de Canarias partía en 1955 de un PIB per cápita equivalente al 75% de la media española y se ha situado desde finales de los ochenta por encima de la media (FIG. 1). De hecho, Canarias ha registrado el mayor crecimiento económico de España en el periodo 1955-1998, con una tasa media de crecimiento anual del PIB en términos reales del 5,07% frente al 3,93% registrado por la economía española (Fundación BBVA, 2000). No obstante, su productividad ha disminuido en 1998

situándose, al igual que en Aragón, ligeramente por debajo de la media española (FIG. 3). Esta circunstancia podría indicar, tal y como muestra la descomposición del índice de Theil (FIG. 2) donde el factor productividad aparece con signo negativo, que las actuaciones de política económica para aumentar el PIB per cápita de estas dos comunidades deberían centrarse en propiciar mejoras de productividad.

En tercer lugar, en las comunidades autónomas de Andalucía, Asturias, Castilla La Mancha y Extremadura se observa que a lo largo del periodo de tiempo analizado, los desequilibrios en el mercado laboral (tasa laboral) han contribuido de forma creciente a explicar sus disparidades económicas. De hecho, estas economías han registrado unas elevadas tasas de desempleo en 1998 con unos valores de 29,4, 19,1, 17,1 y 29%, respectivamente (INE). Estas evidencias, estarían reflejando la existencia de mercados deficientemente regulados. Por un lado, probablemente, el sistema de negociación salarial no es capaz de responder de forma adecuada a las condiciones del mercado laboral en el ámbito regional y local. Por otro lado, el funcionamiento del mercado inmobiliario afecta negativamente a la movilidad espacial de los trabajadores, de modo que aunque persisten los desequilibrios territoriales, el precio de la vivienda y los costes de transacción (entre ellos, los sociales) desalientan esa movilidad laboral hacia las regiones con menores tasas de desempleo.

En definitiva, atendiendo a las posiciones relativas y a las tendencias observadas en PIB per cápita (FIG. 1) y en productividad media del trabajo en 1955-1998 (FIG. 3), las comunidades autónomas españolas podrían ser agrupadas en cuatro grupos, según muestra la FIG. 4.

El primer grupo estaría integrado por las regiones más desarrolladas que, en general, a lo largo del periodo 1955-1998 han registrado un PIB per cápita y una productividad superior a la media española (Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja). El segundo, formado por las regiones de menor desarrollo con un PIB per cápita y una productividad inferiores a la media nacional (Andalucía, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia y Murcia), si bien



**FIG. 4. Posicionamiento de las comunidades autónomas españolas, 1955 y 1998**

Fuente: Figuras 1 y 3, y elaboración propia.

en su mayoría estas economías han registrado unas tasas de crecimiento muy elevadas en estos indicadores a lo largo de 1955-1998, especialmente, Extremadura, Galicia, Castilla La Mancha y Murcia. El tercer grupo recogería las comunidades autónomas de Asturias y Cantabria que han experimentado un comportamiento muy recesivo desde finales de los setenta, atribuible, básicamente a la crisis de los sectores productivos en cuyas respectivas economías presentaban una mayor especialización; de modo que si en 1955 ambas regiones estaban por encima de la media nacional tanto en PIB per cápita como en productividad, desde los ochenta se encuentran por debajo de dicha media en estos dos conceptos. Por último, un cuarto grupo con Aragón y Canarias que han experimentado una evolución favorable en el periodo de tiempo analizado, ya que en 1955 registraban un nivel de renta per cápita y de productividad inferiores a la media española y, pese a que su productividad se sitúa por debajo de la media aunque muy próxima a ella, han alcanzado un PIB per cápita superior a la media desde los sesenta en el caso de Aragón y desde los ochenta en el caso de Canarias.

## 5. LAS DISPARIDADES REGIONALES EN PRODUCTIVIDAD MEDIA DEL TRABAJO

En el epígrafe anterior se ha puesto de manifiesto que la desigualdad en productividad de las economías regionales sería la principal causa explicativa de las disparidades regionales en renta per cápita. Al objeto de comprobar si la menor productividad de las distintas comunidades autónomas se debe a la diferente especialización productiva de sus respectivas economías respecto a la economía española, o se debe a la existencia de una menor productividad en general en todos los sectores productivos, se realiza a continuación un análisis del tipo *shift-share*.

Siguiendo la metodología recogida en ESTEBAN (1972), la desigualdad de la productividad media del trabajo de una economía regional respecto a la productividad de la economía española en su conjunto puede descomponerse en dos factores: estructura sectorial diferencial (componente sectorial) y características propias regionales (componente regional). Con la información facilitada por la Fundación BBVA sobre PIB y

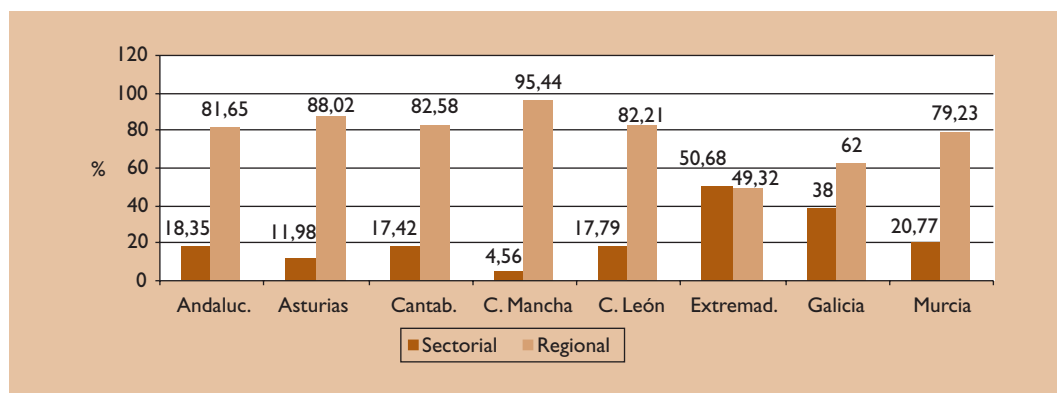


FIG. 5. Componentes de la desigualdad de la productividad media del trabajo. 1998

Fuente: Elaboración propia.

empleo por sectores productivos (agricultura y pesca, industria, construcción y servicios) para el año 1998 correspondiente a las comunidades autónomas que en ese mismo año se situaban por debajo de la media española en cuanto a renta per cápita (FIG. 1), se han obtenido los resultados del análisis *shift-share* reflejados en la FIG. 5.

Esta figura pone de manifiesto de forma contundente que, exceptuando Extremadura, en todas las economías analizadas la menor productividad respecto a la economía española en su conjunto se justifica básicamente por el componente regional. Es decir, los desequilibrios en productividad no obedecen a una especialización sectorial o estructura productiva diferente de estas economías, sino que se justifican por una menor productividad sector a sector. Estas conclusiones sugieren que la política regional debería dirigirse al fomento de la inversión en los diferentes tipos de capital que según los distintos modelos teóricos contribuyen positivamente al aumento de la productividad en todos los sectores productivos, frente a la opción de promocionar solamente el desarrollo de determinados sectores. El repaso histórico de las principales líneas de actuación en materia de desarrollo regional en España permite deducir que hasta la década de los ochenta, los instrumentos de desarrollo regional tuvieron una clara orientación sectorial descuidando las

actuaciones que podrían haber generado aumentos de productividad en general en todos los sectores<sup>6</sup>. Desde la incorporación de España a la UE, la política regional se ha reajustado progresivamente a las directrices comunitarias, de modo que para fomentar la cohesión económica y social, las acciones emprendidas desde los diferentes ámbitos (comunitario, central y autonómico) pretenden aumentar la competitividad de las regiones menos desarrolladas, fomentando la inversión en aquellos factores que inciden positivamente en la productividad de los trabajadores y de todos los factores productivos, tales como las infraestructuras, la cualificación profesional e I+D. Por este motivo, a continuación se realiza un análisis comparativo de las comunidades autónomas en cuanto a la dotación de estos factores fuentes o motores del crecimiento económico, por tanto, claves para la reducción de las disparidades regionales.

### 5.1. Los desequilibrios regionales en infraestructuras

Tal y como se analiza en LÁZARO (1989: 461-471), entre los diferentes autores e instituciones existen posturas no siempre concordantes respecto el papel que desempeñan las infraestructuras en el desarrollo regional, desde los más optimistas

<sup>6</sup> Vid. el análisis realizado en esta dirección en SÁNCHEZ (2001, cap. 2, 3 y 4) del Plan Badajoz y del Plan Jaén en los cincuenta, de la política de polos

de desarrollo y de promoción de los sesenta y setenta, y de las Grandes Áreas de Expansión Industrial en los setenta.

que confieren un papel activo a las infraestructuras como instrumentos generadores e impulsores del crecimiento, hasta los escépticos que ponen en cuestión que las infraestructuras tengan algún efecto positivo en el desarrollo regional. En el seno de la UE, desde mediados de los ochenta, la inversión en infraestructuras ha atraído una gran atención como instrumento de desarrollo regional, en buena medida justificado por las conclusiones del informe dirigido por BIELH (1986) por encargo de la Comisión Europea. El informe Bielh fue elaborado bajo el enfoque del *potencial de desarrollo regional* de GIERSCHE (1965) según el cual, la cuantía máxima de bienes y servicios que puede producir una región utilizando eficientemente sus recursos viene determinada, además de por la cantidad y calidad de los factores trabajo, capital privado y recursos naturales, por la situación geográfica, la aglomeración global de la economía y las infraestructuras. En este contexto, las infraestructuras se definen como aquella parte del capital global de las economías que, dado su carácter de bien público, su provisión queda fundamentalmente confiada a las decisiones políticas. Las infraestructuras o capital público son factores determinantes del desarrollo regional por cuanto que las regiones con buenas dotaciones de recursos públicos e insuficientes factores privados podrían atraer éstos últimos con unos costes de oportunidad mínimos; mientras que las regiones con deficientes *stocks* de capital público deberían soportar costes muy elevados para atraer los factores privados (SANAÚ, 1996: 10).

En definitiva, el capital público como complemento necesario para el desarrollo regional aunque no suficiente (BIELH, 1988: 293-310) ha recobrado una gran importancia en la política regional comunitaria como factor clave en la activación del potencial del desarrollo propio en un ámbito espacial, así como en la difusión de los procesos de desarrollo hacia otros ámbitos territoriales. Por el lado de la demanda, las infraestructuras producen efectos inmediatos derivados de su construcción que favorecen la convergencia regional al afectar positivamente al empleo y al valor añadido de un importante conjunto de sectores de actividades económicas a través de los correspondientes multiplicadores (técnica

*input-output*). Por el lado de la oferta, las infraestructuras se constituyen en *inputs* en los procesos productivos empresariales con incidencia positiva en la productividad, reduciendo costes y contribuyendo a generar un entorno favorable a la actividad de los demás *inputs*.

En esta línea, desde finales de los ochenta y hasta la actualidad, se han publicado diferentes trabajos en el área de la teoría del crecimiento económico, destacando los elaborados por ASCHAUER (1988 y 1989) y MUNNELL (1990 y 1992), que establecen una correlación positiva entre el gasto en infraestructuras y la productividad total de los factores y la tasa de crecimiento económico. En cuanto a la evidencia regional para España, si bien algunos trabajos concluyen la no existencia de una influencia significativa del *stock* de capital público en el crecimiento regional de España (por ejemplo, DOLADO & *al.*, 1994), la mayoría de las investigaciones realizadas en España en este campo evidencian resultados más optimistas. Así, los trabajos de BAJO & *al.* (1993), ARGIMÓN & *al.* (1994), MAS & *al.* (1994) y SERRA & *al.* (1994) confirman la existencia de una influencia positiva de la dotación de infraestructuras en la productividad del sector privado y, además, utilizando datos de panel para las regiones españolas, estos trabajos demuestran la existencia de un impacto positivo de las infraestructuras en la economía española en su conjunto. Más recientemente, con un enfoque de funciones de coste, BOSCA & *al.* (2001) concluyen que el sector público ha contribuido significativamente al aumento de la productividad y a la reducción de costes en el sector privado de las regiones españolas; y, lo que es más importante desde el punto de vista de la política regional, estiman que todavía existe campo para que el sector público continúe con sus esfuerzos inversores en infraestructuras, debido a la existencia de un diferencial entre el nivel óptimo de capital público estimado y el nivel efectivo.

En definitiva, la opinión más extendida es que una adecuada dotación de infraestructuras aumenta la eficiencia del sistema productivo al estimular la inversión privada y mejorar la competitividad de la economía, a la vez que eleva el nivel de vida de los ciudadanos cumpliendo una función redistributiva.



Las FIGS. 6 y 7 recogen una propuesta de medición de las dotaciones de infraestructuras de transporte (carreteras, ferrocarril, puertos y aeropuertos), de educación y sanidad de las comunidades autónomas españolas en 1955 y en 1998. Como fuente estadística se ha tomado las estimaciones de capital público en euros constantes realizadas por la Fundación BBVA y el IVIE. Desde un punto de vista metodológico, dentro de las infraestructuras pueden diferenciarse las infraestructuras de red (carreteras y ferrocarril) y las infraestructuras puntuales (puertos, aeropuertos, educación y sanidad), según que en su crecimiento tenga mayor incidencia la superficie o la población. Al objeto de depurar el efecto tamaño, las variables analizadas suelen dividirse por la población. En el caso de las infraestructuras puntuales, esta transformación suele considerarse suficiente; sin embargo, en las infraestructuras de red,

la información analizada ha de ponerse en referencia también a la superficie del territorio en el que se ubican. De un lado, el desarrollo de la red lineal de transporte (carreteras y ferrocarril) exige más longitud cuanto mayor es el territorio y, de otro, las estructuras de red deben cumplir una misión de accesibilidad a los distintos puntos, de modo que su desarrollo tiene que ser mayor cuanto mayor sea el territorio en el que proporciona sus servicios. Por este motivo, para obtener el indicador de infraestructuras de carreteras y de ferrocarril se ha calculado la media aritmética ponderada de las ratios capital público por población y capital público por superficie en proporción de los respectivos coeficientes de correlación que relacionan capital público y población, y capital público y superficie. Por ejemplo, para el caso de la carreteras, si  $R_1$  es el coeficiente de correlación entre el capital público en carreteras y la población y  $R_2$  es el coeficiente

**FIG. 6. Dotaciones de infraestructuras de transporte en las comunidades autónomas españolas, 1955 y 1998. (En porcentajes)**

Territorios	Carreteras 1955	Carreteras 1998	Ferrocarril 1955	Ferrocarril 1998	Puertos 1955	Puertos 1998	Aeropuert. 1955	Aeropuert. 1998
Andalucía	28,8	36,8	37,1	24,0	21,2	45,5	7,8	7,3
Aragón	42,2	35,7	88,7	38,5	0,0	0,0	9,6	1,7
Asturias	45,3	68,2	51,4	44,2	54,1	98,4	0,0	3,2
Baleares	41,6	26,5	53,8	2,8	87,0	55,0	100,0	100,0
Canarias	40,1	51,7	0,0	0,2	41,6	95,6	66,1	53,8
Cantabria	53,2	79,9	44,2	29,9	50,3	88,8	12,4	2,6
Castilla-La Mancha	34,7	36,2	41,3	47,7	0,0	0,0	0,0	0,1
Castilla y León	45,4	44,9	71,0	24,5	0,0	0,0	0,0	0,9
Cataluña	43,6	63,6	53,9	46,1	20,2	35,1	13,9	7,7
Comunidad Valenciana	33,6	53,8	46,6	37,8	33,9	39,5	7,3	4,4
Extremadura	25,2	29,4	37,9	10,7	0,0	0,0	0,0	0,3
Galicia	38,1	57,8	35,1	12,0	21,3	57,0	17,3	7,0
La Rioja	45,2	68,7	73,5	12,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Madrid	58,7	90,6	56,8	100,0	0,0	0,0	49,1	41,8
Murcia	27,4	35,8	33,4	7,3	37,0	32,8	0,0	1,0
Navarra	100,0	70,9	64,9	16,5	0,0	0,0	0,0	2,7
País Vasco	57,5	100,0	100,0	58,2	100,0	100,0	11,5	9,6
<b>Media</b>	<b>35,1</b>	<b>39,9</b>	<b>44,9</b>	<b>31,7</b>	<b>21,4</b>	<b>36,7</b>	<b>13,6</b>	<b>13,8</b>
<b>C. Pearson</b>	<b>37,3</b>	<b>37,8</b>	<b>43,0</b>	<b>80,2</b>	<b>111,0</b>	<b>99,1</b>	<b>157,2</b>	<b>180,9</b>

Fuente: Fundación BBVA-IVIE y elaboración propia.

**FIG. 7. Dotaciones de infraestructuras de educación y sanidad en las comunidades autónomas, 1955 y 1998. (En porcentajes)**

Territorios	Educación 1955	Educación 1998	Sanidad 1955	Sanidad 1998
Andalucía	41,5	68,7	39,4	35,5
Aragón	75,3	73,3	67,0	90,8
Asturias	62,6	77,3	47,7	61,6
Baleares	42,0	67,4	56,2	63,1
Canarias	53,7	95,9	38,7	80,7
Cantabria	64,8	85,7	59,2	81,5
Castilla-La Mancha	45,0	60,0	25,7	52,7
Castilla y León	79,9	83,6	41,0	65,8
Cataluña	47,4	79,1	41,7	39,0
Comunidad Valenciana	46,3	86,1	42,3	56,1
Extremadura	38,7	70,9	28,2	67,3
Galicia	58,2	87,5	28,2	73,3
La Rioja	70,5	64,8	78,8	71,7
Madrid	36,9	89,7	92,8	59,3
Murcia	50,1	73,9	16,4	53,9
Navarra	100,0	100,0	100,0	100,0
País Vasco	55,8	86,3	77,5	65,2
Media	52,1	79,8	45,6	55,8
<b>C. Pearson</b>	<b>28,9</b>	<b>13,7</b>	<b>45,4</b>	<b>24,7</b>

Fuente: Fundación BBVA-IVIE y elaboración propia.

de correlación entre el capital público en carreteras y la superficie, los factores de ponderación serían, respectivamente,  $R_1/(R_1+R_2)$  y  $R_2/(R_1+R_2)$ .

Al objeto de establecer comparaciones interterritoriales, los indicadores por categoría de infraestructura analizada se han normalizado dividiendo entre el valor mayor de cada categoría y multiplicando por 100, de modo que los valores aparecen ordenados de 100 a 0, correspondiendo 100 a la comunidad autónoma que comparativamente posea las mejores dotaciones de infraestructuras en la categoría analizada. También se ha calculado la media nacional y el coeficiente de variación de Pearson.

En primer lugar habría que señalar que los resultados de las FIGS. 6 y 7 se sitúan en la misma dirección de las conclusiones de los modelos teóricos anteriores, ya que, tanto en 1955 como en 1998, las comunidades autónomas mejor equipadas en las categorías

de infraestructuras analizadas ocupan las primeras posiciones en el *ranking* en PIB per cápita (FIG. 1) y en productividad media del trabajo (FIG. 3), exceptuando Baleares y Canarias que por su condición de insularidad están peor dotadas en infraestructuras de transporte (carecen de ferrocarril). De igual forma, las regiones más rezagadas en renta y en productividad podrían ser consideradas las peor dotadas en las categorías de infraestructuras analizadas. En general, las comunidades autónomas con mayor déficit de infraestructuras serían Extremadura, Murcia, Andalucía y Castilla La Mancha. En los casos de Aragón y Canarias que, según se analizó (FIG. 4), han experimentado una evolución muy favorable, situándose por encima del PIB per cápita medio español en 1998 pero en productividad registran un peor comportamiento (en la economía aragonesa se ha estabilizado en los noventa en torno al 99% y en la economía canaria ha disminuido a finales de los noventa también al 99%), de

modo que la descomposición de Theil indica que en estas dos economías desde la década de los noventa el factor productividad está limitando un mayor crecimiento, podría afirmarse que estas economías han presentado un elevado grado de dinamismo a pesar de sus dotaciones de infraestructuras de transportes. De manera más clara en el caso de Aragón, ya que, según la información analizada (FIG. 6), en 1998 sería una de las comunidades autónomas peor dotadas en carreteras con unas dotaciones equivalentes al 35,7% de las disponibles en el País Vasco (la comunidad autónoma mejor dotada); en aeropuertos también ocuparía una posición muy baja (1,7% de las dotaciones correspondientes a Baleares); y en ferrocarriles una posición intermedia en el *ranking* por encima de media española, pero baja (38,5%) en comparación con la comunidad autónoma mejor dotada (Madrid con 100%).

En segundo lugar, la comparación del coeficiente de variación de Pearson de los años 1955 y 1998 sugiere que, en general, se observa una reducción de las disparidades territoriales en cuanto a dotación infraestructural, de forma muy clara en educación y sanidad con una reducción superior al 50% y en las infraestructuras de ferrocarril (del 80,2% en 1955 al 43% en 1998) y de aeropuertos (del 180,9% en 1955 al 157,2% en 1998). En la categoría de carreteras, la tendencia a la reducción es leve (del 37,8% en 1955 al 37,3% en 1998), si bien este tipo de infraestructura registra los menores desequilibrios territoriales. Por último, las infraestructuras de puertos es la única categoría de las analizadas en la que han aumentado las disparidades regionales.

Este comportamiento general de reducción de los desequilibrios territoriales en infraestructuras refleja los esfuerzos en inversión pública que se vienen realizando desde las diferentes administraciones responsables y es acorde con los resultados de la descomposición del índice de Theil (FIG. 2), en el sentido de que las diferencias en productividad de las economías regionales como factor explicativo de los desequilibrios en renta per cápita y en productividad tienen un menor peso relativo en 1998 (72,1%) que en 1955 (92,9%).

## 5.2. Los desequilibrios regionales en capital humano y en capital tecnológico

La inversión en infraestructuras, especialmente en la categoría de transportes, por cuanto que reduce las barreras de acceso a los mercados es un instrumento esencial de la política regional de la UE al objeto de fomentar la cohesión económica y social. No obstante, tal y como se apunta en el marco teórico de la *Geografía Económica*, la mejora al acceso de los mercados puede convertirse en un arma de doble filo ya que hace más vulnerables los mercados locales a la competencia exterior. La justificación sería que la reducción de los costes de transporte derivada de la mejora de infraestructuras podría generar dos efectos: de un lado, favorecería la localización de la actividad económica donde los costes sean más bajos, pero, de otro, y simultáneamente, fomentaría la concentración de la actividad económica en un sólo espacio geográfico para aprovechar las economías de escala existentes (KRUGMAN, 1992: 105-108). Según se ha analizado en un epígrafe anterior, gran parte de esas economías de escala podrían ser atribuidas a las externalidades positivas derivadas del capital humano y del conocimiento (modelos de crecimiento endógeno), de modo que para fomentar la localización de actividad económica en las regiones menos desarrolladas habría que combinar la mejora de las infraestructuras con unas adecuadas dotaciones de capital humano y tecnológico.

La FIG. 8 recoge indicadores tanto del capital humano como del capital tecnológico que muestran la situación en estos conceptos, claves del crecimiento económico, de las diferentes comunidades autónomas españolas, la media española y la media comunitaria para quince Estados miembros (UE15) a finales de los noventa.

Respecto al capital humano, sería destacable el elevado diferencial de la media española respecto a la media de la UE15 en los niveles de instrucción bajo y medio; de modo que podría afirmarse que en 1999 el porcentaje de población española con un nivel de formación alto es similar al del resto de la UE, pero existe un elevado déficit de población con un nivel de instrucción media. Teniendo en cuenta la posición relativa de las comunidades

FIG. 8. Capital humano y capital tecnológico en las comunidades autónomas españolas

Territorios	Capital Humano 1999 (%)			I+D/VAB 1998 (%)	Patentes**
	Bajo	Medio	Alto		
UE15	36	43	21	1,81	119,4
España	62	16	22	0,93	18,5
Andalucía	69	13	19	0,70	5,0
Aragón	61	16	23	0,73	27,4
Asturias	63	15	23	0,57	7,4
Baleares	67	17	16	0,23	10,6
Canarias	67	15	18	0,50	5,6
Cantabria	62	17	22	0,88	5,3
Castilla-La Mancha	73	12	15	0,52	7,4
Castilla y León	60	16	24	0,55	8,2
Cataluña	59	19	22	1,11	41,9
Comunidad Valenciana	66	15	19	0,62	18,4
Extremadura	73	11	16	0,39	3,9
Galicia	67	14	19	0,52	6,8
La Rioja	64	15	21	0,53	7,7
Madrid	50	19	30	1,75	30,3
Murcia	65	15	20	0,62	7,7
Navarra	56	15	29	0,96	44,1
País Vasco	52	18	30	1,35	30,5
<b>C. Pearson (%)</b>	<b>10,2</b>	<b>14,3</b>	<b>21,7</b>	<b>51,2</b>	<b>86,2</b>

\* Nivel de instrucción de la población de 25 a 59 años.

\*\* Número de solicitudes de patentes europeas por millón de habitantes, media 97-98-99.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (2001): *Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social*, Bruselas; INE; y elaboración propia.

autónomas españolas se observa que las mejor dotadas en capital humano (mayor peso del nivel alto y medio, y menor peso del nivel bajo) registraron también las mejores posiciones en cuanto a productividad media del trabajo (FIG. 3)<sup>7</sup>. Esta circunstancia unida a las diferencias respecto a la UE15, así como a las disparidades territoriales existentes en España en nivel de formación y en dotaciones de infraestructuras de educación (FIG. 7), muestran que sigue siendo necesario continuar con los esfuerzos en inversión en materia de recursos humanos al objeto de favorecer en todas las comunidades autónomas españolas un traspaso del nivel bajo de formación de la población al nivel medio.

En cuanto a capital tecnológico, la FIG. 8 recoge dos indicadores: el gasto en I+D respecto al PIB que sería un indicador del esfuerzo tecnológico que se realiza en los diferentes territorios estudiados, y el número de patentes europeas por millón de habitantes que podría considerarse representativo del *stock* de capital tecnológico existente en cada territorio. En primer lugar, habría que destacar la clara situación de desventaja de España en cuanto a capital tecnológico, tanto en esfuerzo inversor en 1998 con unos gastos en I+D equivalentes al 0,93% del PIB frente al esfuerzo realizado en otras economías tales como el conjunto de la UE (1,81%), Estados Unidos (2,74%), OCDE

<sup>7</sup> De hecho existe un grado de correlación elevado entre la productividad media y el *stock* de capital humano de las regiones españolas con un coeficiente de correlación de 0,82

entre el nivel de instrucción medio y la productividad, de 0,60 entre el nivel de instrucción alto y la productividad y del -0,75 entre el nivel de instrucción bajo y la productividad.



(2,23%) o Japón (3,06%) (INE), como en el número de patentes de 119,4 en la UE15 frente a tan sólo 18,5 en España. De modo que en este terreno, también es evidente el largo camino que queda por recorrer.

En segundo lugar, al analizar la situación en las comunidades autónomas españolas, al igual que sucede con las dotaciones de capital humano, parecen confirmarse las predicciones de los modelos de crecimiento endógeno, ya que las economías regionales que registran las mejores posiciones en capital tecnológico (de modo más claro en el número de patentes) ocupan los primeros puestos en el *ranking* tanto de productividad (FIG. 3) como de PIB per cápita (FIG. 1).

Por último, otro aspecto destacable es que, según muestra el coeficiente de variación de Pearson, los desequilibrios territoriales en España son mucho mayores en capital tecnológico que en capital humano.

## 6. CONCLUSIONES Y RETOS PARA EL FUTURO

A lo largo del periodo 1955-1993 ha existido un proceso ininterrumpido de convergencia en PIB per cápita entre las comunidades autónomas españolas; pero, a partir de 1993, se observa un aumento de las disparidades económicas regionales en España, al igual que en el resto de los Estados miembros de la Unión, debido a que las regiones más dinámicas están actuando como polos de crecimiento, concentrando las economías de aglomeración y atrayendo los trabajadores cualificados de otros territorios.

La convergencia en renta per cápita está condicionada por una serie de determinantes, tales como el acceso a los factores productivos que inciden directamente en la productividad (teoría del crecimiento endógeno) y aspectos relacionados con el marco institucional (especialmente, mercado laboral). La descomposición del índice de Theil realizada para el conjunto de la economía española muestra que las disparidades en productividad media del trabajo explican un

elevado porcentaje de las disparidades en renta per cápita a lo largo de todo el periodo 1955-1998. Centrando el estudio en las economías regionales que en 1998 se situaban por debajo del PIB per cápita medio español, el análisis *shift-share* revela que la menor productividad de las economías de Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla León, Galicia y Murcia respecto a la media se justifica básicamente porque en esas economías la productividad es menor sector a sector y no por una especialización sectorial diferente. Estas conclusiones indican claramente que la política de desarrollo regional al objeto de reducir las disparidades económicas ha de centrarse en la promoción de los factores que según los modelos de crecimiento económico más recientes provocan aumentos en la productividad, es decir, propician el cambio tecnológico y, por tanto, el crecimiento económico. Tales factores son el capital público, el capital humano y el capital tecnológico.

El análisis de la dotación relativa de las comunidades autónomas españolas en estas categorías especiales de capital parece confirmar las conclusiones de esos modelos, ya que, en general, las economías regionales peor dotadas registran las productividades más bajas. Este hecho, junto con la existencia de elevadas disparidades regionales no sólo entre las regiones españolas sino también respecto a la media comunitaria, justifican sobradamente las líneas de actuación prioritarias de la actual política regional<sup>8</sup>.

Con la adhesión de diez nuevos países aprobada en el Consejo Europeo de Copenhague en diciembre de 2002, las disparidades económicas y sociales de la Unión, previsiblemente, aumentarán. Tomando los datos para 2000, en la Unión actual la relación entre el PIB per cápita del 10% de las regiones más desarrolladas y el 10% de las regiones menos desarrolladas sería de 2,6; esa distancia aumentaría hasta el 4,4 en el caso de veinticinco miembros (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 2003). Es decir, dado el menor nivel de desarrollo de los países candidatos, la ampliación prevista para

<sup>8</sup> La distribución de los Fondos Estructurales en las regiones españolas objetivo 1 durante el periodo 1994-2006 sería el siguiente: el 40% para infraestructuras de base (transporte, telecomunicaciones, energía, sanidad y agua y medioambiente, el 25% para recursos humanos

(educación, formación e I+D), el 29% al entorno productivo (industria y servicios, agricultura y desarrollo rural, pesca y turismo) y el 6% restante a otros como estudios de seguimiento (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 2001).

mayo de 2004 daría lugar a una reducción del PIB per cápita medio comunitario y, por tanto, del PIB per cápita de las regiones que conforman la actual Unión. Esto significa que, de continuar con el mismo criterio de elegibilidad de las regiones objetivo 1 (umbral del 75% del PIB per cápita medio comunitario), con la información referida a 2000, de las actuales regiones españolas objetivo 1, cuatro dejarían de pertenecer al grupo de las regiones más beneficiadas por los Fondos Estructurales, concretamente: Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Principado de Asturias. De ellas, Castilla y León y Asturias serían privadas de dichas ayudas simplemente por el efecto estadístico de la ampliación, sin haber completado su proceso de convergencia real<sup>9</sup>. Asimismo, el resto de regiones españolas que en el periodo de planificación actual también reciben Fondos Estructurales, fundamentalmente bajo el objetivo 2, podrían verse afectadas también negativamente.

Este gran cambio en las circunstancias, unido al rigor presupuestario comunitario adoptado desde la cumbre de Berlín de 1999, hace prever una reducción de los Fondos Estructurales por habitante de las regiones españolas beneficiarias tras la ampliación. No obstante, teniendo en cuenta el objetivo de reducir las disparidades regionales y favorecer especialmente el desarrollo de las más pobres de la política de cohesión económica y social comunitaria, podría esperarse algún tipo de ayuda transitoria

para las regiones afectadas por el referido efecto estadístico de la ampliación. En todo caso, se extrema la necesidad de realizar un uso eficaz de los fondos recibidos en las regiones españolas en el periodo de planificación actual 2002-2006.

Teniendo en cuenta la perspectiva histórica de desequilibrios territoriales en España en los diferentes aspectos analizados, los elevados diferenciales respecto a la media comunitaria existentes a finales de los noventa, el patrón de comportamiento observado desde 1993, según el cual las regiones más desarrolladas en España y en el resto de la UE han experimentado los mayores aumentos en productividad y en PIB per cápita, y dados los cambios que se avecinan con la ampliación de la UE resulta evidente que, contrariamente a la posición manifestada por algunos Estados miembros (Países Bajos, y más recientemente Reino Unido) en la dirección de establecer unos criterios de elegibilidad para acceder a los Fondos Estructurales de tipo nacional (esto es, tomar como referencia el PIB per cápita nacional en lugar de los regionales) para el próximo periodo de planificación, la política de cohesión debe continuar siendo una política de naturaleza regional en la dirección de fomentar en los territorios menos desarrollados la existencia de los factores determinantes de la convergencia real. De no ser así, se desvirtuaría su contenido esencial convirtiéndola en una mera política asistencial a los países más retrasados de la Unión (CORDERO, 2002: 201).

## BIBLIOGRAFÍA

- ARGIMÓN, I. & J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO & M<sup>a</sup>.J. MARTÍN & J.M<sup>a</sup>. ROLDÁN (1994): «Productividad e infraestructuras en la economía española», *Moneda y Crédito*, 198: 207-241.
- ASCHAUER, D.A. (1988): «Government Spending and the falling rate of profit», *Economic Perspectives*, 12, mayo/junio: 11-17.
- (1989): «Is public expenditure productive?», *Journal of Monetary Economics*, 23: 177-200.
- BAJO, O. & S. SOSVILLA (1993): «Does public capital affect private sector performance? An analysis of the Spanish case, 1964-1988», *Economic Modelling*, vol. 10, 3: 179-185.
- BARRO, R.J. & X. SALA-I-MARTIN, (1991): «Convergence across the States and regions», *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1: 107-182.
- (1992): «Convergence», *Journal of Political Economy*, vol. 100: 223-251.
- BIEHL, D. (1986): «The contribution of infrastructure to regional development», *Final Report of the Infrastructure Study Group*, Commission of the European Communities, Luxemburgo.
- (1988): «Las infraestructuras y el desarrollo regional», *Papeles de Economía Española*, 35: 293-310.

<sup>9</sup> Pero además, con proyecciones para los años 2004-2005, de seguir creciendo a los ritmos actuales, podrían verse también afectadas Región de Murcia y Ceuta y Melilla,

que de hecho ya en 2000 superaban el umbral de elegibilidad (respectivamente, 75,7% y 75,1% del PIB per cápita medio comunitario), Castilla-La Mancha y Galicia (CORDERO 2002: 194).

- BORTS, G.H. (1960): «The equalization of returns and regional economic growth», *American Economic Review*, vol. 50, 319-347.
- & J.L. STEIN, (1964): *Economic Growth in a Free Market*, Columbia University Press, Nueva York.
- BOSCÁ, J.E. & J. ESCRIBÁ, & M<sup>a</sup>.J. MURGUI (2001): *The effect of public infrastructures on the private productive sector of Spanish regions*, Dirección General de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de España, Documento de Trabajo, D-2001-03, Madrid.
- BUSTELO, P. (1998): *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Editorial Síntesis. Madrid.
- CASTELLS, A. & M. ESPASA (2002): «Desequilibrios territoriales y políticas de cohesión en la Unión Europea en la perspectiva de la ampliación», *Papeles de Economía*, 91: 253- 278.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social*, Bruselas.
- (2003): *Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social*, Bruselas.
- CORDERO MESTANZA, G. (2002): «El futuro de la Política Regional europea después de la próxima ampliación: el estado del debate», *Investigaciones Regionales*, 1: 179-208.
- DOLADO, J.J. & J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO & J.M<sup>a</sup>. ROLDÁN (1994): «Convergencia económica entre las provincias españolas: Evidencia empírica (1955-1989)», *Moneda y Crédito*, 198: 81-119.
- ESTEBAN, J. (1972): «A reinterpretation of shift-share analysis», *Regional and Urban Economics*, vol. 2: 249-255.
- (1994): «La desigualdad interregional en Europa y en España: descripción y análisis», en J.M. ESTEBAN & X.VIVES, (dirs.), *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*, vol. II, Instituto de Análisis Económico. Barcelona.
- FUENTE, A. DE LA (1999): «Desarrollo regional: una aproximación desde la teoría del crecimiento», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXI (122): 707-719.
- FUNDACIÓN BBVA (2000): *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Año 1995 y avances 1996-1999*. Bilbao.
- GIERSCH, H. (1965): «The Economics of Regional Policy», *The German Economic Review*, n° 3(1): 13-35.
- HALLET, M. (2002): «Convergencia de renta y políticas regionales en Europa: resultados y retos para el futuro», *Papeles de Economía*, 93: 38-50.
- HERMANSEN, T. (1977): «Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional», en A.R. KUKLINSKI, *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- HOSELITZ, B.F. (1954a): «Algunos aspectos de las relaciones entre el cambio social y el desarrollo económico», *De Economía*, 30: 611-624.
- (1954b): «Algunos aspectos de las relaciones entre el cambio social y el desarrollo económico», *De Economía*, n° 31 y 32: 747-761.
- KALDOR, N. (1970): «The case for regional policies», *Scottish Journal of Political Economy*, 17: 337-347.
- KRUGMAN, P. (1992): *Geografía y comercio*, Antoni Bosch. Barcelona.
- LÁZARO ARAUJO, L. (1977): «Materiales para una teoría del desarrollo regional», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, 526-527: 15-44.
- (1989): «Las infraestructuras y el desarrollo regional», en *Política regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.
- (1990): «Prólogo al estudio preparatorio del Programa Operativo Integrado de las provincias de Salamanca y Zamora», en *Estudio de viabilidad de la Operación Integrada de Desarrollo en las provincias de Salamanca y Zamora de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Consejería de Economía y Hacienda, Valladolid.
- LUCAS, R.E. (1988): «On the mechanics of economic development», *Journal of Monetary Economics*, 22: 3-42.
- MANKIW, N.G. & D. ROMER & D.N. WEIL (1992): «A Contribution to the Empirics of Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, 2: 407-438.
- MAS, M. & J. MAUDOS & F. PÉREZ & E. URIEL (1994): «Capital público y productividad en las regiones españolas», *Moneda y Crédito*, 198: 163-193.
- MUNNELL, A.H. (1990): «Why has productivity growth declined? Productivity and investment», *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, enero-febrero: 3-22.
- (1992): «Infrastructure investment and productivity growth», *Journal of Economics Perspectives*, vol. 6, 4: 189-198.
- MYRDAL, G. (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Gerald Duckworth & Co., Ltd., Londres. Edición en castellano, (1974): *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- OHNLIN, B. (1933): *Interregional and International Trade*, Harvard University Press, Cambridge.
- RAYMOND BARA, J. L. & B. GARCÍA GRECIANO (1996): «Distribución regional de la renta y movimientos migratorios», *Papeles de Economía Española*, n° 67: 185-201.

- RICHARDSON, H.W. (1977): *Teoría del crecimiento regional*, Pirámide. Madrid.
- ROMANS, J.T. (1965): *Capital Exports and Growth among US Regions*, Wesleyan University Press, Middletown.
- ROMER, P.M. (1986): «Increasing Returns and Long-Run Growth», *Journal of Political Economy*, vol. 94, n° 5: 1002-1037.
- (1990): «Endogenous Technological Change», *Journal of Political Economy*, vol. 98, 5: 71-102.
- ROSTOW, W.W. (1960): *The stages of economic growth. A non Communist manifesto*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SAMUELSON, P.A. (1948): «International Trade and the Equalisation of Factor Prices», *The Economic Journal*, vol. 58, 230, junio: 163-184.
- SANAÚ VILLARROYA, J.J. (1996): «El informe Bielh, diez años después», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, 757: 9-24.
- SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, M.A. (2001): *Instrumentación de la política económica regional en Andalucía, 1946-2000: fundamentos teóricos y evidencia empírica*, Colección Monográfica Tierras del Sur n° 28, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada. Granada.
- SERRA, D. & W. GARCÍA-FONTES (1994): «Capital Público, Infraestructuras y Crecimiento», en J.M. ESTEBAN & X. VIVES (dirs.), *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*, vol. II, Instituto de Análisis Económico, Barcelona.
- SIEBERT, H. (1969): *Regional Economic Growth: Theory and Policy*, International Textbook Company, Scranton.
- SOLOW, R. (1956): «A Contribution to the Theory of Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, 1: 65-94.
- VINER, J. (1937): *Studies in the Theory of International Trade*, Harper and Brothers, Nueva York.
- WILLIAMSON, J.G. (1965): «Desigualdad regional y el proceso de desarrollo nacional: descripción de los modelos», en L. NEEDLEMAN, *Análisis Regional*, Tecnos, Madrid.



# Aplicación de algunas técnicas para el análisis de la desigualdad y la convergencia de las regiones españolas: 1980-2001

José Daniel BUENDÍA AZORÍN

Profesor del Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Economía y Empresa. Universidad de Murcia.

**RESUMEN:** En este trabajo se examina el tema de la convergencia-divergencia regional de la renta por habitante en España mediante una serie de técnicas que nos proporcionan una mejor comprensión de la evolución territorial de la renta por habitante durante los últimos 21 años. En una primera aproximación, se examina mediante el índice de desigualdad propuesto por THEIL (1967) la descomposición en factores de la renta por habitante estimando qué parte de la desigualdad es imputable a cada uno de los factores explicativos. Seguidamente, se aborda el problema de la convergencia sigma en los niveles de renta por habitante y productividad, así como la estimación de la ecuación de convergencia del tipo propuesto inicialmente por BARRO & *al.* (1991 y 1992) para analizar el comportamiento de cada una de las regiones y el proceso de convergencia.

**Descriptores:** Crecimiento económico. Análisis estadístico. Desigualdades sociales. Análisis territorial. Convergencia económica.

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo consiste en averiguar si se ha producido un proceso de convergencia o divergencia regional de la renta por habitante en España mediante una serie de técnicas estadísticas y econométricas durante el periodo para el que se dispone de información oficial. En un primer intento abordamos desde la perspectiva de la desigualdad<sup>1</sup> una de las posibles medidas de la dispersión de dicha variable y los determinantes de dicha evolución, es decir tratamos de conocer, qué factores han influido en que la dispersión haya aumentado o disminuido, mediante el análisis tradicional de la desigualdad propuesto por THEIL (1967) a

partir del concepto de entropía de la teoría de la información. A continuación, se aborda el análisis desde la perspectiva de la convergencia en sus dos acepciones, es decir, convergencia «*sigma*» en los niveles de PIB per cápita a través de la descomposición entre empleos per cápita y productividad y la convergencia «*beta*» no condicionada y condicionada siguiendo la reciente literatura sobre la convergencia económica expuesta, entre otros, por BARRO (1991), BARRO & *al.* (1991, 1992, 1995) y SALA-I-MARTÍN (1994), interesada en la convergencia o divergencia de la renta per capita o la productividad en los diferentes países o regiones.

La siguiente sección presenta la descripción de las diferencias de renta por

Recibido: 25.04.03; Revisado: 01.10.03  
e-mail: jdbuen@um.es

El autor agradece a dos evaluadores anónimos sus valiosos comentarios y sugerencias que, sin duda, han contribuido a mejorar en gran medida el contenido de este trabajo. No obstante, los errores cometidos son responsabilidad exclusiva del autor.

<sup>1</sup> Aunque la literatura tradicional de la desigualdad se centra en el individuo y, concretamente, en la distribución

personal de la renta y la más reciente de la convergencia económica parte de la unidad espacial, para analizar la convergencia o divergencia de la renta per cápita o de la productividad de las diferentes unidades espaciales, es razonable combinar las dos vertientes en este contexto, puesto que las dos estudian la distribución de una variable económica en el tiempo. Véase a este respecto GOERLICH (1998).

habitante entre las regiones españolas en la actualidad, separando en una primera aproximación, la parte imputable a las distintas productividades regionales de aquella otra referida a las diferentes tasas de ocupación. En la sección 3 se desarrolla la metodología de las técnicas que van a ser utilizadas en este trabajo. En la sección 4 se aplican las técnicas descritas para analizar los determinantes de la desigualdad del PIB por habitante, el tema de la convergencia-sigma en los niveles de PIB por habitante, productividad y empleos *per cápita* y la convergencia-beta absoluta (no condicionada) y condicionada. Por último, se recogen un conjunto de conclusiones finales.

## 2. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS DIFERENCIAS DE RENTA POR HABITANTE ENTRE LAS REGIONES ESPAÑOLAS

Al igual que sucede con la distribución de otras variables, los niveles de renta por habitante de las regiones españolas muestran una distribución desigual. Tomando como referencia los datos de la Contabilidad Regional de España, que elabora el Instituto Nacional de Estadística<sup>2</sup> y para los años extremos del periodo considerado, 1980 y 2001<sup>3</sup>, se constata (FIG. 1) que la región de menor nivel de renta por habitante es Extremadura con una distancia respecto de la media de -33,7 puntos en el último año disponible (en 1980 es también la región de menor nivel de renta) mientras que la de mayor renta por habitante es Madrid que supera en 32,5 puntos la media nacional (en 1980 la región más rica era la del País Vasco). En términos de distancia respecto a la región más rica, se constata que Extremadura apenas alcanzaba el 45% de la renta de los habitantes del País Vasco en 1980 y actualmente se sitúa

en la mitad de la renta media de los habitantes de Madrid. Por tanto, se pone de manifiesto que si bien la desigualdad entre los extremos es elevada, ésta ha tendido a reducirse entre los años 1980 y 2001. Lógicamente será interesante verificar si considerando todo el periodo muestral el comportamiento de la distribución de la renta por habitante sigue el mismo patrón.

En cuanto al dinamismo mostrado por los diferentes territorios en el periodo contemplado (FIG. 1), observamos que las comunidades que han experimentado un mayor crecimiento del output son Baleares (4,5%) y Madrid (4,3%) y las que ha registrado peores resultados Asturias (2,3%), País Vasco (2,6%), Rioja (2,6%) y Cantabria (2,8%). No obstante, el comportamiento de la variable poblacional ha determinado, paradójicamente, que el mayor incremento de renta (medido en términos de  $VAB_{pc}$ ) se produzca en las regiones con mayor y menor nivel de desarrollo económico, Madrid (3,6%) y Extremadura (3,6%), respectivamente.

En el extremo contrario, el caso de las regiones que han obtenido los resultados más desfavorables corresponde a las regiones de Murcia (2,2%) y la Rioja (2,3%) que son las regiones que han experimentado una mayor caída en sus niveles de renta relativa, en el primer caso, como consecuencia de un crecimiento similar en términos de producto pero muy superior en población respecto a los registros medios nacionales, y en el segundo, por un crecimiento de la población similar pero con un diferencial de crecimiento acumulativo de 0,8 puntos porcentuales respecto al crecimiento nacional (3,4%).

Si centramos nuestra atención en el año 2001, podemos abordar la disparidad en la distribución de la renta por habitante diferenciando qué parte es explicada por la productividad aparente del trabajo ( $\pi$ ) y cuál

<sup>2</sup> Otras fuentes estadísticas reflejan resultados diferentes, como es el caso de los datos elaborados por la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social (FIES), la Fundación Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), etc. Un ejemplo clarificador de esta disparidad es que en el año 2001 la Región de Murcia alcanzaba una renta por habitante del 82% respecto a la media nacional con datos de la CRE, mientras que si los datos proceden de FIES la renta por habitante alcanza el 78,6% de la media nacional. Los resultados se invierten si la región de referencia es Extremadura, ahora en términos de CRE la renta por habitante es del 66,3% mientras que en términos de FIES el resultado es más favorable y alcanza el 71,2%. Hay que tener

en cuenta que en términos de CRE y a precios constantes de 1995 la renta por habitante en España en 2001 fue de 13.300 euros y en el caso de FIES la estimación es de 13.153 euros. Estos resultados ponen de manifiesto la necesidad de homogeneizar las bases de datos de las diferentes fuentes estadísticas regionales.

<sup>3</sup> La elección del periodo contemplado en este trabajo, 1980-2001, obedece estrictamente a criterios de disponibilidad de información oficial así como a los de idoneidad y consistencia estadística que está muy relacionada con la utilización de series largas. Concretamente, para la contrastación que se lleva a cabo en este trabajo del concepto de largo plazo b-convergencia es preferible la existencia de series largas.

FIG. 1. Crecimiento y distribución regional del VABpc

	VABpc relativo			$\Delta(\text{tmaa})^{(1)}$			Distancia <sup>(2)</sup>	
	1980	2001	Ranking 2001	Vabpc	VAB	Población	1980	2001
Andalucía	75,4	75,2	17 <sup>a</sup>	3,0	3,7	0,7	1,73	1,76
Aragón	107,5	107,2	7 <sup>a</sup>	3,0	3,0	0,0	1,22	1,24
Asturias (Principado de)	94,9	87,0	12 <sup>a</sup>	2,6	2,3	-0,2	1,38	1,52
Baleares (Illes)	111,5	112,0	5 <sup>a</sup>	3,0	4,5	1,4	1,17	1,18
Canarias	103,0	92,5	11 <sup>a</sup>	2,5	3,8	1,3	1,27	1,43
Cantabria	106,8	98,9	8 <sup>a</sup>	2,6	2,8	0,2	1,22	1,34
Castilla y León	90,6	94,8	10 <sup>a</sup>	3,2	3,0	-0,2	1,44	1,40
Castilla-La Mancha	82,6	81,3	14 <sup>a</sup>	2,9	3,2	0,3	1,58	1,63
Cataluña	120,0	120,6	4 <sup>a</sup>	3,0	3,3	0,3	1,09	1,10
Comunidad Valenciana	102,7	96,2	9 <sup>a</sup>	2,7	3,4	0,7	1,27	1,38
Extremadura	58,2	66,3	18 <sup>a</sup>	3,6	3,7	0,0	2,24	2,00
Galicia	80,1	79,8	15 <sup>a</sup>	3,0	2,8	-0,1	1,63	1,66
Madrid (Comunidad de)	117,2	132,5	1 <sup>a</sup>	3,6	4,3	0,7	1,11	1,00
Murcia (Región de)	96,2	82,0	13 <sup>a</sup>	2,2	3,3	1,1	1,36	1,62
Navarra (C. Foral de)	130,0	126,3	2 <sup>a</sup>	2,8	3,3	0,4	1,01	1,05
País Vasco	130,6	122,5	3 <sup>a</sup>	2,7	2,6	-0,1	1,00	1,08
Rioja (La)	128,9	111,4	6 <sup>a</sup>	2,3	2,6	0,3	1,01	1,19
Ceuta y Melilla	85,0	80,5	16 <sup>a</sup>	2,7	3,7	0,9	1,54	1,65
<b>España</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>		<b>3,0</b>	<b>3,4</b>	<b>0,4</b>	<b>1,31</b>	<b>1,33</b>

<sup>(1)</sup>  $\Delta(\text{tmaa})$ : Tasa de crecimiento media anual acumulativa de las variables expresada en %.

<sup>(2)</sup> Expresada como el cociente entre el Vabpc de cada región respecto al Vabpc máximo en cada uno de los años.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Contabilidad Regional de España.

por el empleo<sup>4</sup> per cápita ( $O_{pc}$ ). Esta separación procede de la identidad contable

$$PIB_{pc} = \Pi \times O_{pc} \quad [1]$$

y como es lógico se cumple tanto a escala regional como nacional. Tomando logaritmos y haciendo la diferencia entre los dos ámbitos se obtiene la expresión:

$$\ln(PIB_{pc})_i - \ln(PIB_{pc}) = [\ln(\Pi)_i - \ln(\Pi)] + [\ln(O_{pc})_i - \ln(O_{pc})] \quad [2]$$

La expresión [2] nos muestra, para cada región  $i$ , que la diferencia en el logaritmo del  $PIB_{pc}$  respecto a la media nacional se

descompone en dos sumandos, la parte imputable a las diferencias de productividad aparente del trabajo (PAT) y la atribuida a las diferencias en los ocupados per cápita. En la FIG. 2A se ordenan las regiones en orden creciente de menor a mayor nivel de  $PIB_{pc}$ . Como puede observarse, la región más pobre Extremadura, registra una diferencia negativa de 0,43 puntos en términos del logaritmo del  $PIB_{pc}$  de los cuales -0,27 puntos (casi las 2/3 partes) corresponden a las diferencias en el logaritmo de la productividad aparente del trabajo y -0,16 puntos a las diferencias en el logaritmo de los ocupados per cápita.

<sup>4</sup> En esta investigación se han utilizado las estadísticas de personas ocupadas de la Encuesta de Población Activa (EPA) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística. Los datos se corresponden con las series enlazadas

y reponderadas realizada por el INE y que abarcan el periodo 1976-1992 y el periodo 1993-2001. Por tanto, se trata de una serie homogénea que no introduce sesgos imputables a metodologías diferentes.

De manera genérica las FIGS. 2A, 2B y 2C muestra que las regiones más pobres son las que tienen una menor productividad aparente del trabajo a la vez que una menor proporción de empleos por habitante (cociente entre ocupados y habitantes).

Con respecto a la productividad aparente del trabajo (FIG. 2B), los valores más negativos se registran en Extremadura y Galicia mientras que en el lado positivo destacan Baleares y Madrid. Por lo que se refiere a los niveles de los ocupados per cápita (FIG. 2C) los valores más negativos se obtienen en Andalucía, Ceuta y Melilla y Extremadura y en el lado positivo destacan las regiones de País Vasco y Madrid.

De este análisis preliminar en el que se considera la distribución de la renta per cápita en los dos años extremos del periodo muestral 1980 y 2001, cabe extraer dos primeras conclusiones: la primera es que la desigualdad de renta por habitante se ha reducido, aunque de forma tenue, al constatarse que la distancia entre la región más rica (País Vasco en 1980 y Madrid en 2001) y la más pobre (Extremadura) ha disminuido casi el 10%; la segunda que las regiones más pobres generalmente registran niveles de productividad aparente del trabajo y tasas de ocupación más bajos que las regiones más ricas.

### 3. MEDIDAS Y TÉCNICAS ELEGIDAS PARA EL ESTUDIO DE LA DESIGUALDAD Y LA CONVERGENCIA

Desde la perspectiva de la desigualdad, la elección del índice de Theil en relación con la amplia gama de indicadores disponibles (coeficientes de variación, Gini, Williamson, etc.) se debe a que tiene la propiedad de ser linealmente descomponible, es decir, permite diferenciar la influencia que tiene en la evolución de la desigualdad de la renta por habitante, la productividad aparente del trabajo, el nivel de ocupación y los factores demográficos (tasa de actividad), como veremos más adelante.

En nuestro contexto, contemplamos  $n$  regiones cuya renta por habitante es  $x_i = Y_i/N_i$ , donde  $Y_i$  es la renta y  $N_i$  la población de la región  $i = 1, 2, \dots, n$ . Asimismo,  $p_i$  es la población relativa,  $p_i = N_i/N$ , e  $y_i$  la proporción de renta de la región  $i$ ,  $y_i = Y_i/Y$ . Por tanto, la renta por habitante media del conjunto de regiones es una media aritmética ponderada:

$$\mu = \frac{Y}{N} = \sum_{i=1}^n p_i x_i$$

El índice de THEIL (1967) como medida de desigualdad se plantea a partir del concepto de entropía de la teoría de la información<sup>5</sup>.

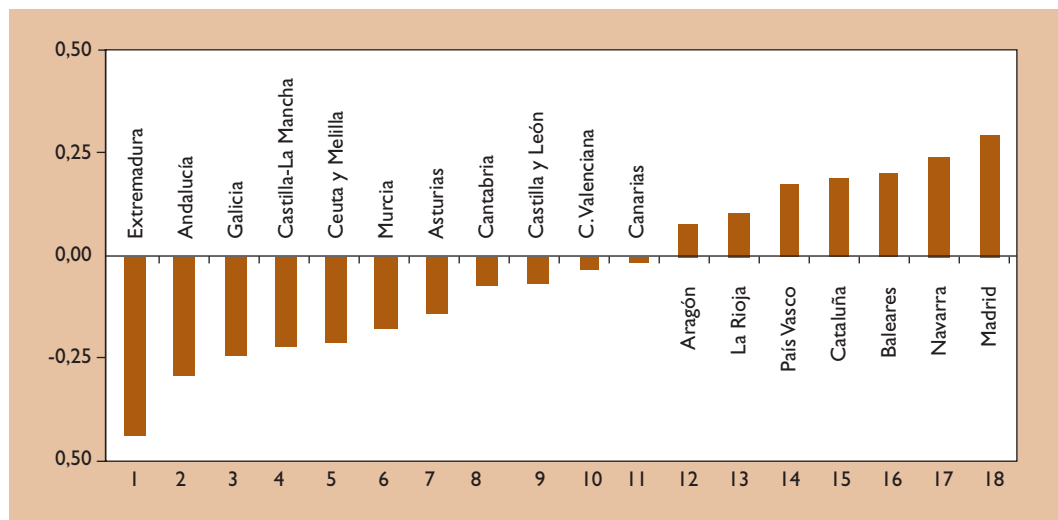


FIG. 2A. Diferencias con respecto a la medida del logaritmo del PIB<sub>pc</sub>

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: CRE y EPA.

<sup>5</sup> La idea que subyace es la siguiente: sea  $q$  la probabilidad de que ocurra un suceso, entonces el contenido informativo de que tal suceso haya ocurrido  $h(q)$ , es una función decreciente

de  $q$ , es decir, cuanto menos probable sea un suceso, más interesante será conocer que éste ha ocurrido. La función que se ajusta es  $h(q) = -\log(1/q)$ .

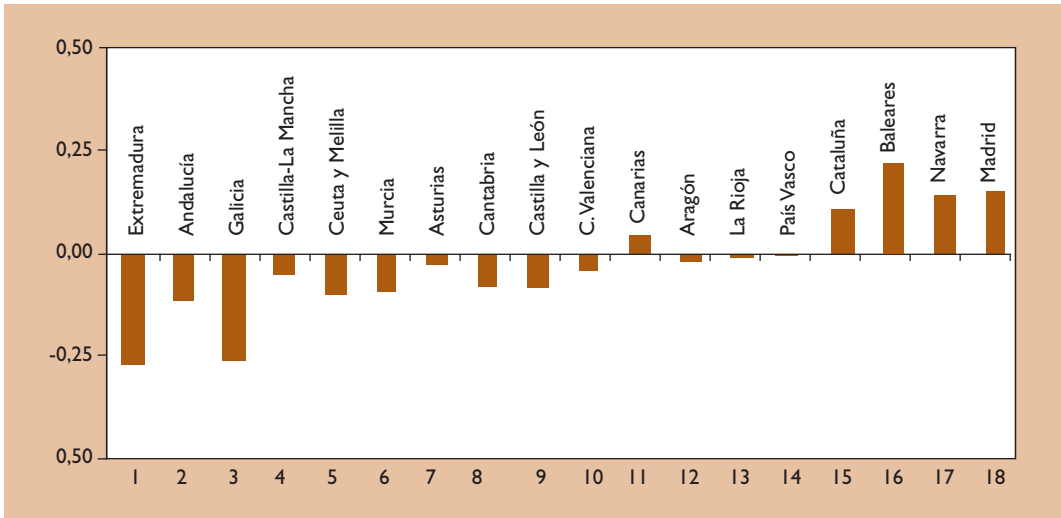


FIG. 2B. Diferencias con respecto a la medida del logaritmo de la productividad

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: CRE y EPA.

Puede observarse, que de la clase de medidas generalizadas de entropía y que viene dada por

$$T(\beta) = \frac{1}{\beta(\beta - 1)} \sum_i p_i \left[ \left( \frac{x_i}{\mu} \right)^\beta - 1 \right] \quad \beta \neq 0, 1$$

donde  $\mu = \sum_{i=1}^n p_i x_i$  [3]

se pueden considerar como casos particulares cuando  $\beta \rightarrow 0, 1$ , y que se conoce en la

literatura como la familia de índices de Theil. Mientras que el límite inferior de  $T(\beta)$  es siempre 0, igualdad perfecta, el límite superior varía con el valor de  $\beta$  (máxima desigualdad).

Tal y como afirma GOERLICH, (1998) la familia de índices de Theil cumple las propiedades exigibles a los índices de desigualdad, como son la independencia de la escala y del tamaño de la población y el principio de las transferencias de Pigou-Dalton,

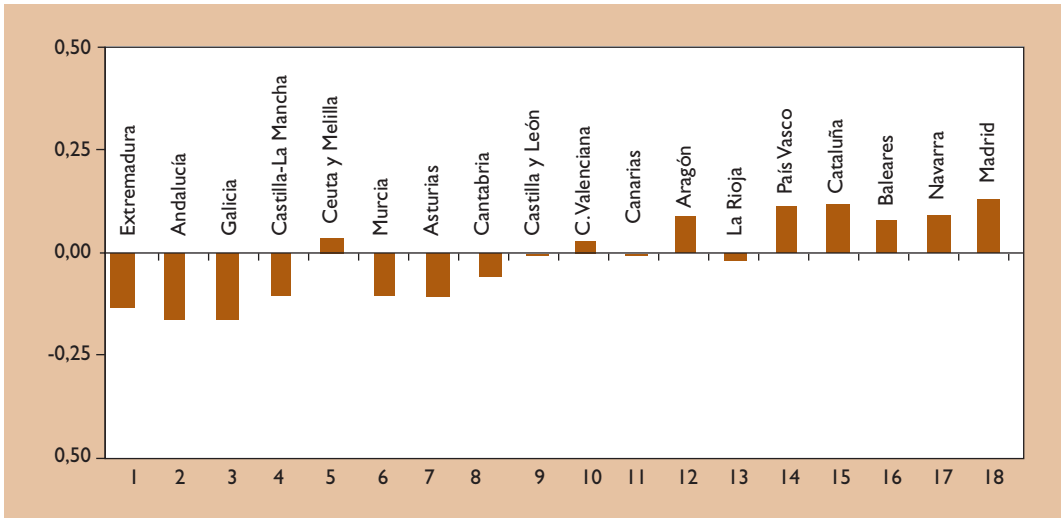


FIG. 2C. Diferencias con respecto a la medida del logaritmo del Empleo<sub>pc</sub>

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: CRE y EPA.



además de la ya mencionada descomponibilidad<sup>6</sup>. Por otro lado, el parámetro  $\beta$  afecta a la sensibilidad del índice ante las transferencias entre ricos y pobres en función de en qué parte de la distribución se realicen. Está demostrado que, a medida que  $\beta$  disminuye el índice  $T(\beta)$  es más sensible a las transferencias en la parte inferior de la distribución, mientras que cuando  $\beta$  aumenta el índice es más sensible a las transferencias en la parte superior de la distribución.

Las dos medidas del índice de Theil se obtienen aplicando la regla de L'Hopital en (3) cuando  $\beta = 1$  y  $\beta = 0$ , y cuya interpretación es la comparación entre las proporciones de renta y población, de tal forma que, en el caso de  $\beta = 1$  la medida de la desigualdad se pondera por proporciones de renta, mientras que en el caso de  $\beta = 0$  la desigualdad se pondera por proporciones de población.

$$T(1) = \sum_i p_i \left( \frac{x_i}{\mu} \right) \log \left( \frac{x_i}{\mu} \right) \quad [4]$$

Los valores de  $T(1)$  varían entre 0, igualdad perfecta, y  $\log p_i$ , que indica máxima desigualdad, que se corresponde con la situación en la que una región acapara toda la renta.

$$T(0) = -\sum_i p_i \log \left( \frac{x_i}{\mu} \right) \quad [5]$$

En este caso,  $T(0)$  alcanza el valor 0 cuando las proporciones de renta y de población de las diferentes regiones se igualan.

Retomando el argumento de la descomponibilidad como criterio principal para elegir como medida de la desigualdad el índice de Theil recordemos que la renta por habitante es el producto de una serie de factores<sup>7</sup>, a saber, la productividad aparente del trabajo, la tasa de ocupación, la tasa de actividad y la tasa de población en edad de trabajar. Obsérvese que el producto de las

tres últimas tasas se corresponde con la tasa de ocupados por habitante<sup>8</sup>.

En términos de identidad contable, la desagregación es la siguiente:

$$x_i = \frac{Y_i}{N_i} = \frac{Y_i}{E_i} \cdot \frac{E_i}{A_i} \cdot \frac{A_i}{PET_i} \cdot \frac{PET_i}{N_i} \quad [6]$$

donde  $x_i$  es la renta por habitante,  $Y_i$  es la renta<sup>9</sup>,  $E_i$  la población ocupada,  $A_i$  la población activa,  $PET_i$  la población en edad de trabajar y  $N_i$  la población de la región  $i = 1, 2, \dots, n$ .

La descomposición del índice se puede expresar en los siguientes términos: utilizamos en este caso el índice de Theil

$$T(0) = -\sum_i p_i \log \left( \frac{x_i}{\mu} \right) \text{ que satisface la}$$

propiedad de ser aditivamente separable en sus factores, al igual que el índice  $T(1)$ . Teniendo en cuenta la expresión (4) podemos reescribir la identidad  $x_i = y_i \cdot e_i \cdot a_i$ , [4'] donde  $y_i = Y_i/E_i$  es la productividad aparente del trabajo;  $e_i = E_i/A_i$  es la tasa de ocupación, y  $a_i = A_i/N_i$  es la tasa de actividad. Teniendo en cuenta (4') obtenemos

$$T(0) = \sum_i p_i \log \left( \frac{y_i \cdot e_i \cdot a_i}{\mu} \right) \text{ y como}$$

$\mu = y \cdot e \cdot a$ , en donde  $y = \sum p_i y_i$ ;  $e = \sum p_i e_i$ ;  $a = \sum p_i a_i$ , lo que permite formular que,

$$\begin{aligned} I(x) &= -\sum p_i [\log y/y + \log e/e + \log a/a] = \\ &= -[\sum p_i \log y/y] + [-\sum p_i \log e/e] + \\ &\quad + [-\sum p_i \log a/a] \end{aligned}$$

Finalmente, teniendo en cuenta la definición del índice  $T(0)$ , podemos escribir:

$$I(x) = I(y) + I(e) + I(a)$$

La utilidad del índice es que nos proporciona una información sobre los

<sup>6</sup> Las propiedades básicas se refieren a la independencia de la escala, es decir, el índice no varía cuando la renta per cápita de cada región se modifica en la misma proporción. Bajo esta propiedad el índice es insensible al nivel de renta medio, lo que implica que la desigualdad es considerada como un problema relativo. También es independiente del tamaño de la población, es decir, el índice no varía cuando el número de personas en cada región se modifica en la misma proporción. El índice es sensible a los cambios en la población relativa de las regiones. Finalmente, el índice cumple el principio de las transferencias de Pigou-Dalton, es decir, cualquier transferencia de una región rica a una más pobre que no modifique sus posiciones relativas reduce el índice.

<sup>7</sup> En el apartado anterior hemos descompuesto la renta por habitante en el producto de dos factores, la productividad del trabajo y los ocupados por habitante. Es inmediato contemplar que esta última variable se puede descomponer a su vez en el producto de la tasa de ocupación, la tasa de actividad y proporción de población mayor de 16 años.

<sup>8</sup> En la aplicación práctica que realizamos del índice de Theil, la descomposición de la renta por habitante es el producto de la productividad, la tasa de ocupación y los activos por habitante o tasa de actividad en sentido amplio.

<sup>9</sup>  $Y_i$  es la renta a precios constantes.

factores de la desigualdad y la importancia relativa de cada una de ellos. No obstante, una de las limitaciones más importantes de este índice radica en la existencia de una asimetría implícita de tal forma que cuando se pretende evaluar el grado de uniformidad con que se reparten dos variables, población y PIB en el territorio, la separación entre  $p$  e  $y$  ( $T^{py}$ ) no es la misma que de  $y$  a  $p$  ( $T^{yp}$ ). Esta asimetría impide saber realmente cuál es la separación entre dos distribuciones, por lo que será obligado señalar cuál es la distribución de partida y cuál la de llegada, lo que resuelve el problema en cada sección transversal. No obstante, en estática comparada el problema no se resuelve ya que aquí pueden aparecer discrepancias no sólo de magnitud sino también de sentido de evolución, de forma que, por ejemplo, resulte que  $y$  se aproxima a  $p$ , a la vez que  $p$  se aleja de  $y$ .

Desde la óptica de la convergencia, por lo que se refiere a la «convergencia- $\sigma$ » esta es una medida de dispersión que nos informa de la evolución en el tiempo de la desviación standard del logaritmo del PIB por habitante entre las regiones. Por tanto, su interpretación es que cuando se reduce la desviación de las rentas per cápita del conjunto de regiones, éstas muestran una tendencia a aproximarse en el tiempo.

Su planteamiento formal es:

$$\sigma_t \left[ \frac{\sum (\ln PIBpc_{it} - \ln PIBpc_t)^2}{n} \right]^{1/2} \quad [7]$$

donde  $\ln PIBpc_t$  es el logaritmo del PIB por habitante del conjunto de la economía española y « $n$ » es el número de regiones españolas que en nuestra aplicación contemplamos 18.

En el caso de la convergencia- $\beta$ , partimos de un modelo de convergencia<sup>10</sup> en el que la renta relativa de una región  $r$  evoluciona según el proceso de la siguiente ecuación

$$\Delta \tilde{y}_{rt} = \alpha_r - \beta \tilde{y}_{rt} + \varepsilon_{rt} \quad [8]$$

donde  $\Delta \tilde{y}_{rt} = \tilde{y}_{rt+1} - \tilde{y}_{rt}$  es la tasa de crecimiento de la renta relativa expresada como diferencial de crecimiento con la media nacional.

Como puede observarse, el parámetro  $\beta$  es el coeficiente de pendiente y es el que nos mide la velocidad de convergencia (divergencia) de la distribución de la renta. En el caso que  $\beta > 0$ , la tasa de crecimiento es una función decreciente del nivel de renta y por tanto las regiones pobres crecen más rápidamente que las ricas. Asimismo, cuanto mayor sea  $\beta$  mayor será el ritmo al que se reducen las diferencias regionales y menor la dispersión de las rentas relativas. Sin embargo, cuando  $\beta < 0$  las regiones ricas crecen más rápidamente que las pobres y la desigualdad aumenta en el tiempo.

El que las regiones pobres tiendan a crecer más rápidamente que las ricas se puede justificar por la existencia de tres mecanismos<sup>11</sup> que operan de la siguiente manera: a) rendimientos decrecientes de los factores, y en el caso de la inversión su rentabilidad es decreciente del stock de capital acumulado; b) la difusión tecnológica, de forma que existe capacidad para adoptar las técnicas de las regiones ricas a bajo coste; c) la estructura sectorial de la producción y del empleo, en la que las regiones pobres tienen un mayor peso del sector agrícola y esto permite un mayor transvase de mano de obra del sector hacia el resto donde la productividad es más elevada.

No obstante, han proliferado también argumentos que plantean mecanismos de divergencia en tanto en cuanto en la realidad no se cumplen las hipótesis de la teoría neoclásica. Estos se identifican con: a) existencia de rendimientos crecientes del capital físico que implica que su retribución no se iguale a su productividad marginal. La existencia de economías de escala y aglomeración contribuyen al aumento de los rendimientos de las inversiones realizadas en las regiones más ricas por lo que el capital no fluirá hacia las regiones atrasadas. Al contrario, se generará un proceso acumulativo en las regiones más prósperas con el resultado de divergencia acumulativa entre las mismas (KALDOR, 1970). Asimismo, existen rendimientos crecientes del capital humano, en las zonas más desarrolladas, con un nivel educativo más alto y por tanto con un trabajo

<sup>10</sup> Para nuestro propósito utilizamos en este trabajo el seguido por FUENTE, (1998) ya que permite adoptar diversas variantes de la ecuación de convergencia. Asimismo,

se utiliza el PIB por habitante relativo expresado en desviaciones logarítmicas sobre el promedio nacional, esto es,  $\tilde{y}_{rt} = \ln Y_{rt} - \ln Y_t$ .

<sup>11</sup> Para mayor detalle véase FUENTE, (1996, 1998).

más productivo; b) existencia de costes de traslado (transporte y comunicación), riesgo e incertidumbre asociados a la calidad de los *inputs* y factores locales de producción suponen un obstáculo a la movilidad interregional; c) existencia de funciones de producción no idénticas en las regiones ricas y atrasadas, que conllevan distintos tipos de producciones con factores y tecnologías muy distintas, imposibilitan la movilidad y sustituibilidad de los factores de producción.

En el marco del modelo de convergencia es posible plantear tres conceptos de convergencia<sup>12</sup>: en primer lugar, la denominada *convergencia- $\sigma$*  que plantea si la dispersión de la distribución de la renta por habitante tiende a reducirse en el tiempo. En segundo lugar, se plantea la *convergencia- $\beta$*  en su doble acepción, de *convergencia- $\beta$  absoluta* que nos indica si las regiones pobres tienden alcanzar la renta de las regiones ricas y alcanzar el mismo nivel de renta por habitante en todas las regiones; y de *convergencia- $\beta$  condicional* que se produce cuando cada región converge a su propio estado estacionario. Los tres conceptos anteriores están relacionados pero no son equivalentes, ya que la *convergencia- $\beta$*  es condición necesaria pero no suficiente para la de *convergencia- $\sigma$* <sup>13</sup>. Asimismo, la interpretación de ambas acepciones es muy diferente ya que en el caso de la *convergencia- $\beta$  absoluta o incondicionada* implica la tendencia a la igualación de las rentas por habitante, siendo el nivel esperado de renta independiente de su valor inicial, permitiendo un fuerte dinamismo en las posiciones relativas de las regiones. Por su lado, la *convergencia- $\beta$  condicional* implica que cada región tiende a alcanzar su propio estado estacionario y éstos pueden ser muy diferentes entre regiones lo que generaría una fuerte tendencia a que prevalezcan las mismas posiciones relativas de las regiones.

Seguidamente aplicaremos éstos conceptos a los datos de las regiones españolas para el periodo 1980-2001<sup>14</sup> elaborados por el

Instituto Nacional de Estadística y contenidos en la publicación Contabilidad Regional de España.

#### 4. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA DESIGUALDAD Y SUS FACTORES EXPLICATIVOS, LA HIPÓTESIS DE CONVERGENCIA- $\sigma$ Y LA HIPÓTESIS DE CONVERGENCIA- $\beta$ NO CONDICIONADA Y CONDICIONADA

La descomposición del índice de Theil permite cuantificar las contribuciones de sus factores a la evolución de la desigualdad. Los resultados de su aplicación para el periodo 1980-2001 se muestran en la FIG. 3 y de él se desprenden tres conclusiones importantes:

1ª. Las desigualdades regionales en PIB por habitante se han reducido en los últimos 21 años, básicamente por la reducción de las disparidades interregionales de productividad aparente del trabajo.

2ª. Durante la década de los ochenta las diferencias interregionales de productividad aparente del trabajo han explicado más del 70% de las desigualdades observadas en España. En la primera mitad de los años noventa este porcentaje ha descendido hasta el 60%, mientras que en la segunda mitad de los noventa ha vuelto a alcanzar valores superiores al 70%. Esto significa que, si se eliminasen las diferencias de productividad aparente del trabajo se habrían reducido las desigualdades interregionales de renta por habitante en más de las 2/3 partes. El resto viene explicado, por las diferencias en las tasas de ocupación (en un % creciente hasta mediados de los noventa) que han llegado a explicar casi 1/4 parte de la desigualdad total del PIB por habitante y por las diferencias en las tasas de actividad (alrededor del 18%), que han tenido un comportamiento prácticamente estabilizado.

3ª. En la segunda mitad de los noventa, la causa exclusiva de la convergencia en PIB

<sup>12</sup> Originariamente planteados por BARRO & al (1991,1992).

<sup>13</sup> Efectivamente cuando  $\beta < 0$  la dispersión de las rentas por habitante tenderá a aumentar con el tiempo, al crecer más rápidamente las regiones ricas. Sin embargo, cuando  $\beta > 0$  no necesariamente la dispersión tiende a reducirse ya que depende de si el valor inicial de la dispersión es mayor o menor que el existente en la distribución del estado estacionario de la renta. Para un mayor detalle véase de la FUENTE.(1998).

<sup>14</sup> La variable utilizada es el PIB a precios constantes.

Como los datos originales de la CRE están estimados para el periodo 1980-1995 en base 1986 y los del periodo 1995-2001 en base 1995, para trabajar con datos homogéneos hemos aplicado las tasas de variación reales del periodo 1995-2001 para obtener los niveles de la variable en la base 1986. Así, obtenemos una serie expresada en la misma base. No cabe duda, que los datos del periodo se verán sometidos a variaciones de mayor o menor alcance cuando el INE estime y reelabore la serie completa en base 1995.

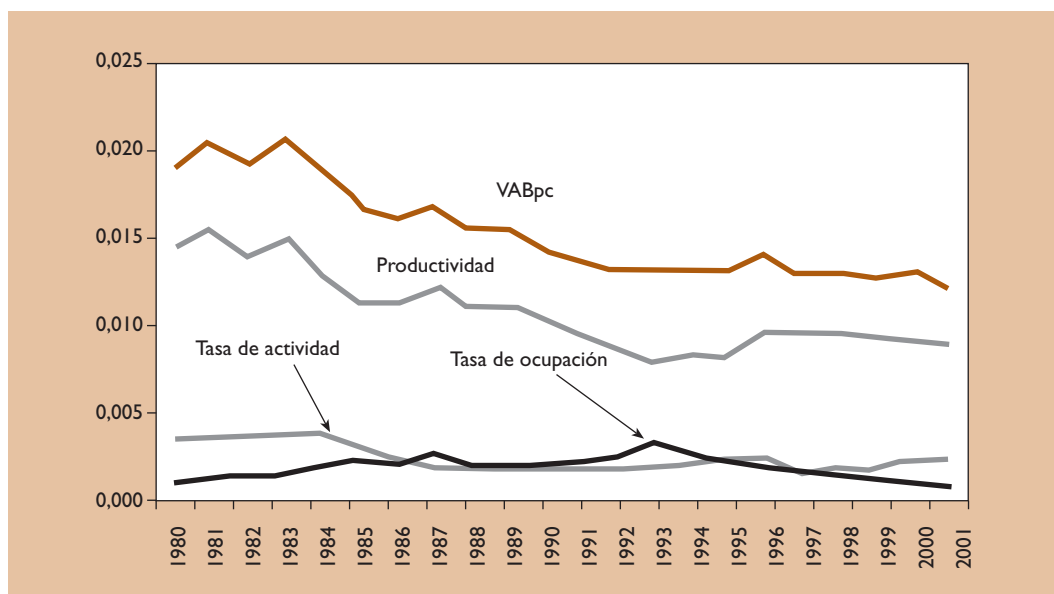


FIG. 3. Índice de Theil

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: CRE y EPA.

por habitante ha sido la notable reducción de las disparidades regionales en las tasas de ocupación puesto que se reactivan las diferencias interregionales de productividad aparente del trabajo y aumentan ligeramente las diferencias en tasas de actividad. Concretamente, la desigualdad observada en la renta por habitante en el año 2001 viene explicada en un 72,5% en las diferencias interregionales de productividad aparente del trabajo, en un 8% atribuible a las disparidades en las tasas de ocupación y el resto (19,5%) por las diferencias interregionales en tasas de actividad.

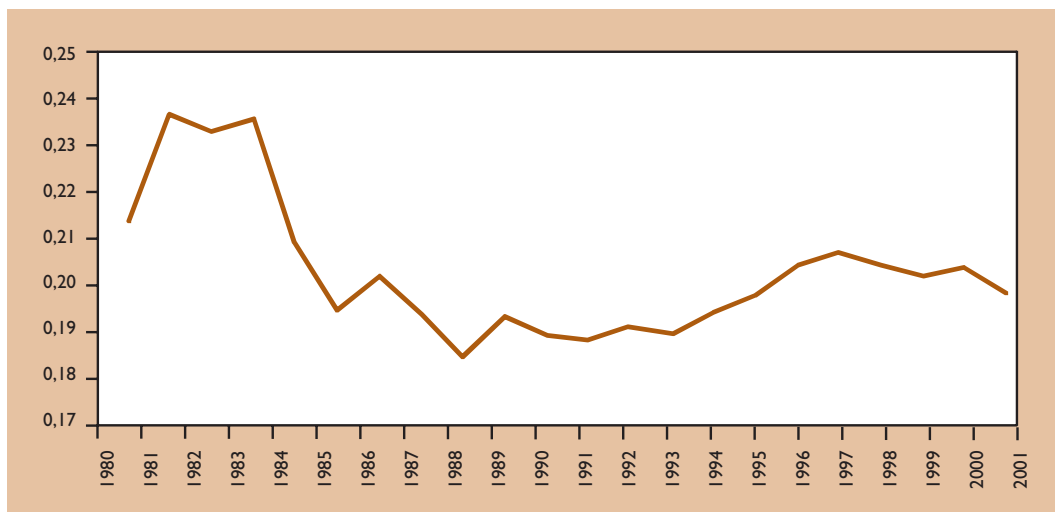
De la aplicación de la hipótesis de convergencia- $\sigma$ , se obtiene la confirmación de un proceso de convergencia en el logaritmo del PIB por habitante en el periodo 1980-2001. Es decir la distancia entre los niveles de PIB por habitante es cada vez más reducida. Estos resultados se recogen en la FIG. 4 que muestra una mayor intensidad en la reducción de la dispersión de las rentas por habitante en la década de los ochenta. Este proceso se interrumpe durante la primera mitad de los noventa manteniéndose

el nivel de la disparidad y, posteriormente, se produce un proceso de divergencia en el último quinquenio. No obstante, durante el periodo considerado la reducción de la disparidad se aproxima al 10%.

Para obtener una justificación<sup>15</sup> precisa del por qué el proceso de convergencia se interrumpe a finales de los años ochenta y en la segunda mitad de los noventa se inicia un proceso de divergencia, se presenta en la FIG. 5 la convergencia- $\sigma$  en los niveles de productividad y en la FIG. 6 la convergencia- $\sigma$  en ocupados por habitante. Lo que indican estas dos figuras es que a partir de 1989 se inicia un proceso de divergencia en los niveles de las tasas de ocupación, es decir, aumenta la dispersión en la distribución de las mismas en el ámbito regional y al mismo tiempo se agota el proceso de convergencia en los niveles de productividad, e incluso en los últimos años aumenta la dispersión en la distribución de la productividad a escala regional. La explicación en el caso de las productividades regionales hay que buscarlas precisamente en que las disparidades se han reducido de forma notable, no esperándose mejoras sustanciales

<sup>15</sup> De la FIG. 4 se desprende también la existencia de una relación estrecha entre el ciclo económico y el proceso de convergencia, de tal forma, que en los periodos de expansión se

tiende a la reducción de la dispersión de las rentas por habitante mientras que en los periodos recesivos se producen aumentos de la dispersión.



**FIG. 4. Desviación estándar del logaritmo del PIBpc**

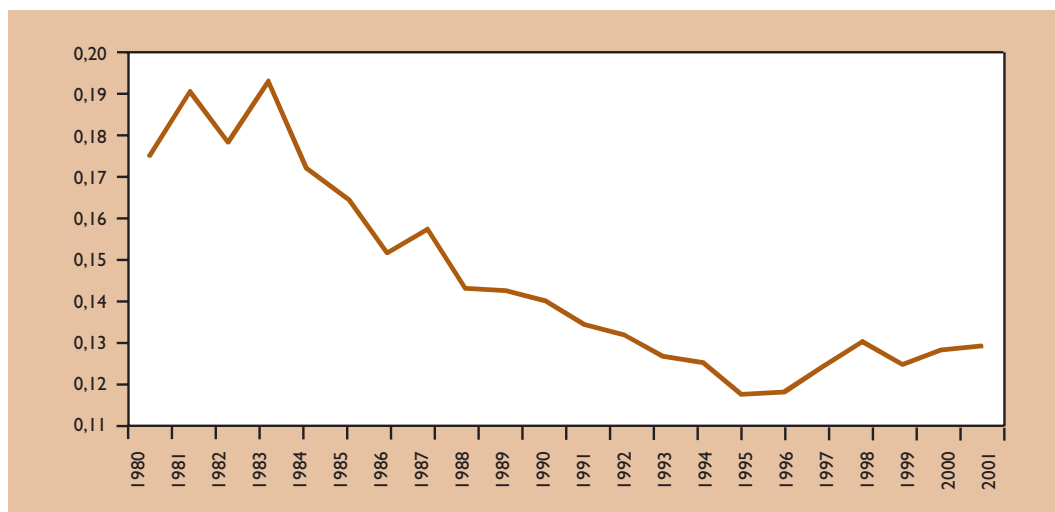
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: CRE y EPA.

en este proceso. No obstante, la tendencia a elevar ligeramente las diferencias proviene de las diferentes estructuras ocupacionales que se han acentuado en los últimos años.

En el caso de la convergencia- $\beta$  la hipótesis a contrastar es si el crecimiento de la renta por habitante relativa está relacionada con la brecha o distancia inicial de renta por habitante relativa. Es decir, si las regiones que

partían de unos niveles más reducidos de renta por habitante son las que experimentan un mayor crecimiento de sus rentas relativas<sup>16</sup>. En la FIG. 7 se recogen los resultados de la regresión de convergencia no condicionada en la que la variable dependiente es la tasa promedio de crecimiento de la renta relativa.

Ecuación de convergencia beta no condicionada en PIB<sub>pc</sub> relativo:



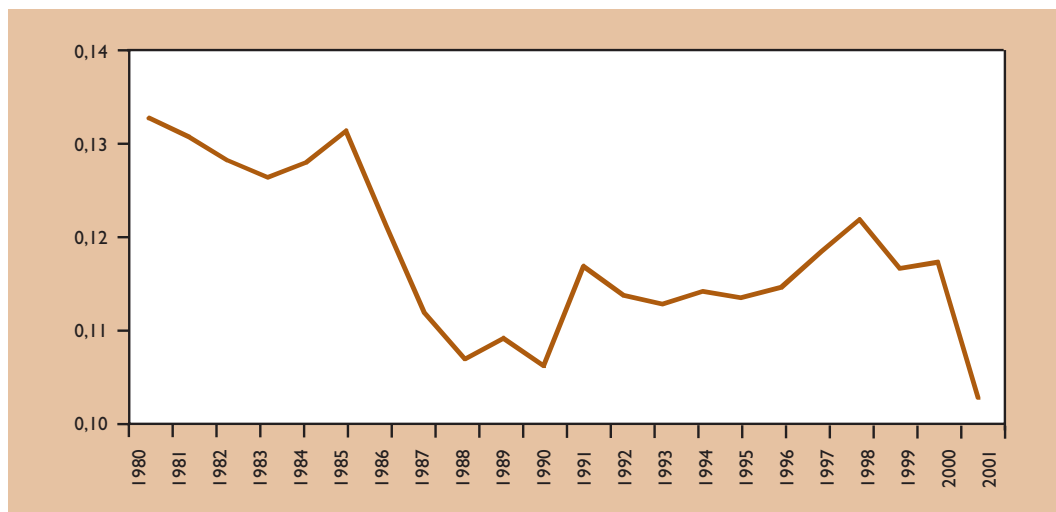
**FIG. 5. Desviación estándar del logaritmo de la Productividad**

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: CRE y EPA.

<sup>16</sup> Algunos autores, entre ellos J.L. Raymond, denominan este proceso la «ventaja de ser pobre cara al crecimiento».

Obsérvese que en el caso de  $\beta > 0$  cuanto mayor sea la brecha inicial mayor es el diferencial de crecimiento.





**FIG. 6. Desviación estándar del logaritmo de los Ocupadospc**

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: CRE y EPA.

$$\Delta \tilde{y}_r = -0,000243 - 0,008 \tilde{y}_{r1980} \quad R^2 = 0,5537$$

(−3,561) (−2,332)

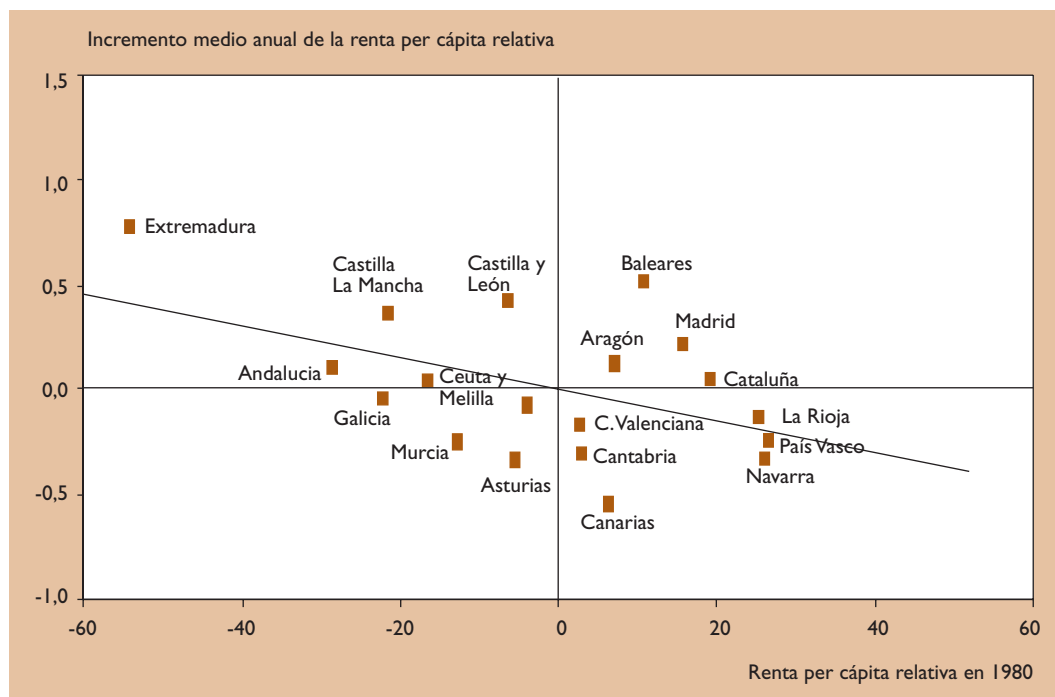
(las cifras entre paréntesis representan el valor del estadístico «t» y  $R^2$  es el coeficiente de determinación).

De la ecuación anterior se deduce que el ritmo de crecimiento ha sido mayor en las regiones que en 1980 eran más pobres como indica la pendiente negativa de la recta de regresión. El coeficiente (0,008) indica que el proceso de igualación de las rentas es muy lento ya que cada año se elimina sólo el 0,8% del diferencial de renta con el promedio nacional.

En este contexto, puede resultar útil realizar un ejercicio que nos permita conocer cuál es el crecimiento de las diferentes regiones no considerando el efecto convergencia (que consiste en que las regiones pobres tienen una ventaja de cara al crecimiento relativo como consecuencia de su posición inicial más desfavorable). Para aislar el comportamiento de cada región del efecto de la convergencia se puede calcular la desviación de cada región con respecto a la recta de regresión ajustada. Así, obtendríamos las tasas de crecimiento corregidas del efecto convergencia. En la FIG. 8 se recogen las tasas de crecimiento relativo reales y corregidas de las regiones

españolas en el periodo 1980-2001. Se observa que una vez corregido el efecto convergencia, las regiones que han tenido un comportamiento mejor que el promedio han sido Baleares, Madrid, Cataluña, Aragón, Castilla La Mancha, Extremadura y la Rioja. En el lado opuesto, se encuentran las regiones de Cantabria, Asturias, Galicia, Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Navarra y Ceuta y Melilla. Por último, las regiones que han obtenido el peor resultado, tanto real como corregido, son Canarias, Castilla y León, Cantabria y Asturias que han registrado tasas de crecimiento entre medio punto y un punto anual por debajo del promedio.

Finalmente, se plantea la hipótesis de la convergencia «beta» condicionada mediante la estimación del modelo de efectos fijos en el que estos últimos se interpretan como factores (diferencias) determinantes que condicionan la convergencia y que definen las características fundamentales de cada región como la estructura productiva, dotación de factores, etc. Un procedimiento para estimar los efectos fijos consiste en obtener dieciocho términos constantes individuales específicos de cada región. Para ello se estima la ecuación de convergencia [8] de forma individual para cada región y se introducen los respectivos términos constantes en el modelo de efectos fijos. Al estimar dicho modelo la tasa de convergencia condicionada  $\beta_c$ , refleja el ritmo



**FIG. 7. Convergencia beta en renta por habitante relativa, 1980-2001**

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: CRE y EPA.

medio al que las regiones se aproximan a sus propios estados estacionarios o equilibrios a largo plazo. En este caso la tasa de convergencia se ve incrementada considerablemente respecto de la obtenida en la convergencia no condicionada. En la FIG. 7 se reflejan los resultados de la convergencia  $\beta_c$  en renta por habitante relativa en las regiones españolas. Se constata que la tasa de convergencia aumenta de forma notable  $\beta_c = 6,9\%$  y que la mayoría de las constantes regionales resultan significativas, poniendo de manifiesto que para las regiones pobres, aunque su posición relativa desfavorable puede convertirse en una ventaja para crecer más deprisa, ésta se puede ver más que compensada por otros factores que dificultan el crecimiento relativo. A modo de ejemplo, los términos constantes más negativos corresponden a las regiones con menor nivel de desarrollo como Andalucía, Galicia y Extremadura. Por el contrario, los términos constantes positivos más elevados corresponden a las regiones con mayor nivel de desarrollo como País Vasco, Navarra, Cataluña, Baleares y Madrid.

En definitiva, los resultados obtenidos confirman la hipótesis de convergencia beta, en el sentido, de que una menor renta relativa por habitante se traduce en una ventaja de cara al crecimiento relativo. No obstante, la hipótesis de convergencia beta condicionada matiza que la existencia de otros factores específicos (implícitos en los términos constantes) como la estructura productiva, dotación de factores, nivel de cualificación, etc., pueden contrarrestar el potencial de crecimiento de las regiones más pobres.

En este sentido, los resultados de la ecuación de convergencia condicionada constatan la existencia de importantes disparidades en la renta por habitante de las regiones españolas y que, muy posiblemente, tienen un carácter persistente ya que como muestra la FIG. 8 las diferentes regiones españolas están muy próximas a sus respectivos estados estacionarios por lo que no cabe esperar cambios importantes en sus posiciones relativas. Por tanto, no es probable que se produzca una reducción significativa del nivel de desigualdad regional, sino más bien una tendencia al mantenimiento de la

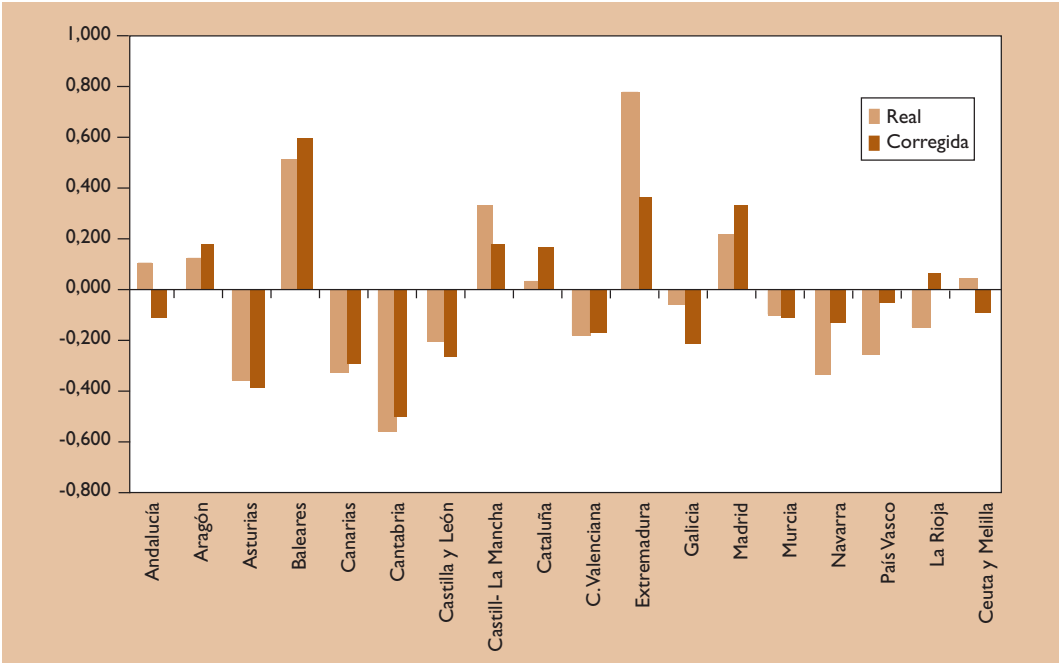


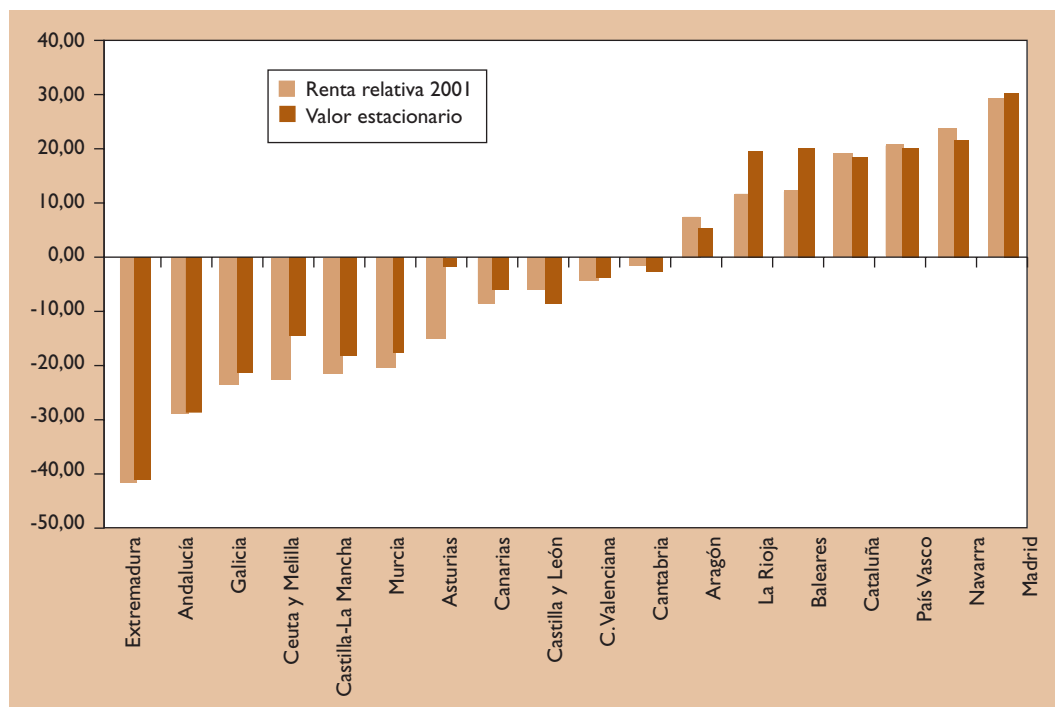
FIG. 8. Crecimiento relativo real y corregido del efecto convergencia, 1980-2001

Fuente: Elaboración propia.

FIG. 9. Convergencia beta en renta por habitante relativa

Variable dependiente $\Delta^{t+h} \tilde{y}_{rt}$		
Variables explicativas $\tilde{y}_{rt}$	Coefficiente $\beta$ 0,069	Estadístico t 3,484
Constantes		
Andalucía	-0,136	2,44
Aragón	0,032	2,03
Asturias	-0,014	1,30
Baleares	0,035	1,36
Canarias	-0,006	1,38
Cantabria	-0,006	1,16
Castilla y León	-0,023	2,41
Castilla-La Mancha	-0,036	2,39
Cataluña	0,024	2,16
C. Valenciana	-0,004	1,26
Extremadura	-0,108	1,82
Galicia	-0,099	2,36
Madrid	0,020	2,02
Murcia	-0,016	1,21
Navarra	0,081	2,17
Pais Vasco	0,034	2,38
Rioja (La)	0,020	0,56
Ceuta y Melilla	-0,077	2,31

Fuente: Elaboración propia.



**FIG. 10. Renta relativa regional en 2001 y valor estacionario estimado**

Fuente: Elaboración propia.

misma o incluso aumentos de la desigualdad en función del impacto de perturbaciones aleatorias (influencia conjunta de los factores específicos, rendimientos crecientes del capital físico y humano y las economías de escala y aglomeración).

## 5. CONCLUSIONES FINALES

Los principales resultados obtenidos en este trabajo en el que se han utilizado algunas técnicas descriptivas (habituales en la literatura empírica sobre el tema) y que han sido aplicadas al caso de las regiones españolas para analizar la desigualdad y la convergencia se pueden resumir en los siguientes puntos:

1º. La distribución de la renta entre las diferentes comunidades autónomas muestra disparidades notables. Para calibrar el alcance de dicha disparidad basta constatar que en el año 2001 la renta por habitante de la comunidad de Madrid es el doble que la existente en la comunidad de Extremadura.

No obstante, la desigualdad de renta por habitante se ha reducido ligeramente por encima del 10% si contemplamos los años extremos del periodo 1980-2001. Por otro lado, y de forma generalizada se constata que las regiones más pobres registran niveles de productividad aparente del trabajo y ocupados por habitante inferiores a los alcanzados en las regiones más ricas.

2º. Las desigualdades interregionales en PIB por habitante se han reducido en los últimos 21 años tal y como indica la reducción del valor del índice de Theil, básicamente por la reducción de las disparidades interregionales de productividad aparente del trabajo. Durante la década de los ochenta las diferencias interregionales de productividad aparente del trabajo han explicado más del 70% de las desigualdades observadas en España. En la primera mitad de los años noventa este porcentaje ha descendido hasta el 60%, mientras que en la segunda mitad de los noventa ha vuelto a alcanzar valores superiores al 70%. Esto significa que, si se eliminasen las diferencias de productividad

aparente del trabajo se habrían reducido las desigualdades interregionales de renta por habitante en más de las 2/3 partes. El resto viene explicado, por las diferencias en las tasas de ocupación (en un % creciente hasta mediados de los noventa) que han llegado a explicar casi 1/4 parte de la desigualdad total del PIB por habitante y por las diferencias en las tasas de actividad (alrededor del 18%), que han tenido un comportamiento prácticamente estabilizado. En la segunda mitad de los noventa, la causa exclusiva de la convergencia en PIB por habitante ha sido la notable reducción de las disparidades regionales en las tasas de ocupación puesto que se reactivan las diferencias interregionales de productividad aparente del trabajo y aumentan ligeramente las diferencias en tasas de actividad. Concretamente, la desigualdad observada en la renta por habitante en el año 2001 viene explicada en un 72,5% en las diferencias interregionales de productividad, en un 8% atribuible a las disparidades en las tasas de ocupación y el resto (19,5%) por las diferencias interregionales en tasas de actividad.

3°. Aunque la distancia entre los niveles de PIB por habitante se ha reducido durante el periodo contemplado, el proceso de convergencia se interrumpe a finales de los años ochenta y en la segunda mitad de los noventa se inicia un proceso de divergencia. Este punto de inflexión es consecuencia del inicio de un proceso de divergencia en los niveles de las tasas de ocupación a partir de 1989, es decir, aumenta la dispersión en la distribución de las mismas en el ámbito regional y al mismo tiempo se agota el proceso de convergencia en los niveles de productividad aparente del trabajo, e incluso en los últimos años aumenta la dispersión en

la distribución de la productividad aparente del trabajo a escala regional.

4°. Del análisis de la hipótesis de convergencia beta absoluta (no condicionada) se constata la pendiente negativa de la recta de regresión y por tanto la ventaja de ser pobre. No obstante, el valor del coeficiente sugiere que el proceso de igualación de las rentas es muy lento ya que cada año se elimina solo el 0,8% del diferencial de renta con el promedio nacional. Por otro lado, una vez corregido el efecto convergencia, entre las regiones que han tenido un comportamiento mejor que el promedio se encuentran las más desarrolladas como es el caso de Baleares, Madrid, Cataluña y La Rioja. Las regiones con un comportamiento más desfavorable, tanto real como corregido, son Canarias, Castilla y León, Cantabria y Asturias que han registrado tasas de crecimiento entre medio punto y un punto anual por debajo del promedio.

5°. Del análisis de la hipótesis de la convergencia beta condicionada se desprende la existencia de importantes disparidades en la renta por habitante de las regiones españolas y que, muy posiblemente, éstas tienen un carácter persistente ya que las diferentes regiones españolas están muy próximas a sus respectivos estados estacionarios lo que se interpreta como un cierto inmovilismo en sus posiciones relativas. Los resultados anteriores apuntan mas bien en la dirección de baja probabilidad de que se produzca una reducción notable del nivel de desigualdad regional y antes al contrario se refuerza el escenario con un estancamiento en los niveles de desigualdad, o incluso una tendencia a la divergencia en función del impacto de los factores específicos, rendimientos crecientes del capital físico y humano y las economías de escala y aglomeración.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARRO, R. J. (1991): «Economic growth in a cross section of countries», *Quarterly Journal of Economics*, 106, (May): 407-443.
- & X. SALA-I-MARTIN, (1991): «Convergence across the states and regions», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 107-182.
- (1992): «Convergence», *Journal of Political Economy*, 100, 2, 223-251.
- (1995): *Economic Growth*, McGraw Hill, New York.

- COWELL, F. (1995): *Measuring Inequality*, 2nd Edition, LSE Handbooks in Economics, Prentice Hall, London. (1st. Edition 1977, Phillip Alan Publishers Limited, London).

- DE LA FUENTE, A. (1996): «Convergencia y otras historias: economía regional desde una perspectiva neoclásica». *Revista de Economía Aplicada*, 10: 5-64.



- (1998): «Algunas técnicas para el análisis de la convergencia con una aplicación a las regiones españolas. *Documento de Trabajo*, 98007. Ministerio de Economía y Hacienda.
- DOLADO, J. & J.M. GONZÁLEZ PÁRAMO & J.M. ROLDAN, (1994): «Convergencia económica entre las regiones españolas: evidencia empírica (1955-89)», *Moneda y Crédito*, 198, 81-119.
- ESTEBAN, J. M. (1994): «La desigualdad interregional en Europa y en España: Descripción y análisis», en J.M. ESTEBAN & X. VIVES (Eds.) *Crecimiento y Convergencia Regional en España y en Europa*, 2 volúmenes, Vol 2, Cap.-1: 13-84.
- (1996): «Desigualdad y polarización. Una aplicación a la distribución interprovincial de la renta en España», *Revista de Economía Aplicada*, 4, 11, (Otoño), 5-26.
- GOERLICH, F. J. (1998): *Desigualdad, diversidad y convergencia: (algunos) instrumentos de medida*, I.V.I.E.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (varios años): *Contabilidad Regional de España*.
- KALDOR, N.(1970): «The case for regional policies». *Scottish Journal of Political Economy*, 17: 337-347.
- LORENZ, M. C. (1905): «Methods of measuring the concentration of wealth», *Publications of the American Statistical Association*, 9: 209-219.
- MARCET, A (1994): «Los pobres siguen siendo pobres: convergencia entre regiones y países, un análisis bayesiano de datos de panel», en J.M. ESTEBAN, & X. VIVES, (Eds.) *Crecimiento y Convergencia Regional en España y en Europa*, 2 volúmenes, Vol 2: 249-270.
- MAS, M. & J. MAUDOS, & F. PÉREZ, & E. URIEL, (1995): «Disparidades regionales y convergencia de las Comunidades Autónomas», *Revista de Economía Aplicada*, 4, 129-148.
- PIGOU, A. C. (1912): *The Economic of Welfare*, London. (Editado por MacMillan, New York en 1952).
- RAYMOND, J.L. & B. GARCÍA, (1994): «Las disparidades en el PIB per cápita entre Comunidades Autónomas y la hipótesis de convergencia». *Papeles de Economía Española*, n° 59, 37-58.
- RUIZ-CASTILLO, J. (1986): «Problemas conceptuales en la medición de la desigualdad», *Hacienda Pública Española*, 101: 17-31.
- SALA-I-MARTIN, X. (1994a): «Cross-sectional regressions and the empirics of economic growth», *European Economic Review*, 38: 739-747.
- (1994b): «La riqueza de la regiones. Evidencia y teorías sobre crecimiento regional y convergencia. *Moneda y Crédito*, 198: 13-80.
- THEIL, H. (1967): *Economics and Information Theory*, Amsterdam, North-Holland.

# El coste de la política de vivienda: Un análisis a través de las distintas Administraciones Públicas

M.<sup>a</sup> Teresa SÁNCHEZ MARTÍNEZ

*Profesora de la Universidad de Granada. Departamento de Economía Aplicada. F. CC. Políticas y Sociología*

**RESUMEN:** Durante el periodo comprendido entre 1997 y 2002 se ha producido en el mercado inmobiliario español un proceso prolongadamente expansivo, que ha generado una fuerte subida en los precios de la vivienda, transmitido inmediatamente al suelo y provocando un descenso importantísimo en la producción de viviendas protegidas. Los efectos no se han dejado esperar, un sobreendeudamiento de las familias españolas, y un número cada vez mayor de ciudadanos, sobre todo jóvenes para los que adquirir una vivienda se ha convertido en un objetivo inalcanzable. El conocer el volumen de los recursos públicos destinados hacia el sector de la vivienda es obligada referencia para valorar el esfuerzo realizado por las diferentes administraciones públicas en este mercado. Los recursos empleados se sitúan en torno al 1,2% del PIB, de los cuales, las dos terceras partes corresponde a gastos fiscales, y el tercio restante a gastos presupuestarios. Comparada con otros países europeos, España se emplaza en los niveles más bajos de gasto público destinado a vivienda. Los datos nos confirman que la política de vivienda se ha relajado en estos últimos años, las dotaciones presupuestarias han ido disminuyendo de forma progresiva, lo que hace reflexionar sobre la necesidad de un papel más activo de la política de vivienda.

**Descriptores:** Política de vivienda. Gasto público. Fiscalidad. Accesibilidad. Descentralización administrativa.

## I. INTRODUCCIÓN

**D**urante el periodo comprendido entre 1997 y 2002 se ha producido en el mercado inmobiliario español un proceso prolongadamente expansivo, que ha generado una fuerte subida en los precios de la vivienda y del suelo. Los efectos no se han dejado esperar, un sobreendeudamiento de las familias españolas, que ha alcanzado más del 70% de su renta bruta disponible, con la consiguiente merma de su capacidad adquisitiva, y un número cada vez mayor de ciudadanos, sobre todo jóvenes, que ven retrasada su edad de emancipación más allá de los treinta años y para los que adquirir una vivienda se ha convertido en un objetivo inalcanzable.

Situaciones como la descrita, con graves problemas de accesibilidad para gran parte de la población, son las que fundamentan la intervención de los poderes públicos en el mercado de la vivienda, para tratar de favorecer el acceso a la vivienda a aquellos hogares que no disponen de suficientes recursos y promover todas las iniciativas que redunden en la consecución del mismo. A lo largo de este trabajo se va a evaluar la importancia de esta intervención en el mercado de la vivienda durante este periodo, a través de la cuantificación del gasto público destinado a la vivienda en España, considerando tanto las cantidades que los gobiernos destinan a las distintas actuaciones protegidas de viviendas y suelo, mediante partidas presupuestarias, denominado gasto directo, como aquellas cantidades que dejan de percibir con motivo de la intervención fiscal sobre la vivienda, denominado gasto fiscal.

Se observará, sin embargo, que contrariamente a lo demandado por la coyuntura del momento, la política de vivienda se ha relajado, disminuyendo el esfuerzo de gasto público en términos del PIB, generándose un fuerte declive de las iniciaciones de las viviendas protegidas frente al despegue espectacular de la vivienda libre.

## 2. INTERROGANTES ACERCA DE LA EFECTIVIDAD DE LA FISCALIDAD DE LA VIVIENDA

El tratamiento fiscal de la vivienda es un tema amplio y complejo, no solo en la legislación fiscal española, también es común para la generalidad de los países de nuestro entorno, puesto que la vivienda ha sido tradicionalmente objeto de gravamen por todas las Haciendas Públicas.

Si nos remontamos al siglo XIX, denominado el siglo de los impuestos de producto, hasta el establecimiento de la imposición personal, predominante en el siglo XX, el impuesto sobre el valor de la vivienda fue uno de los cuatro impuestos<sup>1</sup> del sistema de tributación real o de producto establecido después del triunfo de la Revolución Francesa. En la actualidad, la vivienda sigue siendo considerada como un bien de fácil tributación en todos los países de nuestro entorno, por lo que entra a formar parte de la imposición directa personal sobre la renta y el patrimonio, de la imposición real, que grava la mera existencia del bien y de los impuestos indirectos sobre el gasto en la adquisición y venta de la vivienda.

Esto es así, sobre todo, por tratarse de un bien de difícil ocultación relativa, en comparación con otros activos, ya que por sus características de tangibilidad y localización resulta imposible escapar al control fiscal y además, por atribuírsele genéricamente una fuerte potencialidad como indicador de la capacidad económica. Asimismo, si tenemos en cuenta que la vivienda es un bien cuya utilización es necesaria por parte de toda la

población, prácticamente todos los habitantes de un país se convierten en potenciales contribuyentes a causa de este motivo, y exceptuando algunos impuestos especiales<sup>2</sup>, la totalidad de las figuras impositivas estatales y parte de las locales inciden sobre la vivienda.

La vivienda es un elemento importante del patrimonio personal, y también una fuente real o potencial de obtención de renta, de ahí que el tratamiento fiscal de la vivienda se sitúe entre el gravamen y los incentivos o bonificaciones fiscales. La heterogeneidad de usos de los bienes inmobiliarios (la vivienda puede ser considerada como bien de consumo, como inversión patrimonial o como inversión empresarial) implica que el tratamiento que la política fiscal confiere a la vivienda sea de una notable complejidad. A estas razones hay que añadir que el valor de la vivienda se utiliza como base para gravámenes que afectan a los tres niveles administrativos, es decir a la Hacienda Central, a las Haciendas Autonómicas y a las Haciendas Locales. La recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que se nutre en su mayoría de las transacciones de viviendas, forma parte del presupuesto de ingresos de los gobiernos autónomos. En el caso de las Administraciones Locales, estas son conscientes de que buena parte de su recaudación depende de los impuestos a los que esta sujeto el uso y la transmisión de las viviendas, siendo el impuesto sobre la propiedad de los bienes inmuebles (IBI) una de las fuentes básicas de ingresos de los presupuestos de estos entes locales. Este es el principal motivo por el que dicho impuesto esté sometido a una constante presión para aumentar la recaudación, debido al crecimiento que experimentan los servicios y gastos de los gobiernos locales.

Los gobiernos, al imponer estos gravámenes persiguen distintas finalidades. Por una parte, con los impuestos personales, al ser progresivos, se persigue fundamentalmente un efecto redistributivo sobre la renta, amén de objetivos de política económica y que denominaremos gastos

<sup>1</sup> Las llamadas «cuatro viejas» contribuciones estaban formadas por el impuesto sobre el valor de la vivienda, el impuesto de puertas y ventanas (también recaía sobre la vivienda), la contribución territorial (sobre el producto agrícola) y la contribución industrial (en forma de patentes).

<sup>2</sup> Los únicos impuestos que no recaen sobre la vivienda son los impuestos Especiales, de Aduanas o los Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica. El resto de los impuestos que se aplican en el Sistema Fiscal español están de alguna u otra manera relacionados con la actividad inmobiliaria en general y con la vivienda en particular.

fiscales, y por otro lado, con la imposición indirecta y la real, la finalidad es principalmente recaudatoria. Esta fiscalidad incide en el mercado de la vivienda y en la economía en general, generando una serie de efectos que se materializan de diversas formas. En primer lugar, sobre la decisión de los consumidores entre las dos formas de tenencia, alquiler o propiedad. En segundo lugar, sobre la posible traslación de los incentivos fiscales a los precios de las viviendas<sup>3</sup>, cuando se producen fuertes aumentos de la demanda, no correspondidos por la oferta, dada su inelasticidad a corto plazo. En tercer lugar, sobre la medida en que estos incentivos contribuyen a la consecución de objetivos redistributivos. Se deberían fomentar todas aquellas figuras impositivas que contengan un mayor signo de progresividad y que afecten en mayor medida al volumen de renta y riqueza. En el caso de los incentivos fiscales a la vivienda, las principales críticas se centran en estos aspectos, por cuanto se les acusa de ser regresivos, al favorecer a los contribuyentes

con mayores niveles de renta y de favorecer a los propietarios de viviendas frente a los arrendadores (ROSEN, 1985). En cuarto lugar, por las repercusiones que una fuerte incentivación fiscal de la vivienda pueda tener en la asignación de recursos. Desde el punto de vista microeconómico, debe producir una asignación eficiente de los recursos productivos, para lo cual se necesita que el sistema impositivo sea neutral<sup>4</sup>, que se eviten interferencias en el buen funcionamiento del mercado. En el caso de la vivienda, las consideraciones fiscales pueden influir en la proporción del ahorro nacional que se asigna a la vivienda, en el régimen de tenencia o en la forma de financiarla. Y por último, sobre el coste de oportunidad en términos de recaudación impositiva no materializada que las Administraciones Públicas asumen.

Teniendo en cuenta los datos proporcionados por las Memorias de la Administración Tributaria que publica la Secretaría de Estado de Hacienda (FIG. 1), se observa como esta deducción se halla más

**FIG. 1. Deducciones de la cuota por la adquisición vivienda habitual 1994-1998**

Base Imponible Mill.ptas	1994			1998			Diferencial 1994-1998 (1)-(2)
	Total Declarantes	Beneficiarios	Beneficiarios/ T.Declarantes (1)	Total Declarantes	Beneficiarios	Beneficiarios, T.Declarantes (2)	
Menos 0,4	607.157	27	0,00	706.026	1.683	0,24	0,23
0,4-1	2.398.738	316.819	13,21	2.294.100	291.032	12,69	-0,52
1-1,4	2.491.719	542.144	23,76	2.453.401	641.130	26,13	2,37
1,4-2,2	3.680.333	925.294	25,14	4.267.592	1.234.223	28,92	3,78
2,2-3	1.986.329	607.165	30,57	2.290.663	775.242	33,84	3,28
3-5	1.764.822	573.715	32,51	2.361.960	875.947	37,09	4,58
5-9	536.796	203.541	37,92	799.928	335.354	41,92	4,01
9-15	108.198	39.934	36,91	180.340	75.350	41,78	4,87
15-25	26.283	8.465	32,21	47.847	17.743	37,08	4,88
Más de 25	30.257	8.131	26,87	58.869	18.997	32,27	5,40
<b>Total</b>	<b>13.611.709</b>	<b>3.220.039</b>	<b>23,66</b>	<b>15.424.100</b>	<b>4.254.678</b>	<b>27,58</b>	<b>3,92</b>

Fuente: Memorias de la Administración Tributaria 1994 y 1998, y elaboración propia.

<sup>3</sup> Sobre los efectos que sobre los precios de la vivienda tienen las políticas impositivas véase LÓPEZ GARCÍA. (2001).

<sup>4</sup> Neutralidad impositiva significa, sobre todo, que los impuestos no reduzcan sustancialmente el nivel de actividad económica de los individuos o no reduzcan su ahorro, no disminuyan los riesgos que están dispuestos a asumir

quienes adquieran activos financieros y no afecten negativamente a las inversiones de los empresarios, pues todas ellas son decisiones de gran trascendencia para la actividad económica, que pueden ser muy negativamente alteradas por el sistema impositivo en su conjunto o por algún impuesto en concreto.

implantada en el colectivo de contribuyentes de rentas medias y altas. La proporción de declarantes que se acogieron a esta deducción en 1998, superaba el 40% en los intervalos de renta comprendidos entre 5 y 15 millones de pesetas, seguido por la proporción de declarantes entre 3-5 y entre 15-25 millones de pesetas, que constituían un 37,1% mientras que, por el contrario, para rentas declaradas por debajo de un millón de pesetas, el porcentaje de beneficiarios apenas era del 12,5 por ciento, y entre un millón y 1,4 millones era del 26,13%.

Comparando estas cifras con las del periodo 1994, en el que aún no se habían producido las tensiones alcistas de los precios de las viviendas que ya aparecen en 1998, se comprueba cómo se producen aumentos de más de 3 puntos porcentuales en las proporciones de declarantes para niveles de renta de 1,4 a 3 millones de pesetas, de más de cuatro puntos porcentuales entre 3 y 25 millones de pesetas y de más de cinco puntos porcentuales para bases de más de 25 millones de pesetas declaradas, lo que limita el carácter progresivo del impuesto. Parecidas conclusiones se desprenden al analizar la deducción media por adquisición de vivienda para cada tramo de renta, mayor cuanto más se sube en la escala de rentas, y

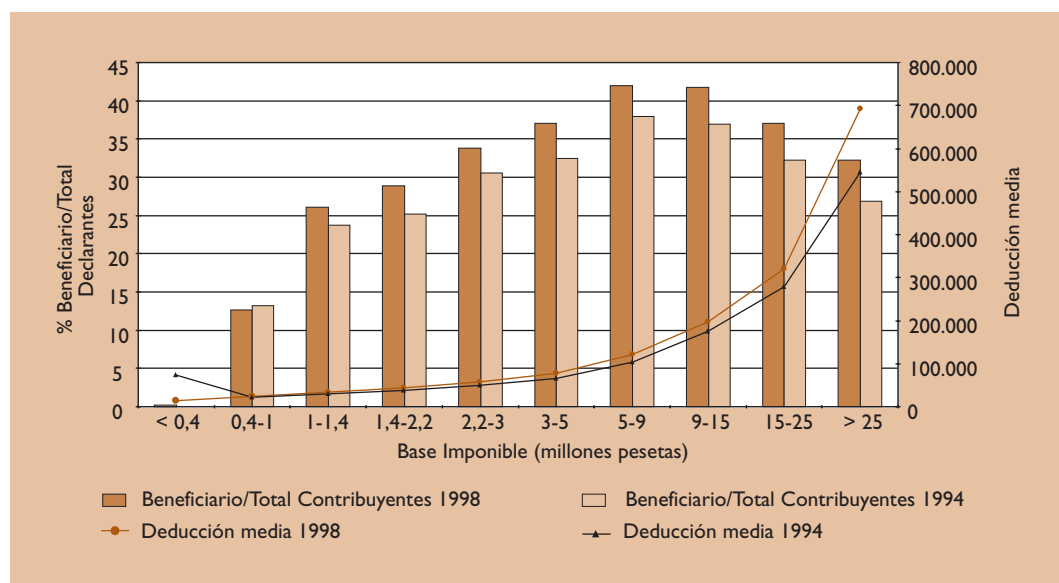
presentando diferencias crecientes entre 1994 y 1998, conforme aumentan las bases imponibles declaradas (FIG. 2).

Todo lo expuesto nos indica que la fiscalidad de la vivienda constituye hoy en día un problema vivo y lleno de interrogantes. Principalmente cuando se trata de analizar el tratamiento fiscal de las rentas que genera. Las consideraciones acerca de la falta de eficiencia y equidad que estos incentivos fiscales conllevan, han conducido a diversos analistas a proponer su eliminación, a pesar de que esta medida sería costosa en términos de cálculo político, dado el gran apoyo ciudadano con que cuentan este tipo de medidas.

### 3. COSTE DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

#### 3.1. Gasto público indirecto o fiscal

Los gastos fiscales son aquellos a través de los cuales el Estado persigue la obtención de determinadas finalidades de política fiscal, concediendo beneficios e incentivos tributarios. Tienen su justificación en el cumplimiento de determinados objetivos de política económica y social, debido a lo cual es importante su cuantificación para conocer



**Fig. 2. Deducción de la cuota por la adquisición de vivienda. (Porcentaje de beneficiarios sobre el total de declarantes y Deducción media)**

Fuente: Memorias de la Administración Tributaria 1994 y 1998 y elaboración propia.



el coste de cada uno de los estímulos otorgados a diversas rentas, actividades y sectores económicos. El sistema de apoyo fiscal a la vivienda en España es el más generoso dentro del conjunto de países de la UE y de la OCDE, lo que supone un fuerte estímulo al acceso a la propiedad frente al acceso en alquiler (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 1993).

A continuación se analiza el volumen de gastos fiscales para el periodo 1997-2002, resumido en la FIG. 3, en función de la procedencia de la administración pública que sostiene la correspondiente pérdida de ingresos tributarios, y por las distintas figuras impositivas.

La Administración Central es la que soporta prácticamente la totalidad de la pérdida recaudatoria, más del 99% del gasto fiscal en vivienda, en los que aparecen en primer lugar los beneficios fiscales que afectan a la vivienda dentro del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por un importe del 60%, seguido por la pérdida recaudatoria del IVA, con un 39,3% sobre el total de gastos fiscales. Las Comunidades Autónomas y Locales no llegan a alcanzar el 0,5% de los gastos fiscales.

La deducción por adquisición de vivienda es el beneficio fiscal más importante y con mayor interés económico y social. Hasta la última reforma de la Ley 40/1998, el límite de la deducción era del 15% de las cantidades satisfechas en la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual, con el límite del 30% de la base imponible. Estos estímulos a la adquisición han centrado fuertes críticas, por considerarlos regresivos (ROSEN, 1985), tanto si se trata de equidad horizontal, al favorecer más el acceso a la propiedad que al alquiler, como de equidad vertical, pues se ayuda más a las familias con rentas más altas. En primer lugar, la adquisición de viviendas por parte de las familias aumenta conforme vamos subiendo en la escala de rentas. Segundo, cuanto mayor es la renta de una familia, mayor es la cantidad absoluta gastada en vivienda y, por tanto, mayores son las cantidades que se pueden deducir, es decir, mayor es la ayuda fiscal. Y tercero, cuanto mayor es la renta gravable, en presencia de impuestos progresivos, mayor resulta el ahorro fiscal resultado de las deducciones fiscales<sup>5</sup> (LÓPEZ GARCÍA, 2003).

**FIG. 3. Gastos fiscales**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ESTADO	4.203,61	4.537,40	5.161,40	4.809,99	5.197,13	5.566,12
IRPF	3.158,18	3.232,24	3.618,06	2.823,01	2.995,35	3.349,31
Intereses hipotecarios	1.344,36	1.179,22	-	-	-	-
Deducciones cuota	1.570,43	1.808,86	3.538,85	2.823,01	2.995,35	3.349,31
Alquiler vivienda habitual	243,40	244,16	79,21	-	-	-
IMPUESTO PATRIMONIO						
Exención vivienda habitual	-	-	-	-	25,62	23,38
IVA						
Tipo reducido y superreducido	1.045,43	1.305,16	1.543,34	1.986,98	2.176,16	2.193,43
COMUNIDADES AUTÓNOMAS						
Exención AJD a la VPO(b)	53,51	43,48	39,81	28,50	25,89	18,30
CORPORACIONES LOCALES						
Bonificación IBI a las VPO (b)	6,02	4,89	4,48	3,21	2,91	2,06
TOTAL GASTOS FISCALES	4.263,14	4.585,76	5.205,69	4.841,70	5.225,93	5.586,48
% PIB 0,86	0,87	0,92	0,79	0,81	0,81	0,81
% PIB (sin incluir gasto fiscal IVA)	0,65	0,62	0,65	0,47	0,47	0,49

Unidad: Millones de euros.

(b) Estimación propia

Fuente: Memorias de la Administración Tributaria y Presupuestos de Gastos Fiscales (Ministerio de Hacienda), y elaboración propia.

<sup>5</sup> Esta incentivación de la vivienda en España se vio estimulada todavía más con la Ley 48/1985 de reforma parcial del IRPF, que supuso una acumulación aún mayor del

tratamiento preferencial a la vivienda, al permitir la desgravación por adquisición de viviendas nuevas no habituales, vigente hasta 1991.

Con la puesta en marcha de la Ley 40/1998, la deducción en cuota de las cantidades adquiridas en la adquisición de la vivienda habitual junto a la deducción por las aportaciones a cuentas vivienda, se configuran como una de las pocas deducciones que se van a mantener. Entre las novedades a destacar con respecto a esta deducción se encontraría el límite máximo a deducir, expresado ahora en términos absolutos, 9.015,2 euros (aproximadamente 1.500.000 de pesetas), frente al anterior límite porcentual del 30 por ciento de la base liquidable, y unos porcentajes del 25% en los dos primeros años y el 20% en los restantes para los primeros 4.507,59 euros (750.000 pesetas) y del 15% para los restantes 4.507,59 euros. En estas condiciones, la deducción es más equitativa, pues va a generar algunas ganancias de ahorro para los niveles de renta bajos (ONRUBIA & *al.*, 1998) y frenará la desgravación en las rentas más elevadas.

A partir del año 2000 se observa una disminución en la cuantía de las deducciones en cuota por adquisición y aportaciones a cuentas ahorro vivienda, tal como ponen de manifiesto las cifras aportadas por los Presupuestos de Beneficios Fiscales, que podría explicarse por las mayores limitaciones impuestas, aun a pesar de que los porcentajes a aplicar en las deducciones sean superiores a los practicados antes de 1999.

La deducción de intereses de los préstamos que financian la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual, eran deducibles de la base imponible, con los límites máximos de 800.000 pesetas para declaraciones individuales y 1.000.000 de pesetas para las declaraciones conjuntas. Con la reforma del IRPF de 1998 (Ley 40/1998) se integran en la deducción por adquisición o rehabilitación de la vivienda a aplicar sobre la cuota íntegra. La cuantía de este beneficio fiscal llegó a ser de 1.344 millones de euros en 1997 y de 1.179 millones de euros en 1998. Al igual que la anterior desgravación, este instrumento fiscal es considerado regresivo, fundamentalmente por ser una deducción en la base<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> La deducción por intereses, ya sea en la base o en cuota, es una medida casi general en todos los países. Sin embargo, tenemos como excepción a Alemania, que suprimió totalmente esta deducción, tras una reforma fiscal en 1987, justificando esta medida como una forma de desincentivar el endeudamiento, ya que se estaban produciendo financiaciones del 100% del valor de la vivienda y la morosidad e impago

El reducido parque de viviendas en régimen de alquiler existente en nuestro país se ha convertido en un eterno problema sin resolver, convirtiéndose en una asignatura pendiente hoy en día. La política de congelación de alquileres vigente prácticamente hasta la reforma introducida por el Real Decreto 2/1985, y que todavía hoy perdura en los llamados contratos de «renta antigua», junto con la política de vivienda gubernamental favorecedora de la vivienda en propiedad, han sido los factores causantes de esta escasez de viviendas en alquiler, provocando una rigidez adicional de la oferta y de la demanda de viviendas, una infrautilización y envejecimiento prematuro de nuestro patrimonio inmobiliario. El porcentaje de viviendas en propiedad es el más alto de la Unión, de un 81% del total de viviendas principales, seguida de Irlanda, con un 80%, e Italia, con un 78%. Al mismo tiempo, el porcentaje de viviendas vacías es, junto a los mencionados países, de los más altos de su entorno, con un peso del 20,28% del stock total de viviendas principales para 2001<sup>7</sup>. Esta realidad contrasta con la que presentan los países occidentales que nos rodean, donde los porcentajes de viviendas alquiladas supera ampliamente al del mercado español (FIG. 4). Países de la Unión Europea, como Alemania, Holanda o Dinamarca presentan porcentajes de vivienda en alquiler significativamente altos, del 57%, 47% y 45%, respectivamente, mientras que en España el porcentaje de viviendas en alquiler sobre el parque total, tan solo supone el 11,5%, el más bajo de la Unión Europea, según el avance de datos aportado por el último censo de Población y Vivienda 2001.

La necesidad de tener un mercado amplio de viviendas en alquiler se justifica plenamente por diversos motivos. El primero de ellos estaría vinculado a objetivos redistributivos, para dotar a los estratos de población de menores ingresos de viviendas de alquiler de carácter social, a las que pueden acceder, tras el pago de una renta acorde con sus posibilidades económicas. En

por adquisición de la vivienda estaba creciendo de forma desmesurada.

<sup>7</sup> El número de viviendas vacías en España según las cifras de los censos de población elaborados por el INE, eran de 2.475.639 en 1991 y de 2.894.986 el año 2001, lo que ha supuesto un incremento del 16,9% en este periodo intercensal, y que el número de viviendas vacías en porcentaje del total de viviendas principales en el 2001 se sitúe en el 20,28%.

FIG. 4. Régimen de tenencia y disponibilidad de vivienda 2000

	En % viviendas principales				Viviendas por cada 100 hogares	Viviendas por cada 1000 habitantes	Viviendas vacías en % del stock total
	Propiedad	Alquiler					
		Total	Social	Privado			
España	81	13	2	11	147	485	13,9 (2001)
Austria	55	45	23	22	115	465	4,6 (1990)
Bélgica	63	37	7	30	110	455	3,9 (1990)
Dinamarca	55	45	19	26	104	470	3,9 (2000)
Alemania Occ.	43	57	10	47	98	452	7,5 (1998)
Francia	54	46	17	29	121	494	6,9 (1999)
Irlanda	80	20	11	9	100	345	10,2 (1991)
Italia	78	22	6	16	121	434	21,3 (1991)
Holanda	48	52	35	17	96	416	1,2 (1999)
Portugal	68	32	4	28	135	465	10,5 (1991)
Reino Unido	69	31	21	10	98	411	3,6 (2000)
Suecia	62	38	22	16	102	483	0,9 (2000)
Media UE	61	39	18	21	112	452	

Alquiler privado: Bélgica, Alemania, España, Francia, y Portugal, año 1999.

Alquiler social: España y Portugal, año 1990 , Alemania, año 1995.

Fuente: Trilla (2001), Euroconstruct (2001), Housing Statistics in the European Union (2002) y elaboración propia.

España, la información disponible respecto al peso del alquiler social, situaba a éste en 1990, en tan solo el 2% del parque total de viviendas, sin que haya previsiones de que esta cifra haya crecido en este tiempo, lo que comparado con el resto de los países de nuestro entorno, demuestra el abandono por parte de las Administraciones Públicas de la promoción de viviendas sociales en alquiler. Se tienen los casos de países como Holanda e Inglaterra, en el que el peso de la vivienda social<sup>8</sup> en alquiler es superior al alquiler privado (del 35% de alquiler social frente al 17% de alquiler privado en Holanda, y del 21% frente al 10% en Reino Unido).

En segundo lugar, un mercado amplio de viviendas en alquiler implicaría una mayor racionalidad en la elección de los ciudadanos acerca de la forma acceso a la vivienda, sobre

todo para los hogares de nueva creación. Para éstos, un gran endeudamiento en los primeros años de formación del hogar les resultaría muy gravoso, por lo que les sería difícil acceder a una vivienda si no es en alquiler, dada su mayor inestabilidad económica. Además, es conveniente la existencia de un mercado suficiente de viviendas para alquilar, no sólo para aquellos hogares de primera creación, sino por la necesidad de facilitar la movilidad geográfica para todos aquellos ciudadanos que por motivos fundamentalmente laborales o de estudios deben trasladarse por distintas zonas territoriales. Un funcionamiento eficiente del mercado de alquiler puede ser particularmente importante para una mayor movilidad de los hogares. En general se puede incidir que los costes de transacción,

<sup>8</sup> El concepto de alquiler social debe ser matizado teniendo en cuenta la definición utilizada por los diferentes países. Por ejemplo, Bélgica, Francia, Italia y Portugal consideran alquiler social el importe regulado para viviendas de propiedad o gestión pública, destinado a hogares de bajo nivel de renta o por algún otro criterio de inserción laboral. Sin embargo, Dinamarca, Alemania, Austria, Irlanda y Reino Unido recogen como alquiler social las actividades de alquiler con importe regulado que recibe

financiación, tanto en el caso de titularidad o gestión pública como en el caso de entidades privadas sin fines de lucro. España se situaría en este segundo grupo.

<sup>9</sup> Algunos estudios sugieren que los ratios de movilidad laboral, entendido como el número de cambios residenciales asociados con la aceptación de un nuevo trabajo sobre un total de observaciones, son superiores para los arrendatarios que para los propietarios (BARCELÓ, 2003).

tanto del mercado de alquiler como del resto de mercados de la vivienda puede tener consecuencias negativas para la movilidad laboral (LUNDBORG, 1999), por lo que teniendo en cuenta que éstos son menores en el caso del mercado de alquiler que en el de vivienda en propiedad, el ratio de movilidad laboral es mayor para las viviendas de alquiler<sup>9</sup>. En definitiva, una oferta amplia de viviendas en alquiler facilitaría enormemente la movilidad laboral (EUROPEAN CENTRAL BANK, 2003).

Por último, la existencia de un parque suficiente de viviendas en alquiler podría colaborar a una mayor estabilización de los ciclos inmobiliarios, sirviendo de amortiguador para las bruscas oscilaciones de los precios de las viviendas, con lo que se produciría una mejor asignación de los recursos e influiría positivamente en la reducción de los riesgos de las denominadas burbujas especulativas sobre el mercado inmobiliario. Todo lo expuesto incide en que una dimensión adecuada del mercado de alquileres contribuye a alcanzar objetivos no solamente de equidad como vimos al principio, sino también de eficiencia económica (SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 2002).

La mejora del tratamiento fiscal de la vivienda habitual en alquiler se planteó como algo necesario, desde una perspectiva estrictamente distributiva, en la reforma parcial de la Ley 18/1991 del IRPF. Frente a la existencia de beneficios fiscales para los adquirentes de una vivienda en propiedad, se propuso que aquellas familias cuyas rentas no

alcanzaban para comprar una vivienda, también tuviesen alguna bonificación por el pago de sus alquileres. Se introducen, por tanto, las ayudas fiscales al alquiler, a las que se les atribuyen efectos redistributivos de carácter positivo e igualitarios, por cuanto actúan a favor de las familias de bajos niveles de renta, que tienen que pagar grandes cantidades de alquiler (consecuencia de la liberalización de los alquileres, introducida por el Decreto Ley 2/85) y que no tienen posibilidades de acceder a una vivienda en propiedad, debido a sus altos precios.

Planteándolo desde esta perspectiva, se estimó que lo más conveniente era su definición como deducción en cuota y su delimitación sobre los siguientes parámetros: nivel de renta de los arrendatarios (3,5 y 5 millones de pesetas según sea declaración individual o conjunta) y relación entre alquiler y renta de los mismos (las cantidades satisfechas por el alquiler tenía que ser superior al 10% de los rendimientos netos y no exceder de 100.000 pesetas).

En la FIG. 5 se pueden analizar los datos referidos a la deducción por alquiler de vivienda habitual para los siete años de vigencia de esta deducción. El peso de esta deducción, tanto en lo que se refiere al número de beneficiarios como sobre el total de deducciones no es demasiado relevante, aunque teniendo en cuenta el reducido parque de viviendas en alquiler, su importancia fue aumentando paulatinamente, pasando del 3,24 % al 4,62% en el número de beneficiarios sobre el total de contribuyentes para el

FIG. 5. Deducción por alquiler de vivienda habitual

Año	Beneficiarios		Importe (millones ptas)		Importe Medio		Beneficiarios/ T. Contribuy. %	Importe/ T. Deducc. %
	Total	Var%	Total	Var%	Total	Var%		
1992	399.910		17.468		43.680		3,24	2,02
1993	450.707	12,7	20.917	19,7	46.409	6,2	3,52	2,30
1994	604.330	34,1	30.026	43,5	49.685	7,1	4,43	2,88
1995	655.713	8,5	37.290	24,2	56.869	14,5	4,63	3,07
1996	677.738	3,4	39.773	6,70	58.685	3,2	4,62	3,01
1997	674.008	-0,01	40.498	0,02	60.085	0,02	4,49	2,86
1998	661.008	-1,97	40.624	0,31	61.371	2,14	4,29	2,58

Fuente: Memorias de la Administración Tributaria, varios años y elaboración propia.

periodo de vigencia de la deducción, y del 2,02% hasta el 3,01% en la cuantía del importe sobre el total de deducciones.

Sin embargo, existen detractores hacia esta medida, en general, sobre las deducciones tanto para propietarios como inquilinos. Si lo que se desea es mantener la equidad horizontal entre propietarios y arrendadores, lo más adecuado sería la eliminación del trato fiscal ventajoso para propietarios y ocupantes (SIMON, 1981), antes que la de extender los beneficios a los arrendatarios, utilizando un criterio diferenciador por fuentes absolutamente contrarias a la naturaleza del impuesto. La mejor forma de promover la equidad de un Impuesto Personal sobre la Renta no es precisamente que se igualen las exclusiones, dado que estas no siempre van a ser justas, sobre todo frente a aquellas rentas que nunca van a ser excluidas, sino todo lo contrario, o sea, ampliar el número de inclusiones, de forma que se equipare el tratamiento fiscal para el mayor número posible de rentas y contribuyentes. Tal como señala MUSGRAVE & *al* (1991), una ayuda fiscal generalizada a la vivienda, ya sea en propiedad o en alquiler, es de dudosa validez. Podría ser deseable la ayuda en particular, a la vivienda de bajo coste, y en este caso se exigiría la limitación de la protección fiscal a los pagos de alquiler y la deducción de los intereses sobre esa vivienda. Pero con ese fin las protecciones fiscales rara vez suponen una solución acertada ya que los impuestos que pagan las familias de bajo nivel de renta, si es que estas familias son gravadas (muchas quedan exentas del pago de impuestos), son tan bajos que apenas representan una diferencia importante.

La última reforma del IRPF contempla una reducción, de hasta el 50%, para los propietarios de viviendas en alquiler en los ingresos declarados en sus rentas por el concepto de rendimientos de capital inmobiliario arrendado, siempre que la vivienda ocupada sea la habitual, y pudiéndose aplicar un mayor porcentaje de gastos de amortización. Se trata de una medida dirigida a incentivar la oferta de

viviendas en alquiler, al igual que el paquete de medidas de reforma económica que se ha aprobado actualmente<sup>10</sup>. Se trata de incentivos fiscales para las sociedades de nueva creación que inviertan en inmuebles y los destinen al arrendamiento. Las rentas procedentes del mismo tributarán al 5% en el Impuesto sobre Sociedades<sup>11</sup>, igual que las plusvalías obtenidas por la venta de estas viviendas, siempre que se reinviertan en otros inmuebles para alquilar en los tres años siguientes de la venta. Para beneficiarse de estas ventajas, los promotores deberán cumplir unos requisitos mínimos: que se oferten un mínimo de 10 viviendas en alquiler y la superficie no supere los 135 m<sup>2</sup>, o sean VPO; otro requisito es que al menos un tercio de los contratos de alquiler incluya una opción de compra a favor del inquilino, y que limiten la evolución del coste de alquiler a un incremento anual de 0,75 puntos por debajo de la evolución del IPC en las viviendas libres. Con posterioridad a dicho proyecto de ley de medidas de reforma económica se ha hecho extensiva esta mejora en el marco fiscal a las sociedades dedicadas exclusivamente al alquiler de viviendas rehabilitadas en los últimos tres años, equiparándose así a las de nueva creación.

Se han anunciado por parte del gobierno también una nueva serie de medidas fiscales que prevén favorecer el acceso a la vivienda. Éste se ha comprometido, con anterioridad a las elecciones autonómicas y municipales celebradas en mayo de 2003, a suprimir el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones que se aplica al dinero que los padres aportan a los hijos para la adquisición de una vivienda. También ha planteado la reducción del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentales, de forma que habría una bonificación en cuota del 50 % para los jóvenes menores de 35 años, para las familias numerosas y para los contribuyentes con ingresos no superiores a 3,5 veces el salario mínimo interprofesional. Por último, se vuelve a retomar las desgravaciones en el IRPF para las viviendas en alquiler, aunque en este caso la deducción se aplicaría en el tramo

<sup>10</sup> Real Decreto-Ley 2/2003, de 25 de abril de medidas de reforma económica.

<sup>11</sup> A pesar de acogerse como bastante positiva esta medida por parte del sector de promotores, éstos reclamaban una total igualdad con la fiscalidad de los Fondos de Inversión Inmobiliarios, del 1% en el Impuesto sobre Sociedades.

Este tipo impositivo se podría lograr, si además de cumplir los requisitos mencionados en la reforma introducida, la sociedad limita la renta de la vivienda o ésta tiene categoría de VPO. Por otro lado se olvidan de los arrendadores individuales, que suponen un gran porcentaje dentro del sector



autonómico<sup>12</sup>, de un porcentaje del 20% de las cantidades satisfechas por este concepto, con un límite máximo de 840 euros y se permitirá deducir también la cantidad del 20% en la cuota de aquellas cantidades invertidas en la adquisición de viviendas de segunda mano destinadas al alquiler, con un límite máximo de 900 euros y por un periodo mínimo de cinco años.

Aunque no corresponda directamente a la fiscalidad, es importante mencionar la necesidad de dotar de mayor seguridad jurídica a los arrendadores frente a los conflictos contractuales inherentes a desahucios por incumplimiento en el pago o daños en los inmuebles. En este sentido, las medidas aprobadas por el Gobierno incluyen el compromiso de modificar la ley de Enjuiciamiento Civil para agilizar los procesos de desahucio y reclamación de deudas.

Si se considera que el alquiler es el régimen más adecuado para el primer acceso de los jóvenes a la vivienda (CES, 2002), se hace imprescindible promover el desarrollo del alquiler social, tan testimonial en España con respecto al resto de países de la UE. La creación por parte de algunas comunidades y municipios de las llamadas bolsas de viviendas en alquiler, en las que se promueven acciones de acercamiento entre propietarios, los jóvenes, las administraciones, a través de gestores de intermediación, o de seguros multirriesgos, son un buen ejemplo para que se consiga generar una mayor confianza en este sector. Al mismo tiempo, se debería incidir más en la consecución de un mayor grado de cumplimiento sobre los objetivos marcado en las actuaciones protegibles en materia de alquiler en los diferentes planes de vivienda, como el actual Plan de Vivienda 2002-2005.

Siguiendo con los beneficios fiscales, en cuanto al *Impuesto sobre el Valor Añadido*<sup>13</sup>, se toma como dato el obtenido de los

presupuestos de beneficios fiscales. Aunque la inclusión de estos beneficios resulta un tema debatido, al carecerse de unanimidad doctrinal respecto al contenido exacto de los gastos fiscales en el IVA, la opción adoptada, por el carácter comunitario del elenco de exoneraciones fijado en la Sexta Directiva y por la rigurosidad metodológica del cálculo del tipo medio ponderado, es considerar como tales a los tipos súper reducidos (4%) y reducidos (7%), por separarse del tipo estándar de la Unión Europea y por el carácter incentivador que dichas tipos reducidos tienen para determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios, entre los que destacan los tipos reducidos en la vivienda libre y súper reducidos en las viviendas protegidas de régimen especial.

Como consecuencia del perfil expansivo que ha caracterizado al mercado inmobiliario en el periodo 1997-2002, con cifras de construcción de viviendas que no se habían alcanzado desde la década de los setenta, la importancia de este gasto fiscal ha ido creciendo de forma continuada en este periodo, y así lo demuestran los datos obtenidos de los presupuestos de gastos fiscales, en los que el coste fiscal del IVA ha aumentado más del doble en seis años (concretamente entre 1997 y 2002 el gasto creció un 109,8%), lo que repercute en un aumento del peso de la política fiscal medido en términos del PIB, ya que de considerarlo como beneficio fiscal a no considerarlo, la cifra sería de un 0,81% del PIB a algo más de la mitad, un 0,49%, lo que a efectos comparativos con otros países hay que tener en cuenta qué beneficios fiscales se incluyen.

Desde un punto de vista comparativo, entre nuestro país y otros miembros de la Unión Europea, se puede apreciar que los impuestos indirectos en la adquisición de viviendas y en el proceso de rehabilitación, se sitúan entre los más bajos de nuestro entorno, por lo que la trascendencia de este

<sup>12</sup> Un gran número de Autonomías han hecho uso de sus competencias para regular las deducciones en vivienda. En siete de ellas (Andalucía, Asturias, Islas Baleares, Cataluña, Galicia, Madrid y la Comunidad Valenciana) se aplican deducciones para el régimen de alquiler, dentro de un amplio abanico, entre el 5% y el 20% del alquiler pagado por la vivienda habitual, para contribuyentes jóvenes, entre 32 y 35 años (en Asturias no se establecen límites de edad para la deducción de alquiler), y con límites de cantidades máximas a deducir comprendidas entre los 150 euros en el caso de Andalucía y los 700 euros en la comunidad de Madrid. En el caso concreto de Cataluña, se

añaden algunos otros requisitos por los que es posible deducir el alquiler, como sería el hecho de estar parado, ser discapacitado, o ser familia numerosa.

<sup>13</sup> Sin embargo, hasta 1997, en los Presupuestos de Gastos Fiscales, no se consideraba como beneficio fiscal la aplicación de un tipo reducido, basándose en que la existencia de diferentes tipos en el IVA era una característica propia del impuesto, no una excepción al principio de aplicación habitual de una norma tributaria, tal como se definían los gastos fiscales. Este criterio ha cambiado y ahora si se consideran como gastos fiscales los tipos súper reducido y reducido.

beneficio fiscal supondrá sin duda una pérdida recaudatoria mucho más considerable que en el resto de la mayoría de países comunitarios.

Por último, dentro de los impuestos estatales, aparece un nuevo supuesto de exención en el Impuesto sobre el Patrimonio (Ley 6/2000 del Impuesto sobre el Patrimonio, art. 25.1) para la vivienda habitual, hasta un importe máximo de 150.253,03 euros. Esta exención, que se ha empezado a aplicar en el ejercicio 2001, implica tan sólo un 0,4% del total de gastos fiscales.

Para las Comunidades Autónomas, el gasto fiscal proviene de la exención que disfrutaban las viviendas protegidas en el impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados. Las viviendas protegidas están exentas del pago de este impuesto tanto en el momento del otorgamiento de la escritura pública, que supone un 0,5% del valor escriturado, como en el momento de formalización del préstamo hipotecario, al que se le deja de aplicar otro 0,5% sobre la cuantía garantizada. Todo ello equivale aproximadamente a un 1% del importe del préstamo. La cuantía estimada<sup>14</sup> de este gasto fiscal, al contrario de lo que sucedía con la pérdida recaudatoria en el IVA, ha sufrido un continuo descenso. La causa ha sido el fuerte retroceso de las viviendas protegidas en este periodo, que ha llegado a alcanzar el peso más bajo en el total de iniciaciones de los últimos veinte años, situándose en mínimos históricos en el 2002, puesto que entre enero y octubre de 2002 fue de tan solo el 8,73% sobre el número total de viviendas iniciadas, según datos del boletín estadístico del Ministerio de Fomento. Para el ejercicio 2002, su cuantía se estima en un 0,3% del total de beneficios fiscales a la vivienda.

<sup>14</sup> La base sobre la que se calcula el tipo impositivo exento ha sido estimada partiendo de la información suministrada por la Dirección General para la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento, sobre el número de viviendas protegidas construidas (número de viviendas terminadas), los precios mínimos y máximos de venta, para calcular el valor en el mercado del total de viviendas de protección oficial en cada año analizado y para cada tipo de régimen, así como el total de créditos concedidos a las viviendas de protección oficial. Para los ejercicios anteriores a 1999 se han tomado los precios máximos de venta de las viviendas protegibles de acuerdo con lo establecido por el Real Decreto 1932/1991, en función de las diferentes áreas geográficas establecidas. Con la entrada en vigor del Plan 1998-2001, desaparecen las áreas geográficas homogéneas y se establece un precio básico nacional a partir del cual las CCAA podrán fijar las cuantías máximas de los precios.

En cuanto a las Corporaciones Locales, las viviendas de protección oficial gozan de una bonificación del 50% en la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles durante tres años, contados desde el otorgamiento de la calificación definitiva<sup>15</sup>. Estos beneficios fiscales también han sido estimados. Se ha partido de la estimación del valor en el mercado de las viviendas protegidas ya calculado en el apartado anterior, al que se le ha ajustado un valor catastral<sup>16</sup>, sobre el que posteriormente se ha calculado la bonificación descrita. La fuerte caída de este beneficio fiscal atribuible a las administraciones locales se debe, al igual que con el apartado del impuesto de Actos Jurídicos Documentados de competencia autonómica, a la drástica caída de actuaciones protegibles en materia de vivienda, y su cuantía es muy pequeña si la comparamos con el resto de los gastos fiscales a la vivienda, siendo de tan sólo el 0,04% para el año 2002.

### 3.2. Gasto directo o presupuestario

Las ayudas directas se basan principalmente en la producción pública de vivienda o en la provisión pública con producción privada, destinadas a familias con menores niveles de renta y con unos precios de venta o alquiler por debajo de los del mercado. En España se han llevado a cabo a través de los programas y planes de vivienda, fundamentalmente de la figura de la vivienda de protección oficial, VPO. Actualmente las actuaciones protegibles vigentes en el último Plan de Vivienda 2002-2005 se dividen básicamente en la vivienda

<sup>15</sup> Ley 37/1992 del Impuesto sobre el Valor Añadido, disposición adicional 1ª.3. Esta bonificación ya estaba prevista en la Ley de Haciendas Locales, disposición transitoria 2ª.2, pero sólo con respecto de los edificios construidos hasta el 31 de diciembre de 1992 y computándose el plazo de tres años a partir de la fecha de término de la construcción. Con efectos desde 1/1/1997, los beneficios tributarios de las VPO se extienden a las viviendas con protección pública que dimanen de la legislación de las Comunidades Autónomas, siempre que los parámetros de superficie máxima protegible, precio y límite de ingresos de los adquirentes no excedan de los establecidos para las VPO.

<sup>16</sup> El valor catastral guarda una referencia con el precio de mercado, que por decisión del Ministerio de Hacienda, está fijado en el 50% del valor de mercado. Quiere decir que el valor catastral de un bien que se revisa, ha de situarse alrededor de la mitad de lo que se obtendría si se vendiese en el mercado en ese momento. El alejamiento con respecto al valor de mercado intenta evitar componentes especulativas.

protegida de nueva construcción destinada a la venta o al alquiler, la adquisición de viviendas usadas, la rehabilitación de vivienda y las actuaciones en régimen de suelo. Las ayudas directas suelen estar más personalizadas que las fiscales por lo que presentan una mayor progresividad, aunque no por ello dejan de estar exentas de algunos problemas como los relacionados con problemas de fraude en la venta por precios superiores al fijado por la legislación, o el desvío de VPO hacia segundas residencias (SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 2002).

A partir de mediados de los ochenta se asistió a un cambio importante en la política de vivienda, más flexible, personalizada, con un mayor grado de control y atención a los destinatarios, dejando de un lado la política hasta ahora dominante que consistía en asegurar un nivel de actividad del sector<sup>17</sup>. Los incentivos que se otorgan a través del presupuesto público, en los planes de vivienda, van dirigidos a hogares situados en los estratos de rentas más bajos, mientras que las ayudas fiscales se extienden a todo tipo adquirientes de viviendas, produciéndose una continua desviación hacia niveles de renta media y alta. Los incentivos fiscales son menos flexibles y más generalizados que las subvenciones o subsidios directos, al tener que ser diseñadas por Ley, aunque como contrapartida, requieren unos costos de control menores que las ayudas directas, donde hay que llevar a cabo un seguimiento más exhaustivo, caso por caso, para comprobar si se cumplen los requisitos necesarios para obtener las ayudas, y no solo en el momento de la concesión, sino a lo largo del periodo en que prevalecen dichas ayudas, lo cual implica un aumento considerable de los costes.

En este periodo se produjo otro proceso importante, como es el paso de una política dirigida exclusivamente por la Administración Central a otra en la que el papel de las Administraciones Territoriales empieza a ser predominante. La política de vivienda fue una de las competencias transferida con carácter pleno a las Comunidades Autónomas al consolidarse el estado de las Autonomías reconocido por nuestra Constitución. No obstante, por

tratarse de una cuestión de interés general, el Estado sigue elaborando planes de ayudas directas para la adquisición y rehabilitación de viviendas, que son administrados por las Comunidades Autónomas, dado que ellas son las que reciben las solicitudes de los aspirantes a beneficiarios y deciden sobre la pertinencia del otorgamiento de las ayudas. Además del plan estatal, las comunidades elaboran sus propios planes de vivienda, gemelos en cuanto a estructura con el plan nacional, mostrándose éstos especialmente activos en materia de cesión de suelo, canalizando y reajustando las cesiones de los diversos ayuntamientos.

Como consecuencia del proceso de descentralización y el avance cada vez mayor de la asunción de competencias en materia de vivienda y urbanismo por parte de las Comunidades Autónomas, la importancia de la inversión pública presupuestada en vivienda va tomando cada vez más peso con respecto a la estatal. El aumento progresivo del porcentaje en el total del gasto público directo de las autonomías ha pasado de ser del 65,3% al 73,5% en el periodo 1997-2002 (FIG. 6). Sin embargo, no puede decirse lo mismo del peso que el total de dichas partidas presupuestarias, tanto estatales como autonómicas, representan sobre el PIB, donde se ha pasado del 0,49% en 1997 a un 0,36% en 2002.

En concreto, para las Comunidades Autónomas, y ampliando algo más la serie de años analizados, el gasto directo en vivienda ha pasado de representar el 0,38% del PIB en 1993, al 0,26% en el año 2002. La caída en la participación, en términos de PIB, del gasto directo está relacionada con la disminución, cada vez más preocupante, de las iniciaciones de viviendas protegidas, tal como ya se viene comentando en apartados anteriores.

La reducción en la contribución del gasto público directo en vivienda realizado por las comunidades se constata no sólo cuando se compara en términos del PIB, sino también a través de otros indicadores como son el presupuesto de gasto de las propias autonomías, donde el peso de la partida vivienda y urbanismo ha descendido desde el 3,41% en 1993 hasta el 2% en 2002 (FIG. 7).

<sup>17</sup> A partir fundamentalmente del plan de vivienda 1984-1987 se abandona la denominada política de ayuda a la piedra, y se procede a una mayor personalización de las ayudas públicas, al tener en cuenta los niveles

de ingresos y la composición familiar en orden a la cuantificación de las subvenciones de intereses de los préstamos cualificados y las subvenciones personales.

FIG. 6. Gasto público directo

	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Mill. €	%	Mill. €	%	Mill. €	%	Mill. €	%	Mill. €	%	Mill. €	%
ESTADO(a)	858,0	35,4	808,0	33,3	792,8	31,6	637,1	27,0	588,9	27,6	657,4	26,5
CCAA	1.615,6	66,6	1.618,5	66,7	1.713,3	68,4	1.723,5	73,0	1.544,3	72,4	1.820,7	73,5
Andalucía	179,5	7,4	194,1	8,0	207,4	8,3	200,0	8,5	220,0	10,3	276,3	11,1
Aragón	41,8	1,7	47,6	2,0	37,5	1,5	47,0	2,0	55,9	2,6	66,0	2,7
Asturias	67,8	2,8	48,1	2,0	48,1	1,9	56,7	2,4	61,5	2,9	71,2	2,9
Baleares	8,8	0,4	11,1	0,5	12,1	0,5	11,5	0,5	8,2	0,4	10,5	0,4
Canarias	66,4	2,7	76,7	3,2	87,0	3,5	96,4	4,1	108,8	5,1	116,7	4,7
Cantabria	9,6	0,4	13,1	0,5	10,9	0,4	11,2	0,5	10,5	0,5	12,3	0,5
Castilla y León	70,9	2,9	71,1	2,9	72,8	2,9	74,7	3,2	77,4	3,6	97,3	3,9
Castilla-La Mancha	67,3	2,8	67,8	2,8	68,1	2,7	62,5	2,6	46,2	2,2	52,8	2,1
Cataluña	284,7	11,7	241,8	10,0	251,5	10,0	256,3	10,9	56,9	2,7	67,8	2,7
C. Valenciana	166,4	6,9	165,1	6,8	166,5	6,6	179,4	7,6	173,6	8,1	206,1	8,3
Extremadura	70,3	2,9	73,0	3,0	89,9	3,6	94,4	4,0	81,0	3,8	87,2	3,5
Galicia	114,9	4,7	101,9	4,2	124,8	5,0	129,6	5,5	139,5	6,5	170,2	6,9
La Rioja	9,4	0,4	10,9	0,5	13,4	0,5	13,0	0,6	11,0	0,5	13,5	0,5
Madrid	301,1	12,4	331,3	13,7	357,6	14,3	327,1	13,9	323,4	15,2	346,6	14,0
Murcia	14,9	0,6	20,2	0,8	21,6	0,9	23,4	1,0	23,2	1,1	29,3	1,2
Navarra	55,7	2,3	54,5	2,2	53,9	2,1	51,0	2,2	57,9	2,7	63,5	2,6
País Vasco	86,2	3,6	90,2	3,7	90,2	3,6	89,3	3,8	89,3	4,2	133,4	5,4
TOTAL GASTO	2.473,6	100,0	2.426,5	100,0	2.506,1	100,0	2.360,6	100,0	2.133,2	100,0	2.478,1	100,0
% PIB	0,49		0,46		0,44		0,39		0,33		0,36	

Unidad: millones euros.

(a) Hasta 2001, son cifras de presupuestos liquidados.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado y Presupuestos de las Comunidades Autónomas.

FIG. 7. Gasto público en vivienda y urbanismo de las CCAA

	Vivienda y Urbanismo Mill. Euros	Bienes Públicos Carácter Social Mill.euros	Estructura porcentual		
			% s/PIB	% s / B. Públicos Carácter Social	% s/Presupuesto CCAA
1993	1.450,03	21.642,71	0,38	6,70	3,41
1994	1.418,14	22.750,50	0,35	6,23	3,02
1995	1.522,68	26.611,80	0,35	5,72	3,08
1996	1.676,14	29.564,92	0,36	5,67	3,09
1997	1.615,64	30.675,79	0,33	5,27	2,76
1998	1.618,54	32.723,89	0,31	4,95	2,57
1999	1.713,29	35.429,40	0,30	4,84	2,53
2000	1.723,53	41.914,89	0,28	4,11	2,25
2001	1.544,29	47.205,66	0,24	3,27	1,80
2002	1.820,73	52.399,25	0,26	3,50	2,00

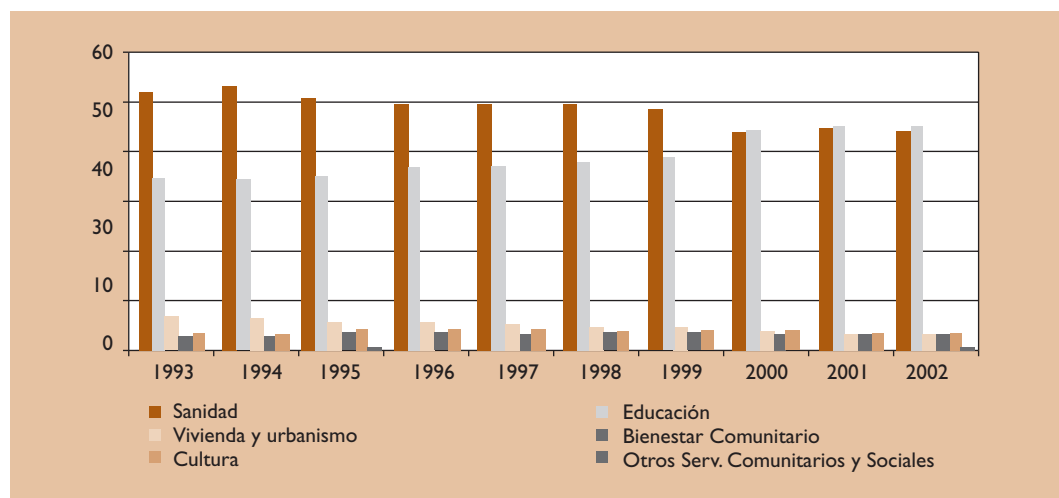
Fuente: Presupuestos CCAA, INE y elaboración propia.

La política de vivienda y urbanismo se incluye en el grupo funcional de *Producción de Bienes Públicos de Carácter Social*, compuesto por aquellos bienes con un fuerte efecto redistribuidor de renta, conocidos como bienes preferentes o de mérito, como son, además de ésta, sanidad, educación, bienestar comunitario, cultura y otros servicios comunitarios. Este grupo funcional se estima en una media de aproximadamente el 50% de muchos de los presupuestos autonómicos, aunque no todos, siendo las partidas de Sanidad y Educación las que se llevan la mayor parte del gasto destinado a este grupo, aproximadamente el 80-85% (el gasto destinado a sanidad ha perdido 7,45 puntos porcentuales desde 1993 a 2001, mientras que el gasto en educación ha ido escalando posiciones dentro del grupo funcional, un total de 10,36% en este periodo). Vivienda y urbanismo representaba el 6,7% en 1993, evolucionando de forma decreciente hasta llegar a suponer un 3,27% en el año 2001, prácticamente la misma cuantía que el gasto en bienestar comunitario y por debajo incluso que la partida presupuestaria de cultura (FIG. 8).

En la desagregación del gasto entre el Estado y las Comunidades Autónomas (FIG. 6) se destaca el mayor peso de la Comunidad de Madrid, que en el año 2002

aportaba el 14% del gasto directo total en vivienda, seguida por Andalucía, con un 10%, la Comunidad Valenciana, con un 8,3%, Galicia, con un 6,9% y País Vasco con el 5,4%.

La Comunidad de Madrid representa, dentro del ámbito inmobiliario, un ejemplo de fuerte concentración de las necesidades de viviendas dentro de un sistema urbano con una fuerte complejidad funcional. De hecho, a pesar de suponer el mayor porcentaje del gasto total en vivienda, es la comunidad que junto con las Islas Baleares, ha de destinar una mayor proporción de su renta familiar bruta (sin descontar los beneficios fiscales) para acceder a una vivienda, concretamente el 69% en el tercer trimestre del año 2002, mientras que en el extremo opuesto aparecen Extremadura y Castilla-La Mancha, con índices de accesibilidad muy por debajo, del 28,8 y 33,5 respectivamente, dentro de lo que se considera aceptable por parte de las entidades financieras<sup>18</sup> (según fuentes del Banco de España y MOFO). En cuanto a los precios, los últimos datos publicados por Ministerio de Fomento, pertenecientes al cuarto trimestre de 2002, el precio medio en España se situaba en 1.288 €/m<sup>2</sup>, estando Madrid (2.148 €/m<sup>2</sup>), País Vasco (1.958 €/m<sup>2</sup>), Cataluña (1.649 €/m<sup>2</sup>), Baleares (1.614 €/m<sup>2</sup>) y Navarra (1.413 €/m<sup>2</sup>), por encima del precio medio nacional, mientras que las



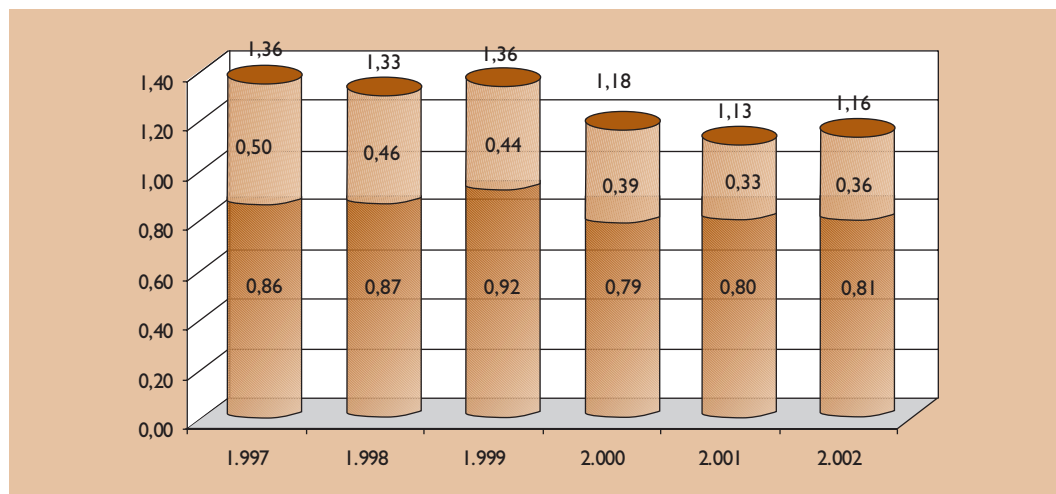
**FIG. 8. Presupuesto de Gasto destinado a Bienes Públicos de Carácter Social**

Fuente: Presupuestos CCAA y elaboración propia.

<sup>18</sup> Se considera que en el momento en que una familia deba dedicar más de la tercera parte de sus ingresos para hacer frente

al pago de un crédito hipotecario, existe un serio riesgo de impago para la entidad financiera.





**FIG. 9. Evolución de los recursos de origen público destinado a vivienda 1997-2002 (% PIB)**

Fuente: Memorias de la Administración Tributaria y Pptos de Gastos Fiscales, Pptos Generales del Estado y de las CCAA, y elaboración propia.

autonomías de Extremadura y Castilla-La Mancha presentan los precios de la vivienda más bajos, 563 €/m<sup>2</sup> y 704 €/m<sup>2</sup>, respectivamente.

A esta subida de los precios se alía un descenso importantísimo en la producción de vivienda protegida, sobre todo las de promoción pública y régimen especial, frente al auge de la oferta de la vivienda libre, fenómeno especialmente intenso en las principales áreas urbanas. En el periodo 1997-2002, se iniciaron 317,6 miles de viviendas protegidas, de un total de 2.845,5 miles de viviendas<sup>19</sup>, lo que representan tan sólo el 11,2% de las construcciones iniciadas en ese periodo.

Un análisis territorial de estos datos denota claramente una concentración de las viviendas protegidas iniciadas a lo largo del litoral mediterráneo y en las principales áreas metropolitanas, con un total del 79% de las actuaciones protegibles iniciadas, en Andalucía (26,6%, principalmente Sevilla y Cádiz), la Comunidad Valenciana (16,6%, destacando Alicante y Valencia), Murcia (9,4%), Cataluña (8,3%, sobresaliendo Barcelona), seguidas de Madrid (6,4%), Galicia (5,8%, sobre todo La Coruña) y País Vasco (5,7%, con Vizcaya a la cabeza).

### 3.3. Gasto público total en vivienda

En las FIGS. 3 y 6 se han presentado las cuantías de las ayudas públicas destinadas a la vivienda desarrolladas por la vía del gasto fiscal y del gasto directo, cuya estructura porcentual se recoge la FIG. 9, para el periodo 1997-2001.

La intervención fiscal sobre la vivienda tiene un peso específico elevado sobre los gastos directos, medido en términos del PIB, sobre todo a raíz de incorporar los beneficios fiscales que los menores tipos impositivos de IVA sobre la vivienda suponen. De no incluirlos, el peso total del gasto en vivienda sobre el PIB se situaría en torno al 0,85% en los últimos años analizados. Independientemente de la inclusión o no del gasto fiscal en IVA, es visible la progresiva disminución que se está produciendo en el gasto público en vivienda, en un periodo, como el analizado, 1997-2001, de fuerte crecimiento de los precios de la vivienda y de agravamiento en la accesibilidad a una vivienda por parte de los hogares con menores niveles de rentas y de los jóvenes.

Realizando un estudio comparativo acerca de la diferente importancia global que otorgan otros países a la vivienda, se puede observar en la FIG. 10 cómo las políticas llevadas a cabo, medidas en términos de gasto en vivienda en porcentaje del PIB, han tenido intensidades distintas. En fechas recientes, el

<sup>19</sup> Según datos del Ministerio de Fomento, sobre visados de dirección de obra de los Colegios de Arquitectos Técnicos.

**FIG. 10. Gasto Público en Políticas de Financiación a la Vivienda. (Porcentaje del PIB)**

	1980	1990	2000	
Bélgica	-	0,8	1,0	(1997)
Dinamarca	1,3	1,3	1,4	
Alemania	9,0	0,6	0,9	
Grecia	0,2	0,2	0,2	
España	1,3	2,3	1,4	(1999)
Francia	-	1,1	1,1	(1999)
Italia	0,3	0,1	0,1	(1998)
Luxemburgo	-	0,8	0,6	
Holanda	-	0,9	0,7	(1999)
Austria	1,4	1,3	1,3	(1999)
Portugal	-	0,3	0,8	
Finlandia	1,4	1,6	1,2	
Suecia	1,0	1,5	0,4	
Reino Unido	-	-	0,6	

Fuente: BCE (2003)

BANCO CENTRAL EUROPEO (2003) realizó un cálculo para el conjunto de la Unión Europea, donde se constata cómo el total de ayudas a la

adquisición de vivienda en España se situaba en torno al 2% del PIB de media para la primera mitad de los años noventa, disminuyendo a finales de la década (concretamente para el año 1999) en torno al 1,4%, coincidiendo con la estimación realizada en este trabajo. El gasto público en vivienda para España se sitúa muy por encima de países como Alemania, Reino Unido o Suecia, entre otros. En general, se observa una tendencia decreciente del gasto público destinado a vivienda para todos los países.

No obstante, tan esencial quizás como un posible aumento de los recursos públicos destinados a la vivienda, las reformas que se deberían producir dentro del marco de la política de vivienda para corregir los fuertes desequilibrios del mercado inmobiliario, deberían plantearse sobre en qué gastos se debe poner más énfasis para cumplir con el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda. Si se tiene en cuenta la estructura del gasto total que absorbe la vivienda en España, la partida principal la componen los gastos fiscales, que absorben el 71,39% del gasto total en el año 2001, mientras que el 28,61% restante está constituido por las ayudas o subvenciones directas aportadas por los presupuestos. Los últimos informes

**FIG. 11. Inversión en activos de las familias**

	Estructura porcentual							
	Activos Inmobiliarios					Otros activos (1998)		
	1970	1980	1990	1995	1998	Acciones	Otros activos financieros	Otros activos mobiliarios
España <sup>(1)</sup>	...	65	73	71	67	9	20	4
Estados Unidos	22	27	27	23	21	20	50	8
Japón	10	14	8	10	10	3	44	43
Alemania	...	...	34	34	32	3	35	30
Francia <sup>(2)</sup>	34	44	43	42	40	3	47	9
Italia	36	40	37	35	31	17	39	13
Reino Unido	...	40	44	33	34	12	47	7
Canadá	21	22	23	22	21	17	39	23

<sup>(1)</sup> Las datos de 1980 corresponden a los de 1984.

<sup>(2)</sup> Los datos de 1998 corresponden a los de 1997.

Fuente: OCDE, (2003) (partiendo de las Cuentas financieras de los países de la OCDE; Estados Unidos, Reserva Federal, Flow of Funds Account of the United States, septiembre 2000; Japon, Economic Planning Agency, Annual Report on National Accounts 2000; Alemania, Deutsche Bundesbank, Ergebnisse der Gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank; Francia, INSEE, 25 ans de Comptes de Patrimoine (1969-1993), y Rapport sur les Comptes de la Nation; Italia, Banca d'Italia, Supplementi al Bollettino Statistico y estimaciones no publicadas; Reino Unido, Central Statistical Office, United Kingdom National Accounts, Financial Statistics; Canada, Statistics Canada, National Balance Sheet Accounts; España, NAREDO & al. (2002).

elaborados por instituciones como el Banco Central Europeo (BCE, marzo 2003) y la OCDE (abril, 2003), así como opiniones de expertos abogan por reducir los incentivos fiscales, sobre todo los destinados a incentivar la demanda, por cuanto inducen a la elevación de los precios de la vivienda y por potenciar al régimen de propiedad frente al alquiler. A pesar de que estas reformas serían políticamente difíciles, la experiencia de algunos países de la OCDE muestra que son posibles.

La fuerte incentivación fiscal a la vivienda puede generar una sobreinversión inmobiliaria, en detrimento de otras opciones inversoras más productivas para la economía (HENDERSHOTT & *al.* 1981). Se observa en la FIG. 11 cómo el porcentaje de activos inmobiliarios que forma parte del patrimonio de las familias es en España el más alto de la UE. La preferencia por la vivienda como inversión a largo plazo en España se sitúa en primer lugar frente a los activos financieros, lo que puede conducir a una pérdida relativa de los niveles de productividad, a una reducción en las posibilidades de crecimiento del país, y por tanto, a un descenso en los salarios reales y a un empobrecimiento general del país que lo fomenta. Teniendo en cuenta, además la previsible influencia de la pérdida recaudatoria conjunta que el Estado asume.

#### 4. VALORACIONES FINALES

De todo lo hasta ahora expuesto, y en intento por sintetizar las valoraciones que merecen los datos obtenidos del análisis sobre el gasto público destinado a la vivienda en España, se puede concluir que las medidas de intervención que los poderes públicos han de adoptar para lograr un abaratamiento de la vivienda, no residen en la construcción masiva de viviendas, o una excesiva calificación de suelo urbanizable, sino en conocer de forma detallada las verdaderas necesidades de alojamiento de la población, sobre todo para los principales destinatarios de la política de vivienda, aquellos hogares con menores niveles de renta y especialmente para los jóvenes en edad de emancipación, que en los últimos años no están siendo atendidas. De hecho se constata, a la vista de los datos sobre gasto

público directo, que éste haya descendido hasta el 0,36% del PIB en el 2001, lo cual concuerda con la fuerte caída de las actuaciones protegidas, que han alcanzado mínimos históricos.

En segundo lugar, el mayor peso que las ayudas fiscales tienen sobre la política de vivienda, de un 0,81% del PIB en el 2001, puede ser muy cuestionado, como de hecho así sucede, por sus efectos sobre la distribución y neutralidad de la carga impositiva, y sobre el denominado efecto capitalización de la deducción, que implica que los beneficios fiscales acaben repercutiendo sobre el promotor y no en el adquiriente. Se habrían de reorientar estas ayudas, de forma que se disminuyese la ausencia de neutralidad fiscal con relación al régimen de tenencia de la vivienda, con el objetivo claramente equitativo, de no seguir favoreciendo tan solo a los que deciden comprar, frente a los que alquilan.

La preocupante situación que en España atraviesa el mercado de vivienda en régimen de alquiler, que constituye tan sólo el 11,32% del parque total de viviendas, el más bajo de la Unión Europea, según el último censo de población y vivienda 2001, requiere desarrollar mayores incentivos, tanto fiscales como presupuestarias, y dirigidas tanto a los inquilinos como también a los propietarios. Un adecuado mercado de viviendas en alquiler tendría efectos positivos en nuestra evolución demográfica al favorecer la emancipación de los jóvenes del hogar paterno y también facilitaría la movilidad de la fuerza laboral, con resultados directos sobre la competitividad de nuestra economía.

Con una adecuada política de rehabilitación se podrían poner en el mercado un importante número de viviendas actualmente desocupadas, disminuyendo la presión sobre las necesidades de suelo residencial, y al mismo tiempo favorecer la renovación de gran parte de los centros urbanos en proceso de declive. Alrededor de una tercera parte del total de viviendas en España corresponde a viviendas secundarias o están desocupadas, en lo que ha venido a denominarse el despilfarro inmobiliario español por muchos expertos del sector.

En definitiva, replantearse el papel de la política de vivienda de una forma no solo cuantitativa, basada en el cumplimiento de un determinado número de actuaciones, sino

además, con intervenciones más innovadoras e imaginativas, de los tres niveles administrativos, estatal, autonómico y local. Evidentemente, para que las autoridades municipales puedan asumir estas competencias debe plantearse una reforma de las Haciendas Locales que coadyuve a resolver sus problemas presupuestarios.

Sin embargo, no se debe olvidar que para cumplir estos objetivos, la disponibilidad de suelo a precios asequibles es un factor vital para cualquier política de vivienda, algo que no está ocurriendo en estos años. Asegurar unos recursos de suelo de forma estable para la promoción de viviendas protegidas, en propiedad o alquiler, es una responsabilidad ineludible por parte de dichas administraciones, fundamentalmente de los Ayuntamientos, pues la descentralización de la gestión pública sobre las competencias de suelo y vivienda no sólo ha sido solo a escala autonómica sino también a escala local. El derecho urbanístico es en estos momentos, difícil de dominar, debido a las diferentes normativas estatales y autonómicas que se

han llevado a cabo y se están desarrollando todavía. A lo que habría de añadir el debate ideológico sobre la mayor o menor intervención o liberalización del suelo.

Por todo lo anteriormente expuesto, la política de vivienda sigue estando de plena actualidad e inmersa en un complicado mercado inmobiliario como el español. No se debe olvidar que la vivienda está considerada, sin excepción, como uno de los componentes característicos del Estado del Bienestar, sin dejar de lado, además, que la vivienda es un activo considerado de carácter estratégico, con un importante poder de influencia sobre la sensibilidad de los ciudadanos, y a la que se le atribuye favorables consecuencias de estabilidad social. La Administración Central y no olvidemos también a los gobiernos autonómicos y locales, tienen actualmente en el contexto de la política de vivienda un importante reto, debiendo reflexionar sobre que instrumentos ha de poner más énfasis si quiere cumplir con el mandato constitucional de favorecer el acceso a una vivienda digna.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARCELÓ, C. (2003): «Housing Tenure and Labour mobility: a comparison across european countries», CEMFI Working Paper n° 0302, january.
- CES (2002): *Estudio sobre la emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*.
- COMITÉ DE EXPERTOS EN VIVIENDA (1992): *Informe para una política de vivienda*, MOPT.
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2003): *Structural factors in the EU housing markets*, marzo.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. & J. ONRUBIA (1992): «El gasto público en vivienda en España», *Hacienda Pública Española*, 120/121.
- HAU, H. (2001): «Estimating the volatility effect of a Tobin tax», Fondation Banque de France.
- HENDERSHOTT, J.H. & CHENG HU (1981): «Inflation and Extraordinary Returns on Owner-Occupied Housing: Some Implications for Capital Allocation and Productivity Growth», *Journal of Macroeconomics*, n° 2, vol. 3.
- LÓPEZ GARCÍA, M.A. (2001): *Política impositiva, precios y stock de vivienda*, Colección Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- (2003): «Políticas de vivienda: eficiencia y equidad», *Papeles de Economía Española* n° 95, FUNCAS.
- LUNDBORG, P. (1999): «Transaction Taxes in a Search Model of the Housing Market», *Journal of Urban Economics*, 45.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Memorias de la Administración Tributaria*, varios años, Madrid.
- MUSGRAVE, R.A. & P.B. MUSGRAVE (1991): *Hacienda Pública: Teórica y Aplicada*, 5ª ed., McGraw-Hill.
- NAREDO, J.M. & O. CARPINTERO (2002): *El balance nacional de la economía española (1984-2002)*, Colección Estudios de la Fundación, n° 11, FUNCAS.
- OECD (2003): *Economic. Survey of Spain*, abril.
- PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.
- PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO, Secretaría de Estado de presupuestos y Gastos, Dirección General de Presupuestos.
- ONRUBIA, J. & J.F. SANZ (1998): «Los efectos de la Reforma del IRPF sobre los compradores de vivienda habitual», *Papeles de Trabajo* 12/98, Instituto de Estudios Fiscales.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (1993): «El Carácter Redistributivo de la Política de Vivienda», *El Impacto de las Políticas Sociales: Educación, Salud, Vivienda*, I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, vol. VIII, Fundación Argentina.
- ROSEN, H.S. (1985): «Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency and Equity»,

- Handbook of Public Economics*, vol. I. Auerbach A.J. y Feldstein, M. (eds.), North Holland Amsterdam: 375-420.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2002): *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*, Editorial Universidad de Granada.
- SIMON, W.E. (1981): *Reforming the Income Tax System*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.
- TRILLA, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Colección Estudios Sociales, Fundación La Caixa.



# Economía, Ley y Política en el urbanismo comercial francés (1973-2003): claves en la lectura de Tanguy, Chetochine y Mény

Luis E. ARRIBAS SADONIS

Geógrafo y Urbanista. Instituto Universitario de Urbanística: Universidad de Valladolid

**RESUMEN:** La lectura de tres autores franceses desvela las instituciones fundamentales del urbanismo comercial en Francia. Las reglas de orden legal, económico y político son exhaustivamente analizadas para definir las relaciones causales y los mecanismos reales de estas políticas sectoriales. Ni las instituciones legales o de mercado, ni las estrategias políticas modulan la distribución de las formas comerciales en la ciudad por sí solas. Al contrario, es una combinación de ellas en un momento y espacio específicos. En tanto que Tanguy disecciona los pilares legales y urbanísticos, Mény detalla las claves del juego político y Chetochine define un panorama para el futuro del comercio interior francés. El porcentaje del sistema urbanístico-económico teórico que se materializa en la práctica será investigado con detenimiento usando estos tres enfoques teóricos.

**Descriptores:** Urbanismo comercial. Francia. Grandes superficies.

*«El derecho administrativo obedece a lógicas que no siempre son totalmente explícitas. [...] Se imponen ellas mismas, subrepticia pero irresistiblemente, como las leyes de la gravitación universal a los cuerpos del universo. Así las leyes del dinero dominan por encima de la rigurosa lógica del enunciado legislativo o de la sobriedad virtuosa de la exposición de motivos, hasta el punto de esconder sus principios excelentes»*

TANGUY (1988): *Quand l'argent fait la Loi*

## I. INTRODUCCIÓN. EL ENFRENTAMIENTO ENTRE FORMATOS COMERCIALES

§1 La madurez de la regulación territorial del comercio por parte de las administraciones españolas (gobiernos central y autonómicos) y las medidas específicas insertadas en el urbanismo, hacen necesario analizar las fuentes de las que bebe y comprobar el grado de materialización de sus principios rectores. Nunca ha sido tan pertinente como ahora volver sobre los pasos de quienes posibilitaron que la política sectorial y el urbanismo españoles regularan

las últimas formas del comercio metropolitano. El término «urbanismo comercial», que ahora está plenamente incorporado a la jerga técnico-política, fue creado por el legislador francés tras la necesidad de enmarcar dentro del urbanismo el relevante desarrollo de los formatos comerciales de la década de los 50 y 60. Su significado profundo, «ordenar el comercio de la ciudad», le ha producido quebraderos de cabeza sin fin tras 30 años de reformas y ajustes legislativos. Sin ir más lejos, el proceso de la trasposición legislativa importada al efecto en España, de la que ya hemos tenido ocasión de hablar en esta publicación (cfr. ARRIBAS, 2002a).

El urbanismo comercial aparece por primera vez como una *reforma sectorial* con

Recibido: 01.05.03; Revisado: 09.07.03  
e-mail: l\_e\_arribas@yahoo.es

voluntad holista: un sistema de comisiones evaluaría las implantaciones y ampliación de locales comerciales a gran escala, aplicando dicha evaluación a partir de una superficie mínima. El ministro de Comercio Jean Royer, anteriormente alcalde de Tours, atajó con finura reguladora una situación surgida de la incomodidad social: los recién creados hipermercados<sup>1</sup> habían soliviantado los comerciantes de los centros urbanos, y éstos defendían su cuota de mercado frente a los grandes distribuidores. El Ministerio de Comercio y Artesanía puso así la primera piedra en la historia de la regulación pública de estas hoy familiares piezas del continuo urbano. Sería inmediatamente adoptada como esquema válido para acomodar las nuevas superficies en un continuo urbano sin espacios comerciales en el centro, y que se encontraba infradotado en las periferias. Este artículo muestra, a través de la lectura de las obras de especialistas franceses, cómo las instituciones que rigen el crecimiento urbano y el sector comercial han sobrepasado el espíritu de la reforma jurídica inicial. Como punto de partida, hay acuerdo generalizado entre los especialistas en urbanismo comercial francés alrededor de una afirmación: los juegos de intereses de la política diaria han prevalecido sobre el planteamiento de ordenación (cfr. CHETOCHINE, 1998; DESSE, 2001; GRABOY-GROBESCO, 1999; MÉNY, 1992; TANGUY, 1997). Tanto el promotor del espacio comercial como el regulador han ido encontrando múltiples fracturas que cada uno ha suturado con sus propias herramientas. La evolución astuta y evasiva de los nuevos formatos, la fragmentación de las estructuras de poder francesas y su pertenencia a maquinarias de partidos políticos en crisis, o la poca adecuación de la ley a la realidad aparecen en este trabajo con indeseada frecuencia. El trabajo de estos tres autores permite observar los puntos de partida y llegada de medidas legislativas, económicas y de coordinación en el gobierno del territorio. Finalmente estudiaremos causas profundas que hacen desviar la práctica urbanística y legislativa de los principios enunciados en la ley. El análisis de

las denominadas instituciones servirá como marco explicativo.

§2 Las *grandes superficies comerciales* (GS) fueron marginando a los pequeños comerciantes tradicionales en Francia desde una cuota de mercado del 80% al 30% durante los últimos 20 años (M.E.F.I., 2000). Los hipermercados (FIG. 1) sirvieron a una población francesa creciente que habitaba unos *grandes ensembles* de la periferia sin dotaciones comerciales adecuadas. El crecimiento demográfico de los años 1940 y 1950, el éxodo de la posguerra hacia las áreas urbanas y la modernización de la industria francesa ayudaron a que hipermercados y supermercados<sup>2</sup> fueran un éxito inmediato. Estos formatos se beneficiaron del crecimiento económico general, consumo y natalidad franceses de finales de los años 60, que favorecieron las oleadas de construcción de vivienda pública (como en 1951, año de la creación de los *établissements publics* y el establecimiento de las sociedades de economía mixta). En contra de esa expansión del comercio de escala por los *arrondissements* no había regulación urbanística alguna sobre GS salvo normas puntuales sobre sistemas de precios —dictadas en 1935—.

Entre tanto, el formato del hipermercado fue incrementando su superficie media de los 2.500 a los 23.000m<sup>2</sup> en la década de los 70,

**FIG. 1. Evolución de los hipermercados en Francia**

Hipermercados: unidades	
1963	1
1966	17
1971	157
1976	385
1981	597
1986	853
1991	1.022
1996	1.110
2000	1.142
2002	1.214

Fuente: Elaboración propia a partir de CLIQUET (2000); *Points de Vente*.

<sup>1</sup> Superficies de venta en autoservicio mayores de 2.500 m<sup>2</sup>, según la legislación francesa. En origen eran grandes superficies entre 2.000 y 10.000 m<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> *Idem* entre 400 y 2.500 m<sup>2</sup>.

llevados por un éxito lógico y una regulación urbanística tangencial. Generados por el impulso empresarial local de unos pocos pioneros que asimilaron el concepto de los supermercados de libre servicio estadounidenses (en esencia se puede ceñir a las familias Fournier y Leclerc), inscribieron en las ciudades francesas los cuatro 'puntos cardinales' del nuevo comercio: aparcamientos, dramatización de la compra, autoservicio y bajos precios de venta. Todo ello bajo el paraguas de la gran escala, que permitiría establecer relaciones totalmente nuevas con la producción y el consumo. Esta escala, además, lograría modificar las prescripciones de las políticas públicas francesas a todos los niveles. Ahora bien, ¿con qué resultado?. ¿Cuál fue la estrategia del legislador francés para atajar el impacto de estos nuevos actores sobre el territorio? Veamos primero la solución jurídico-sectorial.

## 2. LAS INSTITUCIONES URBANÍSTICAS Y LEGISLATIVAS DE UNA REFORMA INCONCLUSA. YANN TANGUY: QUAND L'ARGENT FAIT LA LOI. LE CAS DE L'URBANISME COMMERCIAL

Yann Tanguy<sup>3</sup>, reconocido autor de obras sobre derecho público y el impacto de la regulación del comercio en determinados conceptos jurídicos territoriales (ver bibliografía), alumbró en 1988 un artículo muy crítico con respecto de las primeras consecuencias de la reforma Royer, la primera regulación completa de las GS en Francia. Su artículo en la revista *Pouvoirs (Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques)* sobre la reforma de la regulación de superficies comerciales francesas merece sin duda un lugar preminente en este análisis.

### 2.1. La escala como baremo urbanístico

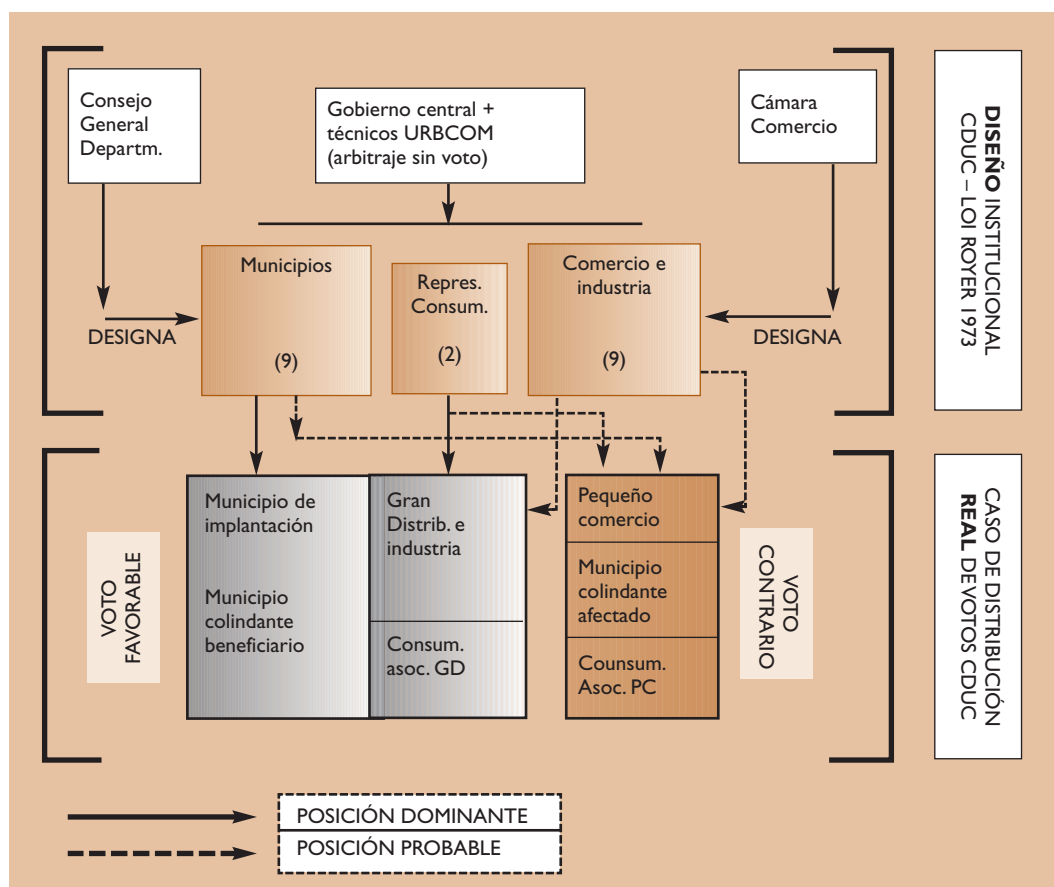
§3 El pánico contra la GS se convirtió en el arma de protesta social contra la política

económica del gobierno francés. Por lo tanto, la mencionada *Loi Royer* (1973) estableció comisiones departamentales de urbanismo comercial (CDUC, nivel subregional) que controlarían, mediante la concesión administrativa de una segunda licencia, cualquier ampliación o establecimiento mayor de una superficie límite (1.500 o 1.000m<sup>2</sup> si la población es menor de 40.000 habitantes). Dicho permiso, hoy familiar en nuestro país, pretendía resolver las disputas ocasionadas dentro del sector del comercio minorista entre los establecidos pequeños comerciantes y los nuevos formatos. Esta ley pretendía tener consecuencias decisivas para los usos del suelo en Francia, a pesar de haber nacido al abrigo de luchas corporativas. Este carácter geográfico, a pesar de todo, ha sido olvidado por muchos analistas y hoy aparece diluido entre líneas de política sectorial comercial y la propia gestión urbanística francesa.

Los permisos para establecer una nueva superficie comercial consistían en la mera regulación del tamaño de la GS. La localización quedaba, por tanto, como una connotación oculta derivada de ese baremo. Se daba por hecho que las propias limitaciones del formato iban a ceñir el desarrollo a las periferias. En concreto, si el proyecto superaba los 1.000 m<sup>2</sup>, una comisión departamental de urbanismo comercial estudiaría el caso para aprobar o rechazar el proyecto. ¿Se elaboraba, entonces, un estudio de impacto relativo al comercio existente? El procedimiento era, al contrario, más sencillo: la comisión estaba sustentada por un número de actores electos, a repartir proporcionalmente (en principio) entre entidades localidades afectadas, cámaras de comercio, especialistas en el sector y comerciantes y consumidores (FIG. 2). La misión de coordinación la sostenía el delegado del gobierno central, el *préfet*, labor de arbitraje heredada de las décadas proteccionistas o de la *Reconstruction* (1940-50). Asimismo, nueve comisionados pertenecían a los municipios afectados por el proyecto (el que recibía el requerimiento y los principales afectados por

<sup>3</sup> Yann Tanguy ha sido rector-presidente de la Universidad de Nantes de 1997 a 2002. Anteriormente se ha dedicado a la investigación y la docencia en la Facultad de Derecho Público de dicha universidad. En la actualidad ha retomado su puesto en el

instituto de investigación CRUARAP (*Centre de recherche sur l'urbanisme, l'aménagement régional et l'administration publique*), especialidad de «Derecho del urbanismo y de la gestión del territorio».



**FIG. 2. Diseño y práctica en las Comisiones Departamentales de Urbanismo Comercial - Loi Royer 1973**

Fuente: Elaboración propia.

su situación limítrofe) según el criterio de la autoridad departamental, y otros nueve para grandes y pequeños comerciantes, cámaras de comercio, y consumidores. De partida, los proyectos de las GS afectaban a los pequeños comerciantes. Para equilibrar esta situación, las cámaras de comercio tenían la potestad de elegir los 9 comisionados que representasen los intereses locales del comercio y la industria. Pero éstas podían estar fácilmente dominadas por los grandes comerciantes del departamento (no olvidemos que el origen de los actuales gigantes de la distribución francesa como Carrefour, Auchan o Leclerc es el comercio familiar regional). El equilibrio, pues, quedaba en la valoración inicial del diseño institucional de las CDUC por parte del legislador.

## 2.2. Práctica contra aritmética política

§4 ¿Cómo se desarrollaron los acontecimientos con este panorama indicativo-restrictivo? En algunos casos, los proyectos fueron meramente troceados o presentados como unidades de 990m<sup>2</sup>, sin mencionar el número de desarrollos que se construyeron sin pasar por las CDUC. Esta segunda versión conecta con las instituciones políticas que posteriormente mencionará Mény: los comisionados locales que debían admitir a trámite dichos proyectos mostraban un complaciente relajamiento a favor de las nuevas GS. En primer lugar, Tanguy hace hincapié en que las razones hay que buscarlas en la naturaleza de este desarrollo dentro de los sectores económicos: la ley determina que el comercio de detalle

será el objeto de la reforma legislativa y, por tanto, el sujeto que ha de ser equilibrado en la ciudad, no tanto el comercio mayorista. Nos detendremos en este punto dado que la noción de formato es clave. Tanto las circulares 2651 de 1976 como 80-82 de 1981 del Ministerio de Comercio muestran un vacío que sería aprovechado por los promotores, al referirse respectivamente al objeto regulable como:

«comercio de detalle... abierto al público donde se efectúa la venta de mercancías en cantidad correspondiente a las necesidades de un consumidor ordinario»

y excluyendo:

«Las superficies reservadas a las actividades de servicios, a la venta al mayor y por correspondencia» [TANGUY, 1989: 33]

Según Tanguy, los nuevos formatos de exposición y venta (jardinería, gasolineras, bricolaje) y los almacenes satélite en los centros comerciales fueron la manera de presentar unidades aisladas que pertenecían, sin tener que ser sometidas a la regulación de gran superficie, a estos nuevos formatos. En Francia, estas GS especializadas fueron apareciendo en todas las grandes áreas urbanas hasta que, en 1997, ya englobaban 955 superficies dedicadas a electrodomésticos, 2.489 al bricolaje (ambos formatos con una superficie media de 1.870 m<sup>2</sup>), 1.090 a la venta de textiles (superficie media de 2.500m<sup>2</sup>) y 161 grandes tiendas de jardinería con una superficie media cercana a los 6.000 m<sup>2</sup>. Aún así, es precipitado admitir el supuesto de Tanguy sin tener en cuenta las instituciones de tipo político que favorecían la falta de control, así como la propia dinámica evolutiva del comercio en gran superficie, sin duda muy por delante de las más estáticas medidas del planeamiento.

§5 Complementario es el aspecto relativo a las «unidades económicas», unidades que tampoco fueron previstas en la reforma de 1973. Un ejemplo son los conocidos como parques comerciales, *factories* o complejos comerciales que se promueven, en muchos casos, por el mismo grupo comercial. El legislador francés no fue capaz de asesorarse en su momento sobre el ritmo de crecimiento de los operadores franceses y no concibió que

las fórmulas de diversificación de los hipermercados y supermercados pudieran salir del estatismo del comercio-almacén y adoptar los conocidos comercios-complejo. Empero, en 1975, los estudios ministeriales preparatorios de una circular ya introdujeron la noción de unidad económica que no ha cesado de crear jurisprudencia relativa al comercio de gran superficie. El Consejo de Estado recomendó encarecidamente que se tuviera en cuenta algo que era conocido por todos los expertos, y que no fue incorporado hasta Marzo de 1976. De nuevo el territorio sufriría retrasos en la aplicación de las medidas inicialmente ideadas desde el planeamiento ante un fenómeno sectorial. Es esta una constante en las tensiones entre la política del territorio tanto francesa como española y la evolución de comercio minorista.

### 2.3. Jerarquía territorial y dependencia fiscal

§6 Tanguy eleva una importante cuestión en la respuesta de las ciudades a las posibilidades de la regulación. Las *finanzas locales* se ven altamente beneficiadas con la llegada de nuevas actividades comerciales (un caso similar al de otros sistemas entre los que se encuentra la financiación local española). Esta *tasa de actividad* supone, según autores, hasta el 50% de la fiscalidad local. Es la carga que se impone a cualquier actividad económica y, cuando se cuantifica la carga generada por un nuevo centro comercial, resulta suficientemente enriquecedora para refrescar las arcas locales. La fiscalidad local francesa está llena de contradicciones que subsisten con el guión territorial de la nación y la distribución de sus competencias. Los municipios franceses, que cuentan con un gran poder fiscal, sobretasan las empresas con impuestos de actividades que generan el 80% de las desigualdades presupuestarias entre municipios franceses (GILBERT, 2000).

Las otras dos importantes fuentes de ingreso fiscal de los municipios son el impuesto sobre la propiedad del suelo y el impuesto sobre la propiedad inmueble. Tras el periodo de descentralización (1982-83) muchos municipios se lanzaron a elaborar directrices de planeamiento usando



previsiones de crecimiento eufóricas (LACAVE, 2001) y la cooperación entre ciudades y el gobierno central fue sustituida gradualmente por una confianza entre actores públicos y privados. Es necesario volver a la segunda parte de la Figura 2. Las líneas de fuerza reales desequilibraban sin remisión el reparto estático de las comisiones. ¿Es la atracción de nuevas empresas —peradores comerciales, en nuestro caso— un remedio para impulsar la actividad económica local?

§7 Al respecto, las reformas sucesivas de la legislación sobre gestión urbanística (la última, en 1999) han tendido hacia la cooperación intermunicipal para evitar que la dependencia monetaria de proyectos privados eche por tierra el equilibrio territorial. Sirvan como ejemplo la elaboración de *Contrats de Plan* para el periodo 2000-2004 entre el estado y los municipios con el objetivo de reforzar las políticas públicas de renovación urbana (casi 300 áreas de reforma interior). Por otro lado, estas políticas tienden a disminuir la cuasi-soberanía de las ciudades en términos fiscales y traspasar a un escalón intermedio (región) cierta coordinación de las implantaciones de espacios de actividad. La necesidad de modificar las reglas fiscales es también reconocida por el gobierno central (cfr. ASSAMBLÉE NATIONALE, 2000) Existen desigualdades derivadas de la baja densidad demográfica del centro ciudad francés. Los comerciantes de los centros urbanos pagan, proporcionalmente, más impuestos. Los precios del suelo comercial siguen siendo altos. El gobierno central estimó indispensable introducir un impuesto de equilibrio territorial (*taxe professionnelle d'agglomération*, perecuación para toda una mancomunidad de municipios) u otras medidas de amortización fiscal y reforma de los impuestos de la propiedad del suelo (*plafond des taxes foncières*) o específicos del formato comercial, tales como el sempiterno debate sobre cómo equilibrar los horarios de apertura.

La relativa inestabilidad en la evolución de las llamadas 'colectividades territoriales' francesas, ya iniciada con el proceso de modernización del Estado francés en la década de los 60, ha pasado por periodos de avance y estancamiento. Los años de la descentralización y del proyecto Gaston

Deferre (Ministro del Interior y de la Descentralización en el gobierno socialista de 1981) generaron diferentes reformas tendentes a estabilizar la región como entidad administrativa y territorial, así como el reparto de competencias entre departamentos, municipios y regiones o las finanzas locales. DREYFUS & al. (1993: 283-6) afirman que la descentralización ha tenido como objetivo terminar con los solapamientos acumulados por diversas administraciones en el ejercicio de competencias, pero que en la práctica muchas políticas muestran la dificultad de separar estrictamente esas competencias. El gobierno francés intentó asimismo dar una solución a las finanzas locales, articulada por la Ley de 2 de Marzo de 1982, que estructuraba los ingresos municipales en 4 bloques: el impuesto de actividades profesionales, impuesto de bienes inmuebles, y la tasa sobre las propiedades del suelo edificado y no edificado. En realidad los dos primeros siguen superando en cuantía las demás tasas y subvenciones del Estado, tales como la *dotation globale de fonctionnement* (DGF) o la *dotation globale de décentralisation* (DGD). Los equipamientos comerciales son una inyección presupuestaria importante, como los autores que analizamos reconocen.

§8 Pero hay otras formas de acomodar los proyectos a las necesidades financieras locales que, sin dudar, un instante, ven beneficios sin fin a la aparición de estos promotores de GS. Si un municipio necesitase acondicionar una avenida o equipamientos públicos, el hipermercado solicitante de un permiso en la comisión podía fácilmente obtenerlo apoyando con su financiación esa obra pública. Técnica admitida por el Código del Urbanismo francés<sup>4</sup> como compensación de las cargas sufridas por la colectividad (en este caso, los pequeños comerciantes) por la implantación, ha sido sin embargo utilizado banalmente. Tanguy lo ejemplifica con un caso de los años 1980: Osny-sur-Oise recibió un proyecto de ampliación de hipermercado por cuantía de 3.000m<sup>2</sup>. La ciudad concedería el permiso si se depositaban 700,000€ (6 millones de francos) para facilitar las obras de ampliación del Consistorio y el mobiliario de una avenida comercial distante 3 km del proyecto. En breve plazo el promotor ofreció

<sup>4</sup> CU. Art L.421-5.

570,000 € para las infraestructuras. Pero el municipio estimó denegar el permiso alegando que un nuevo competidor había aparecido. La diferencia de 1 millón de francos había sido abonada por otro promotor. Las cuentas más cínicas dedujeron que costarían, entonces, unos 1.500 francos por metro cuadrado para convencer los votos indecisos de las CDUC. Dificiles entresijos para sostener las políticas que predicaban el equilibrio en el sector del comercio minorista.

## 2.4. Reajustes y lógica de escala

§9 El enfoque administrativo como solución a los problemas del nuevo comercio francés no varió con las sucesivas modificaciones normativas. El trabajo de Tanguy sobre la Ley de reforma de 1996, llamada *Loi Raffarin*<sup>5</sup> insiste en la falta de energía del legislador francés a la hora de detectar los mecanismos fundamentales del urbanismo comercial. La reforma legislativa de 1996 introdujo *de facto* un tercer nivel de comisiones («comisiones nacionales de equipamiento comercial», CNEC) y redujo el

número de comisionados a escala departamental (FIG, 3), bajo la denominación de «comisiones departamentales de equipamientos comerciales – CDEC). Los artículos 36 y 37 de la Ley 1993 (y la posterior reforma de 1996) establecieron comisiones que disminuían la significativa autonomía de los gobiernos locales (FIG. 3). Así pues, fue introducido un escalón regional que debería coordinar las líneas de actuación de las CDEC. La descentralización administrativa iniciada en 1982 sufría un reflujo hacia las instancias superiores. Se volvía a intentar que no hubiera más negociaciones bajo cuerda ni más desvíos de la filosofía de igualdad que prevalecía en el ideario Royer/Sapin.

Las valoraciones, en cambio, no daban lugar a las alegrías. El ejecutivo francés, a través de los trabajos de la *Comisión de Expertos* de 2000, declaraba que los tres principios que ordenaban la reforma de 1996 estaban siendo obviados sistemáticamente: estimular la *libre competencia* independientemente el tamaño del comercio, la *libre elección del consumidor* al que se le ofrece condiciones de mercado e innovación y el deber de los poderes públicos de *fijar las*

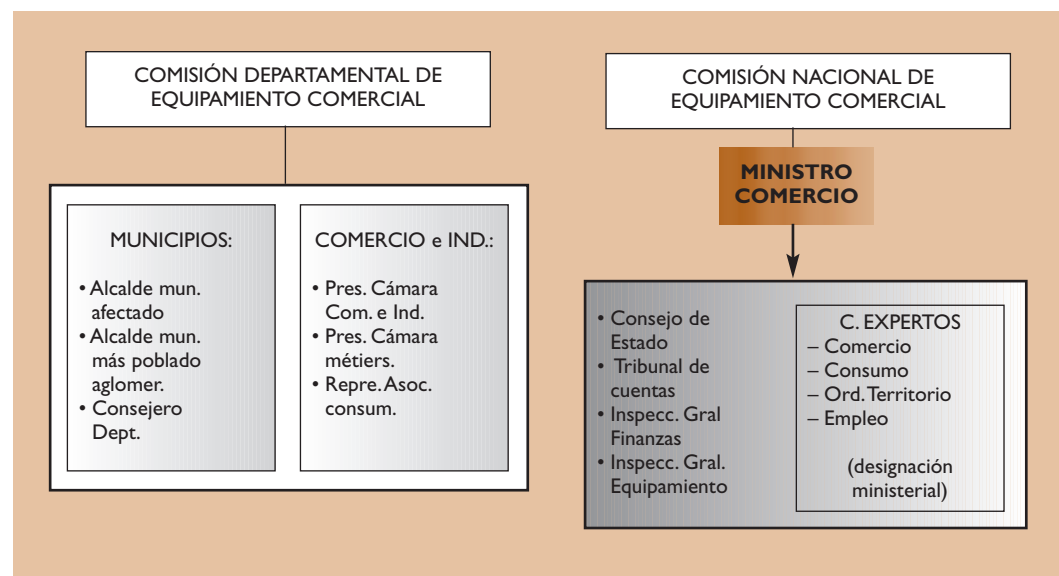


FIG. 3. Loi Raffarin 1996: Introducción de CDEC + CNEC

Fuente: Elaboración propia.

<sup>5</sup> Jean-Pierre Raffarin era entonces ministro de Pequeña y Mediana Empresa y Artesanado francés

y hoy Primer Ministro del segundo mandato conservador Chirac.

*reglas del juego.* En primer lugar, los consumidores costeaban el valor añadido cargado por las técnicas de negociación y venta de las GS y la libre competencia quedaba subducida a un mero principio. Tampoco se estaban respetando los principios de equidad en precios entre productor y distribuidor. Al respecto, se mantenían las conocidas técnicas de negociación comercial como la ‘referencia’ de un producto: Para situar determinado artículo en un lugar preferente del hipermercado, el productor ha de pagar un peaje al que se someterá, sin duda, salvo que quiera ser fulminado en la negociación —siempre a la baja— con el gran distribuidor (COURAGE, 1999). Solo los grandes productores resisten este proceso mediante cambios en el sistema de producción como la delocalización o disminuyendo los costes de transporte. Las economías de escala permiten a las cadenas de grandes superficies, en segundo lugar, competir frente a los mayoristas<sup>6</sup>. Los volúmenes de compra son enormes: la mayor central de compra de Francia, Carrefour-Promodès, comercializa el 28,3% de la alimentación francesa. Lucie, la central de los hipermercados Leclerc y Système U, el 19,4%. La concentración de las empresas en centrales de compra hace que solo haya 5 grupos de este tipo en Francia. El impacto, tercero, afecta con especial virulencia a los comerciantes que han de cerrar sus tiendas en los centros urbanos. Por tanto, la competencia en el comercio minorista se convierte en un elemento importante de la ordenación del territorio (ASSAMBLÉE NATIONALE, 2000).

Conclusión (I): El urbanismo comercial francés fraguó un diseño institucional desde la legislación sectorial que debía ser trasladado al equilibrio de poder local mediante las herramientas de la gestión urbanística. Los desequilibrios de gobierno del territorio, la desconexión entre administraciones y las necesidades financieras de las entidades locales le restaron eficacia.

<sup>6</sup> Para una explicación detallada de estas técnicas de distribución, asociadas al grandioso poder de las *centrales d'achat* (centrales de compra), consultar el trabajo de COURAGE (1999) o la teoría de Arruñada sobre el papel dominante cuasi-judicial de los contratos de compra.

<sup>7</sup> Georges Chetochine es desde 1967 Director General de *Georges Chetochine Conseil*, consultor especializado en temas de distribución y alcalde de Saint Nom le Breteche. Ha escrito libros clave en la evolución del comercio interior francés

### 3. SECTOR DEL COMERCIO INTERIOR Y RESTRICCIONES DEL MERCADO. GEORGES CHETOCHINE: QUELLE DISTRIBUTION POUR 2020?

§10 Georges Chetochine<sup>7</sup> es uno de los grandes hombres del marketing y la distribución comercial francesa. Al margen de las emblemáticas figuras de los imperios Carrefour (la familia Fournier, Daniel Bernard) o el pintoresco paladín presidente de Leclerc Centres (Jean Marie Leclerc<sup>8</sup>), Chetochine ha intentado sistematizar la evolución de dicho sector desde su cátedra de Marketing. Con una pregunta lanzada para el futuro, «¿Qué distribución nos espera en 2020?», Chetochine evalúa la imposición de los hipermercados en los últimos años, el aumento en el consumo privado y las buenas perspectivas de los industriales de sacar al mercado sus innovaciones. Desgranaremos en esta sección los mecanismos relacionados con el formato que mencionamos en la sección anterior.

Esquemáticamente, dibuja la geografía del comercio: hay *sociedades de flujos* y *sociedades de tráfico*. Las primeras responden al patrón de ciudad anglosajona, donde las funciones comerciales en los inicios de la ‘era moderna’ (la debilidad del trabajo de Chetochine es el uso foucaultiano del lenguaje postmoderno del marketing) impulsan a los consumidores a desplazarse un metro o cinco kilómetros; *corner shops* o GS periféricas. Responde a mundos donde el comercio de los centros de las ciudades no está tan evolucionado como las sociedades de tráfico, donde el consumidor sostiene una relación menos tenue con su comercio tradicional. En las primeras, los formatos de hipermercado, GS especializadas, *factory outlets*, cuentan con condiciones urbanas y de mercado más favorables. Al contrario, éstas tendrán más

(ver bibliografía). Ha sido director de estudios y responsable de Marketing en la Universidad París IX Dauphine de 1969 a 1981. Es presidente *L'Institut International de Communication, de Marketing et de Distribution*.

<sup>8</sup> Con todos los honores, participante continuo en los foros donde se debaten cuestiones de política territorial, comercio, etc. Solo un ejemplo: *Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur l'avenir des espaces périurbains* (Senado Francés, 10-2-1999).

oposición en las sociedades de tráfico, donde quizá sea mas aceptado el hipermercado a la francesa (CHETOCHINE, 1998: 98-101). El fondo de su análisis es el establecimiento de nichos en el comercio urbano francés, analizar si es posible la coexistencia entre las grandes superficies y el pequeño comercio tradicional.

### 3.1. Macroeconomía y políticas de comercio interior en Francia

§11 Para este autor, uno de los principios rectores básicos en la política francesa sobre comercio minorista ha sido el empeño por controlar del índice de precios de consumo. Desde el plan del gobierno De Gaulle sobre la rebaja de precios de alimentación en 1963 (*les cent mille points de vente*), esta

política viene siendo una costante en la regulación gubernamental: los formatos de autoservicio facilitan el acceso al consumo a las clases medias y bajas. Los gobiernos centrales franceses entre 1960 y 1996 han interpretado las políticas de precios de manera diferente desde ambos lados del espectro político (esta contraposición aparece gráficamente enunciada en los discursos de la FIG 4). Los gobiernos socialistas franceses pretendieron utilizar las características de los nuevos formatos (hipermercados, descuento, etc) para 'acercar el acceso al consumo' durante los periodos inflacionistas (años 1980). Por el contrario, el gobierno conservador francés establecía legislaciones restrictivas en defensa de las capas sociales perjudicadas (pequeños comerciantes). En cambio, los últimos debates parlamentarios en España (Junio 2000) reflejaron la disparidad entre

FIG. 4. Discursos del Ministro de Comercio Francés

	J. P. Raffarin, gobierno conservador Juppé (1996)	M. Lebranchu, gobierno socialista Jospin (1997)
<b>La gran distribución</b>	«Las grandes superficies son un fenómeno grave por que su lógica destructiva conduce a vender cada vez más productos extranjeros en almacenes más y más grandes» ( <i>Le Monde</i> , 28-11-96)  «La gran distribución, fenómeno puramente francés que no existe en otro lado puede estar asociado a un fenómeno extraordinariamente negativo, se hable de la distribución comercial, del equilibrio del territorio y de la convivencia» (J. Chirac, <i>Consejo de Ministros</i> , 1-05-96)	«La gran distribución permite al consumidor de acceder a productos a los cuales no habría podido acceder de otro modo. Los servicios prestados son reales y positivos. A la vez, lo son para los productores, consumidores y para el índice de precios» ( <i>LSA</i> , 28-08-97)
<b>El papel del Estado</b>	«Me identifico con los liberales que hacen uso del derecho para que la igualdad de oportunidades pueda ser protegida, para que las disfunciones del liberalismo deban ser corregidas» ( <i>LSA</i> , 28-10-99)	«El Estado debe regular el comercio antes que, simplemente, reglamentarlo» (07-01-99)
<b>Regulación de la gran distribución</b>	«Propongo a la gran distribución que se reforme. Nosotros colaboraremos utilizando el Derecho para proteger al más débil contra el fuerte» ( <i>Le Monde</i> , 28-11-96)	«Sostengo la necesidad de un equilibrio entre todas las formas de comercio... Deseo que se salga de esas posiciones tan rígidas» (Coloquio <i>Commerce et Ville</i> , 02-11-98)
<b>Esquemas de desarrollo comercial</b>	«Proponemos al horizonte 1997/98 reemplazar el actual dispositivo de la Ley Royer, por los esquemas territoriales de urbanismo comercial» (Jornadas de la FNC, 29-04-1996)	«Un esquema de equipamiento comercial no es un plan general de ordenación urbana. No es cuestión de localizar de antemano las implantaciones comerciales. Deseo que las CDEC, apoyadas en los esquemas, creen un equilibrio» ( <i>LSA</i> , 28-08-97)

Fuente: DESSE (2001).

los argumentos sostenidos a favor y en contra de la regulación respecto de Francia<sup>9</sup>.

En consecuencia, el urbanismo comercial se convierte en una necesidad política (CHETOCHINE, 1998: 18). El apoyo de los sindicatos a los nuevos formatos y las tensiones que agruparon a pequeños comerciantes en su contra en los 60 dieron paso a dos bloques enfrentados en [a] la defensa del sector y [b] lo electoral. Los sindicatos tales como CGT, CFTC, FO y FEN afirmaban que era momento de que el consumidor dejase de pagar las externalidades de los canales de distribución. Las asociaciones de consumidores cercanas a partidos políticos de izquierda (ASSECO-CFDT o INDECOSA-CGFT) también jugaron un papel importante en apoyar la gran distribución. En consecuencia, el líder de la UDCA (Pierre Poujade) y aglutinador de los pensamientos de las agrupaciones de pequeños comerciantes, reaccionaría cargando contra los establecimientos de descuento. El *Sindicat des Épiciers* subrayaría la no-admisibilidad de los precios excesivamente bajos que practicaban éstos.

Es necesario analizar la fragmentación de los dos grupos de actores. El sector del comercio aglutina tanto pequeños comerciantes como antiguos comerciantes que han evolucionado hacia las cadenas de distribución a gran escala. El bloque de actuales gigantes de hipermercados proviene de los *épiciers* locales que apostaron por el formato de autoservicio tras unos seminarios de la *National Cash Register* en 1962. Por el contrario, el sector público que regula las GS en Francia está compuesto por técnicos y políticos provenientes de las escalas administrativas *per se*, pero también —especialmente a escala local— por hombres de negocios atraídos por el poder. Como vimos anteriormente, un porcentaje de los políticos que intervinieron en las comisiones

de decisión pertenecían asimismo al sector comercial (*vid* §3).

## 5.2. Consumidor, vendedor, gran distribuidor

§12 La conexión analítica de Chetochine entre los mundos de flujo y tráfico, y los grupos homogéneos corporativos enlaza con los discursos defendidos por los legisladores y distribuidores franceses (y, recientemente, españoles<sup>10</sup>) al respecto de los nichos compatibles de mercado. Para estos, el pequeño supermercado y el comercio tradicional en menor medida tienen grandes posibilidades de reconquistar una importante cuota de mercado minorista. Como justificación de los esfuerzos ‘de equilibrar el sector comercial’, ‘modernizar las estructuras comerciales de la ciudad’ —asunciones repetidas en los prefacios de las leyes aprobadas en Francia sobre ciudad y comercio— Chetochine ejemplifica el éxito de los comerciantes de proximidad en las *sociedades de tráfico*, las que poseen un tejido asentado aunque pueda estar en crisis. En Francia,

«El distribuidor con más volumen de ventas no es una cadena de hipermercados, sino la agrupación de comercios de proximidad Intermarché» (1998:101).

Item:

«En las *sociedades de tráfico*, si los pequeños supermercados de proximidad resisten a los envites de los hipermercados y están suficientemente organizados para constituir cadenas de puntos de venta ofreciendo la oportunidad, precios y una comunicación moderna, [...] y no hace pagar al consumidor las ventajas de la proximidad, tienen [...] la oportunidad de reconquistar una clientela que anteriormente les acusara de falta de precios y de modernidad» (*cit supra, la cursiva es nuestra*)

<sup>9</sup> A favor de la desregulación, el gobierno conservador del PP. En contra, la oposición socialista (coyunturalmente defendiendo el comercio tradicional), o partidos nacionalistas conservadores (en el caso de CiU, más enraizado aun por pertenecer tradicionalmente sus bases a la burguesía mercantil catalana). Cases & Pons argumentan que, en cualquier caso, el urbanismo comercial español está fundamentado sobre un alto grado de regulación (1998: 20), contra lo que denominan «un proceso general de desregulación en otros campos».

En efecto, esta tendencia liberalizadora fue iniciada por en la segunda mitad de la década de los 80.

<sup>10</sup> En una entrevista con un responsable de Carrefour, declaraba que «Creemos [...] que sin los m<sup>2</sup> por cada 1000 habitantes que hay hoy en Europa sería imposible que la evolución del IPC tuviera la estabilidad actual. El hipermercado es una fórmula que incide sobre todo (hecho desde luego real y medible) en la estabilidad de los bienes de consumo más importantes. El hiper en sí mismo traslada directamente toda la negociación del precio de compra con el proveedor». (Dpto. Activos y Expansión Carrefour España, 16 Mayo 2000)



Conocemos que la modernización paulatina de las estructuras comerciales urbanas hacia la especialización y el aumento de escala en los formatos comerciales y de ocio afectan a las fórmulas establecidas en los centros de las ciudades. En otras palabras, siguiendo la nomenclatura de Chetochine, el gradual debilitamiento de las sociedades tráfico afecta especialmente a los hipermercados. Elementos de consumo por un lado (fidelización de clientes, aumento del comercio electrónico, reparto a domicilio) y de regulación administrativa por otro hacen pensar rápido a los distribuidores. El autor cita un elemento que ha sido fundamental en el lanzamiento de normas reguladoras: en los países donde los sistemas político-económicos sean capaces de acomodar el empleo parcial a las necesidades del comercio moderno, las consecuencias serán menos traumáticas para la evolución de los grandes formatos de la distribución. Por contra, donde los sistemas de protección social estén mucho más enraizados (p. ej. Francia), el consumidor no percibirá las ventajas de calidad de estos avances. Siendo un error frecuente en el análisis del marketing, Chetochine considera aquí al consumidor como elemento de una relación unívoca: el consumidor, consume:

«Que el almacén sea grande o pequeño, alimentario o especializado, el consumidor no pide nada al respecto. Solo pide que las marcas estén ahí. Se enfada cuando le cambian los productos de lugar. Exige de la misma manera que los precios estén ajustados y marcados, que los pasillos no sean escombreras y que los vendedores sean vendedores y no discos.» (cit *supra*, 1998:108)

El *homo aeconomicus* queda reducido por el autor al *homo erectus mercator*. Nuestro punto de vista es diferente. El urbanismo comercial, sin embargo, como conjunto de normas sean surgidas de consenso o de presión política y social, ha tenido en cuenta las consecuencias en el equilibrio en el empleo y, al menos esa era su intención, el impacto que el sector comercial introdujera con esos cambios en las ciudades —derechos de los consumidores incluidos. Pero el equilibrio entre mercado de GS y control administrativo tiene fisuras. Veamos el tercero de los pilares de nuestro análisis.

Conclusión (I-II): Al desequilibrio de la nueva geografía del consumo se añaden los enfrentamientos entre formatos del sector. El argumento macroeconómico de los precios del consumo en relación con determinados formatos comerciales en alza chocó con los requerimientos de mantener derechos adquiridos por una parte del sector. Al programa regulativo jurídico y urbanístico del fenómeno de las GS en Francia le superó la división de un sector comercial fragmentado.

#### 4. JUEGO POLÍTICO Y CRECIMIENTO DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS. YVES MÉNY: LA CORRUPTION DE LA REPUBLIQUE

§13 Cuando FRIEDEN & *al* (1991) escribieron el fundamental *Downtown Inc.: How America rebuilds cities*, citaban las múltiples y exitosas maneras de alcanzar acuerdos de renovación de los cascos antiguos norteamericanos (Horton Plaza, San Diego CA; Pikes Place, Seattle WA; Faneuill Hall, Boston MA) mediante acuerdos particulares entre promotores de centros comerciales y políticos locales y urbanistas asociados a citadas entidades. Sus ejemplos eran la vívida fotografía del día a día frente a los planes estructurales y programas federales de renovación urbana, tales como los planes de autopistas urbanas (*federal aid highway programs*). La flexibilidad y capacidad de negociación de los políticos locales y los experimentados promotores de *shopping malls* de la periferia norteamericana, capaces de levantar un mega espacio comercial de medio millón de metros cuadrados, tuvieron un éxito sustancialmente menor en Francia. La intervención política en busca de fondos subsumió la negociación en resultados totalmente desviados de la filosofía del planeamiento. Al conocer una versión previa de este artículo, Lynne Sagalyn reaccionaba recientemente: «en efecto, hay que seguir la pista del dinero para ver dónde recae el poder<sup>11</sup>».

Como nos hemos referido previamente (*vid* §7) Francia llegó a un momento en el que el papel escandaloso de determinados políticos locales estaba convirtiéndose en una lacra para las reformas dictadas en 1973. Demasiadas voces clamaban contra la

<sup>11</sup> SLIM Conference follow-up, Amsterdam, Abril 2003.

interpretación feudalista de las comisiones de urbanismo comercial. Se estaban dando suficientes casos de corrupción como para detener el funcionamiento de las CDUC. Y en 1992 Yves Mény<sup>12</sup> escribió una obra esencial: se trata de un compendio desgranando las raíces teóricas de diversos comportamientos desviados en la política francesa: *La Corruption de la République*. Tal fue la respuesta a esta obra que obligó a los legisladores franceses a lavar el rostro al comportamiento político. Había nacido la llamada *Loi Sapin*. Todo un título para la historia política francesa: «ley relativa a la prevención de la corrupción y la transparencia en los procedimientos de

economía pública<sup>13</sup>». La situación de desviación de principios del urbanismo comercial estaba siendo tan grave que el capítulo 3 de dicha ley fue específicamente escrito para el control de las comisiones. Como enuncia Mény en su libro, un 20% de los comisionados en 1974 pertenecían al sector comercial así como a los poderes públicos municipales. No fue extraño constatar como, entre las décadas de 1980 y 1990, hubo una permisividad espectacular de los proyectos de GS que solicitaban esa segunda licencia (FIG 5). Una cantidad convenida era suficiente para cambiar la opinión de uno de los comisionistas, con el objetivo de conseguir el permiso para la

**FIG. 5. Superficie anual aprobada por las diversas comisiones de equipamiento comercial (m<sup>2</sup>)**

Año	Superficie de venta autorizada por las comisiones departamentales (m <sup>2</sup> )	Superficie total autorizada tras recurso
1981	463.694	370.628
1982	439.191	468.391
1983	410.679	504.372
1984	400.619	546.817
1985	561.146	786.073
1986	536.004	627.785
1987	1.163.156	1.119.271
1988	1.387.277	1.383.803
1989	1.174.744	1.151.121
1990	1.677.303	1.702.598
1991	1.954.903	1.852.281
1992	1.908.316	Ministro : 1 925.571
+ CNEC		CNEC : 69.191
1993	295.624	206.915
1994	1 401.112	969.834
1995	928.393	815.494
1996	711.583	576.661
1997	1 098.494	1.241.249
1998	1 695.567	1.854.183
1999 (1 <sup>er</sup> semestre)	1 392.841	1.351.955

Fuente: Secrétariat d'Etat aux PME, au Commerce et à l'Artisan.

<sup>12</sup> Yves Mény es profesor de Ciencia Política en el Instituto de Estudios Políticos (París). En la actualidad es director del Centro Robert Schuman del Instituto Europeo Universitario, (Florencia). Sus estudios han tratado sobre la reforma de la administración,

cuestiones regionales y política comparada sobre el sistema político francés.

<sup>13</sup> *Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, (Journal Officiel du 30 janvier 1993).

localización de ese centro comercial, la ampliación bajo cuerda de una superficie, etc. (TANGUY, 1996). Y eso quedaba fuera de los principios rectores del urbanismo comercial que había sido propugnado en la reforma Royer. Añadimos, entonces, el último mecanismo conductor de la historia de los desarrollos de GS en Francia: el juego político jerarquizado.

#### 4.1. Estructuración de la crisis: jerarquía política

§14 ¿Eran las esferas departamentales las únicas fuentes de comportamiento desviado del planeamiento territorial? Hay indicios de que esto no es todo. Aparte de la necesidad de los municipios de atraer estos auténticos dinamizadores económicos, Francia contaba con varios agujeros en la práctica política, como una tambaleante financiación de los partidos políticos. Según Mény, el ministro socialista Mauroy bloqueó cualquier nueva gran superficie en 1981 porque su predecesor en el cargo había resuelto procesos de apelación en las comisiones nacionales con demasiada premura. En meses había agotado el cupo de superficie de venta acordada para todo el año (la cifra de metros cuadrados de venta permitidos durante la campaña electoral de 1981 superaba el total de los 8 meses anteriores).

Complementariamente, en 1985 el Ministro de Comercio Jean-Marie Bockel había dado paso a nuevas localizaciones comerciales por un total de 150.000m<sup>2</sup> en una semana. Por lo tanto, el comportamiento desviado de las directrices del urbanismo comercial había alcanzado varios niveles gubernamentales. Para Mény, a más niveles de decisión en urbanismo comercial, más problemas hacia el final del periodo 1973-1993. Según este autor, la firma extra de cada alto funcionariado conllevaría la desviación de más dinero de dudosa procedencia. Este punto de vista, hoy día discutible al no poder conocer las decisiones personales de cada ministro o secretario de estado, ha de ser tenido en cuenta al haber unanimidad en los autores. Robert & Harel (1998, citados en COURAGE, 1999) detallan como un hipermercado de 10 a 15.000m<sup>2</sup> significaba el pago de medio millón de euros

con el objeto de conseguir el permiso pertinente. Estos pagos irían directamente a engrosar las arcas de unos partidos políticos sin una financiación regulada.

§15 ¿Cual es el análisis de Mény sobre las razones que han ligado dicha corrupción política a, especialmente, las comisiones de urbanismo comercial francesas? Por un lado, la descentralización reforzó la *personificación del poder* en manos de los dirigentes municipales. Urbanismo y comercio tenían la llave para generar el impulso necesario en las arcas de una ciudad. Y es que las competencias de los municipios franceses en gestión urbanística son muy amplias. Según Mény, como vimos anteriormente, los encargados de tomar las decisiones sobre la promoción económica de un municipio eran políticos educados desde y para el poder. Las elites políticas francesas actuaron como un auténtico cuerpo profesional conectado a los partidos políticos nacionales. Los círculos de la política francesa son si cabe más cerrados que en la mayoría de países europeos. Las *Grandes Ecoles* de administración filtraban cuidadosamente el acceso a una carrera funcional y administrativa de alta calidad, con el objetivo (político) de crear una clase profesional política sin fisuras. La sociología del poder francés reinstaura con la llegada de De Gaulle el 'amor al gran hombre'. Rompe con la tradición de las repúblicas precedentes y renueva la patología monárquica francesa. Es una tradición que deriva del siglo XIX, en el que toma impulso el afecto popular por el político o notable local. Y de las 36.000 comunas, 22.500 no sobrepasan los 580 habitantes (CHAUDONNERET, 1996), lo que convierte al escalón local en una estructura muy fragmentada. La V República reinstaura el voto uninominal en pequeñas circunscripciones electorales.

Por otro lado, el proceso de descentralización introdujo herramientas para la cooperación intercomunal y la elaboración de planeamiento estratégico supramunicipal (los denominados

*Schémas Directeurs*). Pero aumenta las competencias de los municipios en gran medida relacionadas con los derechos de construcción y la extensión de permisos de edificación (*cit supra*, 1996). Por lo tanto, para Mény esta devolución de poder al municipio no decelera este permiso total para el político como nombre:

«Este sistema de *leadership* está perfeccionado a todos los niveles: la comuna, el departamento, la región, las asambleas parlamentarias, el jefe de Estado, el poder se identifica con un hombre que dispone a su vez de una influencia extraordinaria. La unción del sufragio universal dota de un aura democrática a estos líderes, grandes o pequeños que rigen los asuntos locales o nacionales» (Mény, 1999:39)

Este oligopolio social ayuda a comprender cierto comportamiento patológico contra las líneas de control y equilibrio del urbanismo comercial (MÉNY, 1992:61-62). La acumulación de funciones y cargos ayudaron asimismo a sostener una tendencia muy francesa: la concentración de poder en manos de unos pocos. No sin cierta lógica sempiterna, el Ministro del gobierno Gaullista Jean Royer, promotor de estas comisiones de personificación local y alto grado de toma de decisiones, fue alcalde de la ciudad de Tours desde 1959 a 1995.

Además, a pesar de ser un competidor directo del gobierno central en el equilibrio contable y político, el poder local francés ha mantenido buenas relaciones con París. En parte, por ser el eterno destino de las elites locales; se forman en las grandes escuelas y desean perpetuar sus carreras cerca de ellas. La corrupción política se ha convertido, en este caso y según Mény, en algo definible como un meta-sistema enraizado estructuralmente en la política de partidos. Añadamos a esto una contradicción consecuencia de este juego de elites políticas: a pesar de la división académica y teórica entre *público* y *privado* (comportamientos y códigos éticos incluidos), la separación práctica es menos clara. Hay un flujo continuo de información y directivos del sector público a las compañías privadas. Un 25% de los 3.500 graduados en la prestigiosa ENA (*Ecole National d'Administration*) están trabajando fuera del sector público. Caso opuesto, por ejemplo, a los Estados Unidos donde las cabezas rectoras de las compañías pasan un tiempo determinado en el sector público y en departamentos de planeamiento.

#### 4.2. Últimos esfuerzos: herramientas de coordinación territorial contra las grandes superficies

§16 Las reformas destinadas a introducir elementos de coordinación (vid §9), como

reconocen los autores citados, no han añadido sino procedimientos y trabas. En medio de una clima de regulación indicativa como la Ley Royer, así como con la reforma de hábitos públicos de 1993 y la Ley Raffarin de 1996 que modificaba y perfeccionaba la primera, el parque de superficies comerciales ha crecido sin apenas detenimiento. El total de supermercados pasó de 5.940.000 m<sup>2</sup> en 1986 a los 6.641.000 m<sup>2</sup> en 1998.

Simultáneamente, la superficie de hipermercados aumentó de 3.667.000 m<sup>2</sup> a 6.491.000 m<sup>2</sup> (INSEE, 2000). ¿Y la labor de control coordinador de las regiones? Los esquemas regionales de equipamientos comerciales han producido poco más que algunas líneas indicativas y reacciones puntuales a proyectos de comercio a gran escala en los últimos 30 años. Salvando los más complejos de la región *Ile de France*, los esquemas (Lille, Nantes, Grenoble, Lyon) no diseñan diferentes enfoques *pro futuro* de los que los departamentos correspondientes han enunciado. Los esquemas regionales debían ser un paso intermedio para la medida de detalle, para la auténtica regulación urbanística de esa política sectorial: las 'cartas' o *planes* de urbanismo comercial. La introducción práctica de esta herramienta ha sido descorazonadora aunque abundante: Desse (2001) afirma que en la década de los 90 se han firmado docenas de planes aunque pertenecen a categorías diferentes. Así define 4 casos. En primer lugar, aglomeraciones sin plan de equipamientos comerciales, que son la mayor parte. Las fricciones entre actores la hacen casi imposible de articular (los casos de Grenoble o Tours). Segundo, las *chartes* de carácter minimalista: unas pocas que evolucionan de una generación a otra (Nantes, Dunkerque) con el objetivo detallado de proteger el centro de la ciudad y barrios determinados, así como evitar la dispersión de los nuevos formatos. En tercer lugar, el plan de coordinación local (*charte partenarial*) de carácter solamente consultivo, como elemento de discusión asociado a los observatorios comerciales. Por último los casos de Lyon o Brest, donde se ha pasado a implementar las indicaciones de estos planes sectoriales en los planes de ordenación urbana (POS). En este caso se llega a detallar la zonación de los usos del suelo de acuerdo con esas directrices (DESSE, 2001:170).



Nos encontramos ante críticas similares a las vertidas sobre casos españoles, tales como la fragmentación excesiva del Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales de Cataluña. En este caso, el doble objetivo de evaluar la oferta comercial disponible (número de establecimientos y superficie total) y desglosarla por comarcas o ámbitos territoriales y por sectores de actividad, sería una adición de evaluaciones sobre unidades territoriales menores, de dudoso contenido analítico *territorial* (PAREJA, 2000: 40-48). Similares críticas han apuntado a casos franceses. La consecuencia de no tener competencias para ordenar las cargas y beneficios sobre la propiedad del suelo está sobre la mayoría de los propósitos indicativos. En el caso de Toulouse, el esquema regional de equipamientos no había previsto nada parecido a una GS de 14.000m<sup>2</sup> en la periferia oeste. Pero el planeamiento local, ante la oportunidad, había modificado sucesivamente el uso de «espacio natural» a «parque tecnológico», y finalmente a «zona con vocación comercial». El resultado fue la instalación de Leroy Merlin en la ciudad (GASQUET & TAUTELLE, 1995, citados en MONEDIAIRE, 1996). Además, la definición de esquemas regionales de equipamiento comercial es suficientemente laxa como para absorber desviaciones a lo largo de la práctica política:

La posición oficial es que «estos documentos deben convertirse en verdaderas normas de orientación en materia de equipamientos comerciales, integrando los diferentes documentos de urbanismo [...]. Es determinante que los esquemas de desarrollo comercial conecten las diferentes autoridades encargadas de dar las autorizaciones para la instalación o ampliación de comercios, y puedan contrastar las decisiones de apelación sobre un equipamiento» (ASSAMBLEE NATIONALE, 2000)

Es una prueba de que, no en vano, el parlamento francés ha sido acusado durante dos décadas de no poner especial hincapié en el papel de las regiones en la gestión del territorio (cfr. MONEDIAIRE, 1994).

Conclusión (I-II-III): La Gestión Urbanística y la ordenación sectorial de un mercado fragmentado han pasado de grandes soluciones a meras comparsas de procesos y relaciones, en casos ocultos, pero que se dan a diario y sometidas a la crítica pública hasta el hartazgo. ¿Cuales son las razones de esta desviación de los principios del urbanismo comercial francés?

## 5. LAS INSTITUCIONES DE LA POLÍTICA URBANÍSTICA Y DEL COMERCIO INTERIOR FRANCÉS. EXPLANANDUM DE LAS DIVERGENCIAS ENTRE TEORÍA Y REALIDAD

§17 El diseño de las políticas específicas se intentó acomodar a la existente balanza de poder entre el estado y las entidades locales. Al acumular éstas demasiada capacidad de decisión, se introdujeron filtros como la ordenación regional del territorio y la coordinación del Ministerio de Comercio en aspectos puntuales pero decisivos. Lo cierto es que, en pocas ocasiones ha habido alusiones al éxito de este sistema, y muchas al poder de los mecanismos ocultos. ¿Qué instituciones articulan en realidad estas tomas de decisión? ¿Qué marco de análisis debemos aplicar para identificar estas divergencias entre las líneas de política sectorial y el resultado actual? ¿Por qué es tan difícil determinar las causas fundamentales que llevan al urbanismo a modificar sus principios legislativos mediante la práctica política y, a la vez, tan fácil que esto suceda? Tenemos que ahondar en los mecanismos profundos que rigen la práctica urbanística y política. Para ello, ahondaremos en la ontología de esas relaciones profundas.

La historia de las *instituciones* legales da una explicación a estas reglas del juego supremas: las normas son una *reciprocidad tácita* determinada por grupos sociales para no aplastarse unos a otros con la acción del poder (tal como lo describe Simmel en 1908 en *Soziologie; Untersuchungen über die Formen der Gesellschaft* –investigando las formas de la sociedad). O sea, un acuerdo elegante entre los ciudadanos y el Estado. Salet (2002) añade la acepción habermasiana del *punto medio deliberado*, el equilibrio más allá de la posición de dominio ejercido por una coalición gobernante. El poder judicial ha modulado el procedimiento a lo largo de la historia con diferentes enfoques: en unos casos, ha delegado ciertas parcelas hacia los cuerpos administrativos; en otros, ha impregnado de rigidez y detalle la intervención legal. Las conclusiones de Fuller en 1964 (de su trabajo pionero en filosofía del derecho *The morality of Law*) son recogidas por Salet:



«el uso instrumental de la legislación ha comenzado a amenazar el propio significado institucional de la ley. En otras palabras, no solo la 'ley somera' sino que también el excesivo 'legalismo' socava el significado de las instituciones » (2002:30)

El exceso regulador es aplicable sin temor al urbanismo comercial francés: las aspiraciones instrumentales de los gobiernos en materia de urbanismo comercial fueron llevadas a rango de ley. La mezcla de estructura legal del comercio y territorio con el proceder político y el procedimiento administrativo vigentes fue un error de diseño. La Loi Royer, así como sus sucesivas reformas, determinaba qué quedaba sometido a decisiones políticas pero también cómo se deberían tomar esas decisiones, confrontando el cuerpo legal con las instituciones que gobiernan las complejas decisiones políticas. Esta constante aparece en otras muchas leyes elevadas a instancias constitucionales por determinar en exceso el *qué y cómo* así como *qué decisiones y quienes las toman* de la ley, caso de la legislación de suelo y valoraciones española. El excesivo rigor de la legislación que analizamos es una causa del desequilibrio entre propuesta y resultado.

§18 Los *costes ocultos*, la incertidumbre y los conflictos potenciales facilitan el acomodo institucional. Reducen la atracción de las alternativas políticas y actúan como barrera contra el cambio institucional. Con el tiempo estas barreras pueden crecer tanto que es difícil escapar de ellas. Los actores implicados se ven 'encadenados' (según el acertado análisis de Genschel) a sus viejas normas y estas se convierten en la 'segunda naturaleza' helegiana. A pesar de ser construidas por el hombre, se asumen como exógenas y extremadamente resistentes a un cambio voluntario (OFFE, 1992: 15-16). El discurso de un ministro del sector es el reflejo fiel a una política de partidos y de bloques independiente de las evoluciones del sector comercial. Como pudimos comprobar en la FIG. 3, en los años de la reforma del sistema (1995-96) las premisas institucionales de ambos partidos, socialista y gaullista-conservador, retoman el recurrente patrón de la intervención detallada del urbanismo comercial frente a la necesidad de controlar los precios del consumo de bienes de primera necesidad. Esta hipótesis está consolidada

desde los turbulentos años 60, y se recurre a ella en los debates políticos de décadas posteriores. Ya aparecía en una circular interministerial de 1969 (DESSE, 2001:159) y es un ejemplo de los discursos no sólo relativos al papel del comercio en la sociedad francesa sino del papel regulador del Estado en la política económica. ¿Cuales son las causas de este estatismo? ¿Qué provoca esos cambios políticos o, en su defecto, qué provocan éstos?

### 5.1. ¿Las instituciones modelan la política o la política modela las instituciones?

§19 Completando el esquema de los tres autores analizados en este trabajo, ahondemos en las *relaciones causales* entre los comportamientos reales y los principios rectores del urbanismo comercial. Para los institucionalistas que analizan el proceso de cambio de las reglas del juego de la sociedad es necesario encontrar a qué tipo de normas nos estamos refiriendo: a normas estáticas o a un caso de cambio institucional (GENSCHEL, 1995). Esta línea de investigación (tal como sugieren KISER & al, 1982; OSTROM, 1986 o MARCH & al, 1989) se centra en los modelos dinámicos de las interacciones entre el Estado y la sociedad, con especial énfasis en la naturaleza cambiante de las instituciones políticas. El cambio institucional refleja los cambios en la relación citada analizando las instituciones como «respuesta a intervenciones temporales que afectan el curso de la historia, y son susceptibles de provocar esfuerzos para mejorar la adaptabilidad institucional» (MARCH & al, 1989:28). El nuevo institucionalismo económico trata las instituciones fundamentales como sinónimo de no-cambio.

El cambio de una política como la de la regulación de equipamientos comerciales, según este esquema, sería únicamente posible tras un cambio radical con el pasado, abandonando las viejas rutinas (legislativas, políticas). La historia del urbanismo comercial francés, entonces, aparecería como una sucesión de fases de inercia y cambio. Pero hemos diseccionado unas instituciones que son relativamente estables. Estas enmarcan la política y los resultados de las políticas sectoriales. Durante un breve momento en la

lógica del urbanismo comercial, por ejemplo, maremotos políticos (periodos de *drama*) sobrepasarían la inercia institucional. En este enfoque, las instituciones modelarían la política hasta el momento en que, a la inversa, la política provocara determinados cambios institucionales. En nuestro caso de estudio, ¿qué predomina?

§20 Para evaluar *qué cantidad de cambio institucional* hay en cada caso, autores como HALL (1986) y MARCH & al (1989) han desarrollado trabajos sobre la 'estabilidad puntual' (*punctuated equilibrium* o 'punto medio deliberado' definido por Salet). Para estos últimos,

«las instituciones políticas... permiten un *incrementalismo*, pero restringen ese *incrementalismo* de modo que tiende a producir periodos de considerable estabilidad puntualizados por cambios considerablemente abruptos y substanciales» (1989:170)

El urbanismo comercial francés posee más ejemplos de estabilidad institucional política que casos de cambio legislativo que puedan denominarse como 'terremoto institucional' —en el original, *institutional breakdown*— (GENSCHEL, 1995:7). Está sistemáticamente orientado a acumular recursos para unos cuantos actores, mejorar la contabilidad local o la voluntad de continuar con un modelo de consumo en GS con precios favorables. Recordemos de nuevo las medidas introducidas para el equilibrio entre los actores del comercio interior y las reformas procedimentales y administrativas (comisiones, esquemas regionales, etc.).

Se podría añadir la siguiente pregunta: ¿qué causa esta estabilidad basal en el urbanismo comercial?, ¿Por qué los episodios de crisis no ocurren con más frecuencia? En las sociedades contemporáneas, las variables culturales y económicas así como los cambios tecnológicos parecen evolucionar turbulenta y velozmente, y son raros los casos donde las instituciones son «llevadas más allá de su capacidad de resistencia y absorción». Es más, incluso los cambios ambientales súbitos no desembocan en un shock institucional. No podemos ceñirnos a un modelo teórico que sólo se ajusta a eventos como la revolución francesa. GENSCHEL (1995) muestra dos casos (relacionados con las comunicaciones y el sistema sanitario alemanes) en los que la adaptación y complementariedad institucional

son suficientes para obviar la supresión o substitución total de instituciones.

## 5.2. Finalmente, las instituciones modelaron las políticas

Parece plausible afirmar que los cambios introducidos en la legislación urbanística y sectorial francesa durante 20 años, para confirmar el punto de vista de este trabajo, complementaron las enraizadas estructuras políticas y jurídico-económicas existentes en vez de facilitar la substitución de las mismas. La comprobación de la voluntad explícita substitutiva o acomodaticia de los legisladores y políticos queda, lamentablemente, fuera del alcance de nuestro artículo. Pero sí se pueden seguir los comunes casos de trasposición y parcheo institucionales. En esta misma publicación hemos desgranado un caso de transplante (ARRIBAS, 2002a) de herramientas de urbanismo comercial, cuyo repaso que queda completado con este artículo.

## 6. CONCLUSIONES

§22 Los defectos y virtudes de una regulación sectorial indicativa quedan al descubierto cuando analizamos el esfuerzo francés por controlar la evolución de las grandes superficies comerciales en el territorio. A pesar de ser un *modus operandi* todavía vigente (la concesión administrativa de una doble licencia tras la superación de una determinada escala), ha quedado demostrado que la familia del urbanismo comercial francés carece de capacidad de imponerse cuando las instituciones políticas fuerzan el espíritu de la ley hasta los límites de intereses particulares.

Los fundamentos económicos que fueron insertados en la medida jurídica, según los autores analizados, pasaron por alto determinadas características propias del sector comercial: la rapidez de la evolución, la flexibilidad del nuevo comercio o la capacidad del gestor económico para encontrar fisuras en el comportamiento recto de la clase política. Igualmente, las necesidades fiscales locales quedaron sin aparecer en la acción administrativa: el intento legislador por equilibrar y limitar la

entrada de nuevos actores en el sector del comercio minorista era una traba a la búsqueda local de nueva actividad económica. La dependencia de los municipios de la tasa de actividad y las licencias de construcción no quedó resuelto en las medidas de urbanismo comercial. Sea por fragmentación competencial, sea por impericia legislativa, no se plasmaron las medidas que podían haber sido fundamentales en atajar comportamientos en las comisiones de urbanismo comercial.

Es difícil cuantificar la medida de desviación de actos administrativos puntuales respecto del diseño institucional, legal y político, propuesto por el legislador.

En cualquier caso, existieron prácticas que omitían los preceptos de defensa del pequeño comerciante así como la dispersión de los equipamientos. Los comportamientos corruptos, según los autores consultados, no hicieron sino ahondar en las fisuras del control formal. Queda demostrado, en este caso, que hay normas sociales suficientemente enraizadas como para impedir determinado cambio institucional que hoy cumple 3 décadas. En concreto, las reglas del juego político y económico impidieron que el nuevo diseño del urbanismo comercial francés pudiera imponerse al desarrollo urbanístico real de los grandes operadores de la distribución.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARRIBAS, L.E. (2002a): «La Regulación de Grandes Superficies Comerciales en España: Transplantes y políticas territoriales inexistentes», *Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales*, n° 130, 93-112.
- (2002b): «Importing the French retail planning model to Spain», 87-102 en De JONG, M., K. LALENIS & V. MAMADOUH (eds.) *Institutional Transplantation*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- ASSEMBLEE NATIONALE FRANÇAISE (2000): *Rapport 2072 sur l'évolution de la distribution*.
- CHAUDONNET, J. (1996) Participants in the French commissioning process, Documento de trabajo, Centre de Documentation de l'Urbanisme, URL: <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/gab2/acteurs/actsomgb.htm>.
- CHETOCHINE, G. (1998): *Quelle distribution pour 2020?* Liaisons, Rueil.
- (1997): «Mon expérience et mes observations dans le domaine du Trade Marketing», *Revue Française de Gestion*, n° 165, 23-28.
- (1995): *La dérouté des marques, comment l'arrêter*, Liaisons, Rueil.
- (1992): *Marketing stratégique de la distribution*, Liaisons, Rueil.
- CLIQUET, G. (2001): «The Megamerger: Carrefour-Promodès», *European Retail Digest*, n° 30, 32-35.
- COURAGE, S. (1999): *La vérité sur Carrefour : L'Épicier planétaire aux 2 millions de clients par jour*, Editions Assouline, París.
- DELLA PORTA D. & Y. MÉNY (1995): *Démocratie et corruption en Europe*, La Découverte, París.
- DESSE, R. (2001): *Le nouveau commerce urbain: dynamiques spatiales et stratégies des acteurs*, Université Bretagne Occidentale, Brest.
- DREYFUS, F. & F. D'ARCY (1993): *Les institutions politiques et administratives de la France*, Economica, París.
- GENSCHEL, P. (1995): *The Dynamics of Inertia: Institutional Persistence and Institutional Change in Telecommunications and Health Care*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 95/3.
- GILBERT, G. (2000): «Les deux réformes de la taxe professionnelle. Complémentarité ou concurrence?», *Annuaire 2000 des collectivités locales: La réforme de l'intercommunalité*, CNRS Editions, París.
- HALL, P. (1986): *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Polity Press, Cambridge.
- INSEE (2000): *Comptes commerciaux de la Nation*.
- KISER, L. & E. OSTROM (1982): «The Three Worlds of Action: A metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches», 179-222 en OSTROM, E. (ed.). *Strategies of Political Inquiry*. Sage Publications. USA.
- KNIGHT, J. (1992): *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, USA.
- LACAVE (2001): «The contrats de plan état-région in France: a pragmatic experience of negotiations between levels of governance», documento de trabajo, Presidencia Griega UE, URL= [http://europa.eu.int/hellas/5news/sinedria\\_attach\\_1/1-michel\\_lacave1.doc](http://europa.eu.int/hellas/5news/sinedria_attach_1/1-michel_lacave1.doc).
- MARCH, J. & J. OLSEN (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, Nueva York.
- MÉNY, Y. (1999): *Le système politique Français*, Montchrestien, París.
- (1982): *Dix ans de régionalisation en Europe: Bilans et Perspectives 1970-1980*, Cujas, París.

- (1983): *Centre et périphéries: le partage du pouvoir*, Economica, Paris.
- MÉNY, Y. & Y. SUREL (2001): *Politique comparée*, Montchrestien, Paris.
- MEFI (2000): *Les chiffres-clefs du commerce*, Ministère de L'Economie, des Finances et de L'Industrie, Etudes et Statistiques.
- MONEDIAIRE, G. (1996): «Principes et regimes de l'aménagement du territoire de l'urbanisme, de l'environnement et de l'urbanisme commercial», *Droit et Ville*, n° 41, 198-208.
- (1994): *Urbanisme commercial*, PUF, Paris.
- NORTH, D. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, USA.
- OFFE, C. (1992): «Designing Institutions for East European Transitions», borrador presentado en la *Institutional Design Conference*, The Australian National University, Research School of Social Science.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, USA.
- SALET, W. (2002): «Evolving Institutions: An International Exploration into Planning and Law», *Journal of Planning Education and Research*, n° 22, 26-35.
- TANGUY, Y. (1997): «La réforme de la loi Royer du 5 juillet 1996: troisième ou dernier acte?», *Revue de droit immobilier*, n° 1, 1-28.
- (1992): «Domaine Public, Usages Privés: La Place du Commerce à Nantes», *Annales de Recherche Urbaine*, n° 57-58, 24-47.
- (1989): «Le champ d'application de l'autorisation d'urbanisme commercial : la notion d'unité économique», *Droit et Ville*, n° 28, 31-46.
- Id. (1988): «Quand l'argent fait la Loi. Le cas de l'urbanisme comercial», *Pouvoirs*, n° 46, 97-112.

# Úbeda en el siglo XVI: sus plazas de mercado. Una aproximación histórica y urbanística

Arsenio MORENO MENDOZA

Profesor titular de Historia del Arte. Doctor en Historia del Arte. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla

**RESUMEN:** La ciudad de Úbeda constituye uno de los más importantes conjuntos urbanos y arquitectónicos del Renacimiento español. Hasta ahora ha sido objeto de estudio su arquitectura o el espléndido y aristocrático recinto urbano de su plaza Vázquez de Molina. Sin embargo ha merecido menos atención el estudio de las intervenciones públicas municipales durante todo el siglo XVI, aquellas que, centrándose en las plazas medievales de fuerte impronta comercial, imprimían a la ciudad un inequívoco simbolismo municipal, un orgullo comunitario capaz de hacer sombra a la omnipresente huella de su patriciado local más aristocrático.

**Descriptores:** Urbanismo. Renacimiento. Úbeda (Jaén).

## I. INTRODUCCIÓN

**R**ecientemente tuve ocasión de analizar por extenso un espacio público, de singular significado áulico y abrumadora monumentalidad, existente en la ciudad de Úbeda. Me refiero a su plaza Vázquez de Molina, sin duda alguna el más espléndido ejemplo de reforma e intervención urbana de todo el Renacimiento en Andalucía MORENO (2003).

Ahora, transcurrida una década desde la publicación de mi obra MORENO MENDOZA (1993), y dentro de este proceso de revisión personal iniciado, me propongo estudiar nuevamente aquellos otros espacios públicos de la ciudad dotados de un carácter mercantil y municipal inequívoco: sus plazas y mercados, donde durante siglos latió el verdadero pulso de su población, escenario de vida cotidiana, lugar de prevalencia económica y dimensión corporativa.

Bernardo de Espinalt, en el Tomo XII de su *Atlante Español*, en su edición de 1787, refería como en Úbeda, por estas fechas, aún existía «una buena Plaza llamada del Mercado, que es la mayor con una Fuente de dos caños en medio: la del Comercio con otra de tres caños muy abundante; y otra más pequeña en la que están las Casas Consistoriales, con otra fuente...», (1980: 56B).

Ciertamente Espinalt, en su parca descripción, aún tuvo el privilegio de contemplar —suponemos— estos espacios en su estado primitivo, algo absolutamente imposible transcurrido tan sólo unas décadas, ya que hasta incluso pudo dar cuenta de la existencia de esa tercer recinto abierto ante las viejas Casas Consistoriales, conocido en su tiempo como Plaza de Abajo, ya desaparecido en la primera mitad del siglo XIX.

Vamos a referirnos, pues, a estas tres plazas: Todo un circuito comercial que, comenzando en la Plaza de Toledo, continuaría, a través de las dos principales

Recibido: 28.05.03; Revisado: 22.07.03

<sup>1</sup> Para Sebastián de Covarrubias, en su *Tesoro de la Lengua Castellana o Española*, rúa significa «La calle ancha y principal en una ciudad».



calles de la ciudad, Real y Rúa<sup>1</sup>, con Mercado y Plaza de Abajo, para desembocar, finalmente, en el Llano de Santa María, hoy Plaza Vázquez de Molina, un espacio que —aunque dotado de raíces y funciones mercantiles— ofrecía una prodigiosa impronta aristocrática. En todas éstas, el elemento de representación municipal va a ser tan recurrente como expresivo.

## 2. LA PLAZA DE TOLEDO (Figs. 1-3)

La primera de estas plazas, nominada a veces Plaza de Arriba, del Comercio, o —sobre todo— Plaza de Toledo, se encontraba en los propios límites del recinto medieval amurallado de la urbe, pues, no en vano, su formación y génesis estuvo íntimamente ligada a la existencia de uno de los

principales accesos a la ciudad, la Puerta de Toledo.

La plaza, nudo vial de la población, que unía la calle de los Mesones con la calle Real, abriéndose a otras dos arterias de la primitiva ronda, Corredera y Rastro, debió presentar en el siglo XVI soportales, siguiendo el tradicional modelo de rúa castellana CERVERA (1968: 141).

Sin embargo, la configuración de estos soportales, popularmente conocidos como «portalillos», fruto de incipientes ocupaciones de espacios público y de continuas remodelaciones y nuevos alineamientos, nunca fue homogénea. Sus casas con soportal continuaron erigiéndose a lo largo de todo el siglo XVI; y ello a pesar de la Provisión firmada por el emperador Carlos V en 1538, por la cual prohibía construir y reparar, en las ciudades del

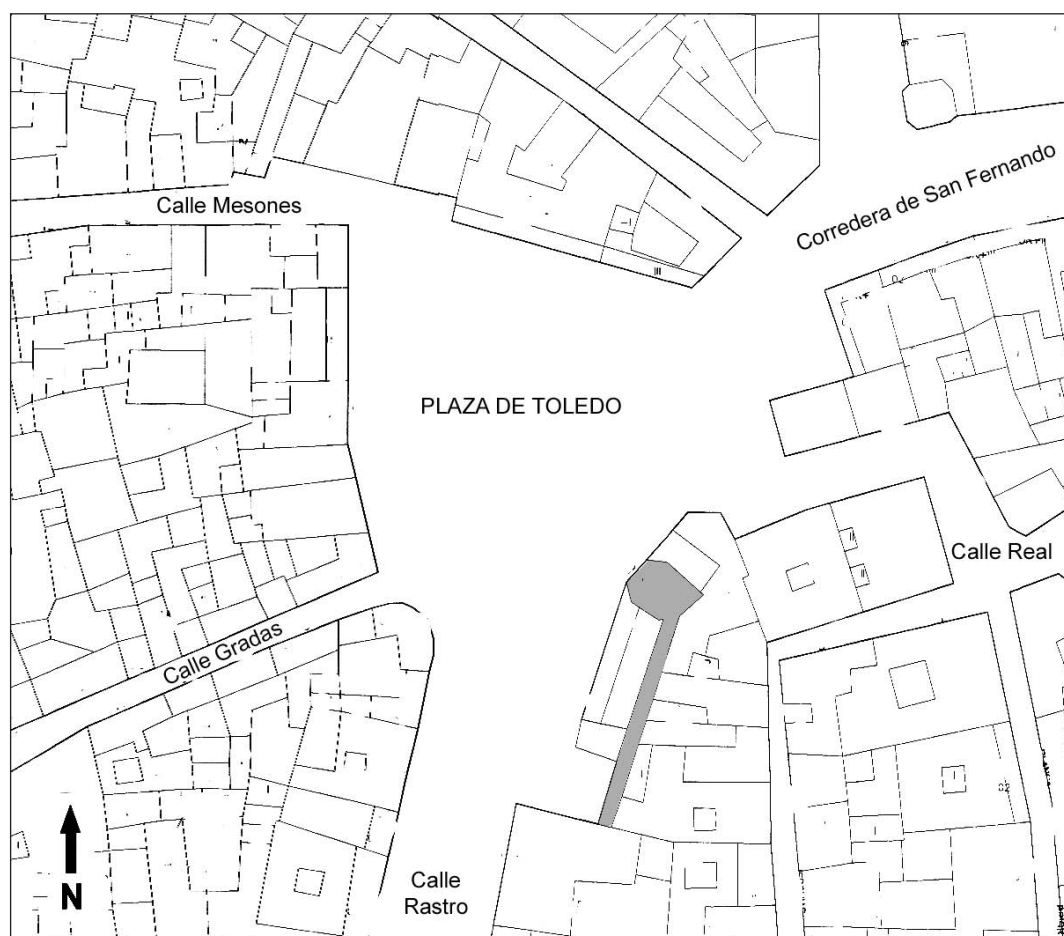


FIG. 1. Plano de la Plaza de Toledo

Fuente: Elaboración propia.



**FIG. 2. La Plaza de Toledo (1910 aprox.)**

Fuente: Colección J.L. LATORRE

Reino, los soportales y otras estructuras que avanzaran sobre suelo público ALBARDONEDO (2003: 214).

La barbacana, origen de este recinto, aunque derruida parcialmente, ya presentaba soportales, ofreciendo algunas de sus viviendas doble acceso a la plaza y al recinto de la puerta de Toledo MARTINEZ (2003: 206).

A finales del siglo XVIII muchas de las viviendas de la acera que se extiende entre las calles Mesones y Gradas eran de una sola planta. Y aunque ya existían algunas casas con soportal, otras eran levantadas por estas fechas. Sin embargo, en la primera década del XIX éstos ya ocupaban la totalidad de la plaza, como se deduce de una queja presentada por el Ayuntamiento ante la abusiva ocupación de estos espacios «públicos y francos» por parte de los revendedores y mozos esparteros que ofrecían sus mercancías libres de las inclemencias de las estaciones TORRES (1991: 68-69).

El carácter comercial de este espacio, sobre todo de productos de consumo alimenticio, era incuestionable, con sus carnicerías, o sus puestos de aceite, cebada, abadejo y tocino; también con sus múltiples escribanías y, sobre todo, sus mesones y posadas. Por lo demás su vecindario es esencialmente menestral y pechero, formado por oficiales y merchantes.

En ella, junto a su concurrida fuente y lavadero<sup>2</sup>, en su empedrado y desnivelado suelo, bulle la existencia ajetreada de cualquier antiguo mercado.

## **2.1. La Torre del Reloj y la Puerta de Toledo**

El origen del trazado urbano de la ciudad de Úbeda se remonta al siglo IX. Su primitivo

<sup>2</sup> En 1559 el Ayuntamiento descargaba la cantidad de 1237 maravedís gastados «en la obra de adobar los canales que van desde el labadero de la fuente de la puerta Toledo y empedrarla».



**FIG. 3. Torre del Reloj en la Plaza de Toledo**

Fuente: A. MORENO.

núcleo fundacional era la medina islámica constituida en torno a la mezquita aljama, hoy iglesia colegial de Santa María de los Reales Alcázares.

Su trazado urbano medieval, por tanto, presentaba una fuerte configuración nuclear. Del recinto original, formado por el antiguo alcázar —bajo cuya protección quedaba la mezquita—, surgían una serie de vías transversales, en forma de radio, hacia la periferia, que cruzaban su perímetro amurallado, atravesando las puertas del sistema defensivo, para comunicarse con los arrabales más inmediatos. De todos estos ejes radiales el más importante, de un modo indudable, era el que hoy es objeto de nuestro estudio, un eje que naciendo en la Plaza de Toledo, continuaba por la calle Real y Rúa, para comunicarse con la plaza del Mercado, plaza de Abajo y, finalmente, Plaza Vázquez de Molina, el gran espacio abierto de la población adherido a los muros del alcázar (FIG. 4).

Ante esta fisonomía medieval y un tanto anárquica, el Ayuntamiento va a emprender en la segunda mitad del siglo XVI una de las operaciones de ennoblecimiento y decoro

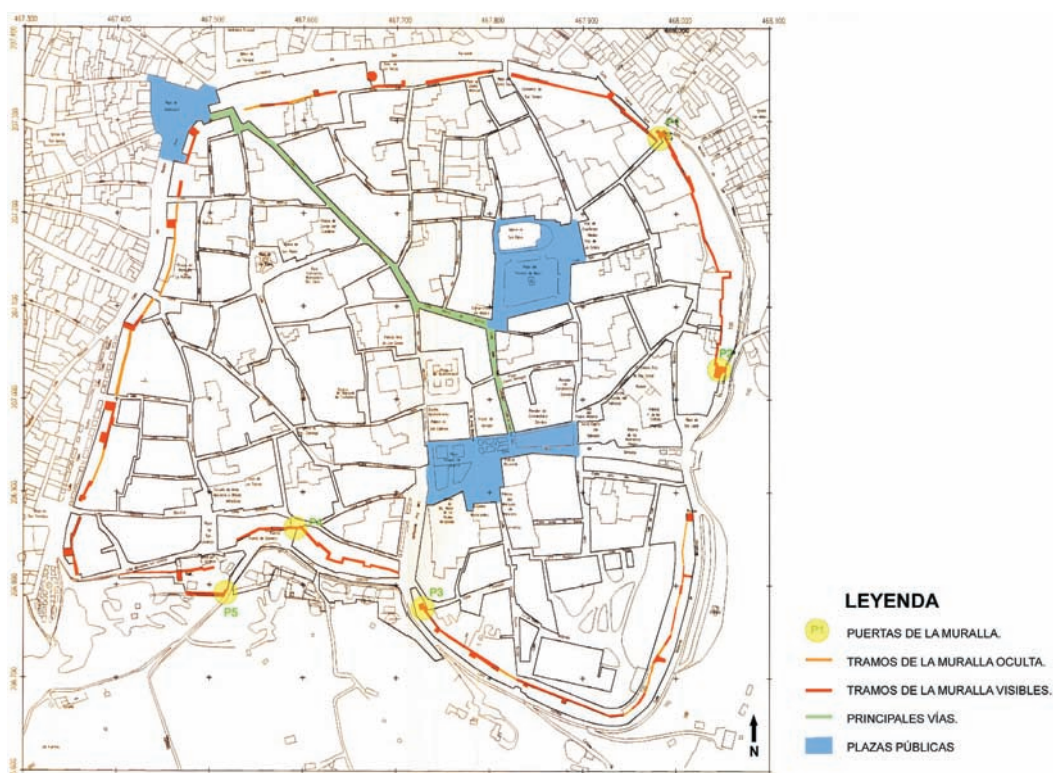
urbano más emblemáticas e interesantes de la arquitectura y el urbanismo edilicio. Nos encontramos en uno de los espacios urbanos más populosos de la población y está en juego el prestigio y la representación de su poder municipal. Ante ello el Concejo decide intervenir estableciendo dos objetos figurativos de innegable potencia semiótica, capaces de alterar significativamente su imagen urbana. Estos son la Torre del Reloj (FIG. 3) y la desaparecida Puerta de Toledo.

En 1561, «por quanto ay gran nezesidad que en la puerta de Toledo por ser lugar de tanto concurso y tan conveniente se ponga un reloj», MARTINEZ (1987) el Cabildo municipal pone manos a la empresa. Juan Álvarez de Molina, célebre rejero ubetense, se hace responsable de la fabricación de su maquinaria, al tiempo que el cantero Luis de Toral, primero, más tarde Pedro de la Mazueca el Viejo (o Pedro de Mazuecos), «vezino de la dicha çiudad», completarán la obra de cantería —siguiendo tal vez trazas de Andrés de Vandelvira— del nuevo templete que, desde 1575, remata el viejo torreón defensivo de la plaza MARTINEZ (1987). De este modo, cuando en 1573, ante la necesidad existente en la fábrica del Real Monasterio de El Escorial de buenos profesionales de la cantería para trabajar en su iglesia, es enviado a las ciudades de Úbeda y Baeza un veedor para un posible reclutamiento de maestros canteros, éste informa favorablemente sobre Mazuecos, quien —a su juicio— ha realizado numerosos y buenos trabajos y, sobre todo, ha llevado a cabo la buena factura «de una torre que yzo en la plaza della».<sup>3</sup>

Esta obra consistía en la adaptación de un torreón cúbico, incorporando al exterior de su segundo cuerpo, donde queda instalada la camareta del reloj, una fachada con un marcado eje de verticalidad. En ella se insertan las armas de la Ciudad, un edículo que enmarca la esfera, y las armas de la dinastía austriaca. Sobre éste se eleva un templete ochavado, con arcos de medio punto en cuatro de sus lados, en alternancia serliana con vanos adintelados. En sus extremos, cuatro grandes floreros, inspirados ciertamente en la edición toledana de Sebastián Serlio, completan su decoración.

<sup>3</sup> Relación de los canteros que se llamaron para lo de la iglesia, 2.120. Entre documentos de 1570. Archivo Monasterio de El Escorial. Citado por RIVERA (1986).





**FIG. 4. Plano de Úbeda.** Aparecen marcadas las tres grandes plazas dentro de la trama medieval (Plaza de Toledo, la Plaza del Mercado junto con la Plaza de Abajo, y la Plaza Vázquez de Molina). También aparece marcada la muralla, así como las puertas conservadas

Fuente: Elaboración propia.

Un manuscrito español anónimo del Quinientos, dado a conocer por F. Marías, nos dice lo siguiente: «Cosa es conveniente que los pueblos suntuosos y bien edificados desde su primera vista prometan lo que dentro tienen»<sup>4</sup>. Elemento emblemático y manifiesto de sugeridas grandezas son —como bien afirma el texto—, para el espíritu ciudadano del Quinientos, las puertas de la ciudad.

Nueve son las existentes en Úbeda en 1422 (FIG. 4). A este número (perteneciente al principal cinturón murado) se añadirán durante el siglo XVI siete nuevas agregadas a sus arrabales. De ellas, de configuración genuinamente mudéjar como son la del Losar, Granada y Santa Lucía, ninguna tan transitada como la de Toledo, entrada a la

ciudad para todos aquellos viajeros provenientes de Baeza, Jaén, Toledo, Córdoba, Sevilla y la misma Corte.

Esta puerta fue demolida en 1868 CAMPOS (1925: 25), tras sufrir un hundimiento parcial; de ella no conservamos el más mínimo testimonio gráfico o figurativo. Sin embargo, un documento fechado en Agosto de 1593, un contrato en cuestión suscrito entre la Municipalidad y los pintores Bartolomé López y Medro de Medina, por el cual estos aceptan las condiciones para el dorado y pintura del monumento —que previamente habían sido dictadas por los comisarios—, nos ofrece la posibilidad de aventurar su descripción configurativa.

En este pliego de condiciones que hace saber que su arco de entrada era de medio punto, enmarcado por sendas columnas estriadas, con las imágenes de la Fortaleza y la Justicia en sus enjutas.

<sup>4</sup> MARÍAS, en: KAGAN (1980).

Otros elementos ornamentales sería los escudos de la ciudad, así como las armas de los Habsburgo, flanqueadas por las hercúleas columnas con el paño de «Plus Ultra», en homenaje a los míticos orígenes de Felipe II. También aparecen en este contrato morfemas decorativos como las cartelas (letras de oro sobre fondo negro), molduras y óvalos dorados y jaspeados.

Lugar preferente debía de ocupar la imagen de un San Juan que habría de estar escoltada por candeleros, cuatro en total, dos de ellos «cabo san juan».<sup>5</sup>

Estos elementos descriptivo nos permiten sospechar que estamos ante un bello ejemplar de puerta tardorrenacentista, civil en su naturaleza, pero de claras resonancias religiosas, no muy alejado de otros modelos posteriores a Vandelvira como las portadas de San Pedro o La Consolada en Santa María.

Esta plaza, de trazado absolutamente irregular y pintoresco —cuando no caótico— va a ser impregnada, tras estas potentes intervenciones, de un marcado carácter civil y municipalista.

Aquí la portada, dando acceso a una segunda placeta conocida como la del Santo Cristo (por su antigua hornacina)<sup>6</sup>, es la entrada solemne y venturosa a una urbe orgullosa de su condición realenga, pues —no en vano— dentro de este recinto conocido por Entrepuertas los monarcas han jurado sus fueros ante la imagen devota de la Virgen de los Remedios. Esta puerta, tras su remodelación clasicista, es el pórtico sacralizado de la «civitas christiana», espejo civil ejemplar de un orden ciudadano regido por un poder temporal, garante a un mismo tiempo de una Iglesia renovada y triunfante.

### 3. LA PLAZA DEL MERCADO (Figs. 5-10)

Este importante espacio urbano, de planta prácticamente rectangular y el más amplio de los tres recintos anteriormente citados, estaba presidido en su lado Norte por la iglesia-parroquial de San Pablo (FIG. 7), la

segunda en antigüedad de la ciudad, un monumental templo del siglo XIV dotado de particulares connotaciones cívicas pues, no en balde, en una lonja cubierta de madera, adosada a su fachada principal, habían sido celebradas durante décadas las sesiones del Cabildo Municipal de la ciudad<sup>7</sup>.

Por si esto fuera poco, al otro extremo de esta fachada se alza el célebre «tabladillo» (FIG. 8), un edículo o capilla adosada que había sido labrado en 1611, rematado por un mirador —común a ambos lados de la portada— erigido a finales del XVII para uso de las autoridades municipales en días festivos. Desde éste eran leídas las disposiciones eclesiásticas y civiles ante el pueblo; también en él eran presentados los nuevos cargos municipales, Corregidor y Alcalde Mayor, tras la renovación anual de «oficios» concejiles y autoridades la víspera de San Miguel.

No es, por tanto, aventurado pensar —aunque no exista constancia documental— que nos encontraríamos ante un prototipo de «capilla abierta», similar en sus funciones a la existente en la vecina plaza baezana del Pópulo, estudiada hace décadas por BONET (1978), desde la cual, como nos cuenta el jesuita Francisco de Torres en 1677, «se dice Misa los días de fiesta a la gente, que concurre en la Praça de la Taça». TORRES (1999: 99).

Un último elemento edilicio municipal era el hermoso pilar adosado a los muros del ábside. La fuente había sido labrada por los canteros Alonso de Alarcos y Diego Gil en 1590, siendo acabada —según inscripción— un año más tarde. Esta presenta en su fachada, dentro de una ordenación apilastrada muy clásica, las armas de la Ciudad, los Porcel y la Corona.

Si el carácter cívico-conmemorativo era ostensible, no lo era menos su fuerte perfil mercantil y lúdico, evidenciando su primordial condición.

La plaza presentaba soportales adintelados sobre machones (aunque no podemos descartar la existencia de arcos) en sus tres restantes lados o aceras, algo habitual en otras plazas andaluzas de origen medieval, como la plaza del Mercado

<sup>5</sup> Archivo Histórico Municipal de Úbeda. Fondo de protocolos. Legajo 602 (608), fol. CCXXI. Este documento fue dado a conocer por MARTÍNEZ ELVIRA. «Nuevos planteamientos... (XII) ».

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> En el dibujo a pluma de Pascó, de 1885, así como en el grabado realizado por Parcerisa aún podemos contemplar el antepecho en piedra que define la planta de la misma (FIG. 7).



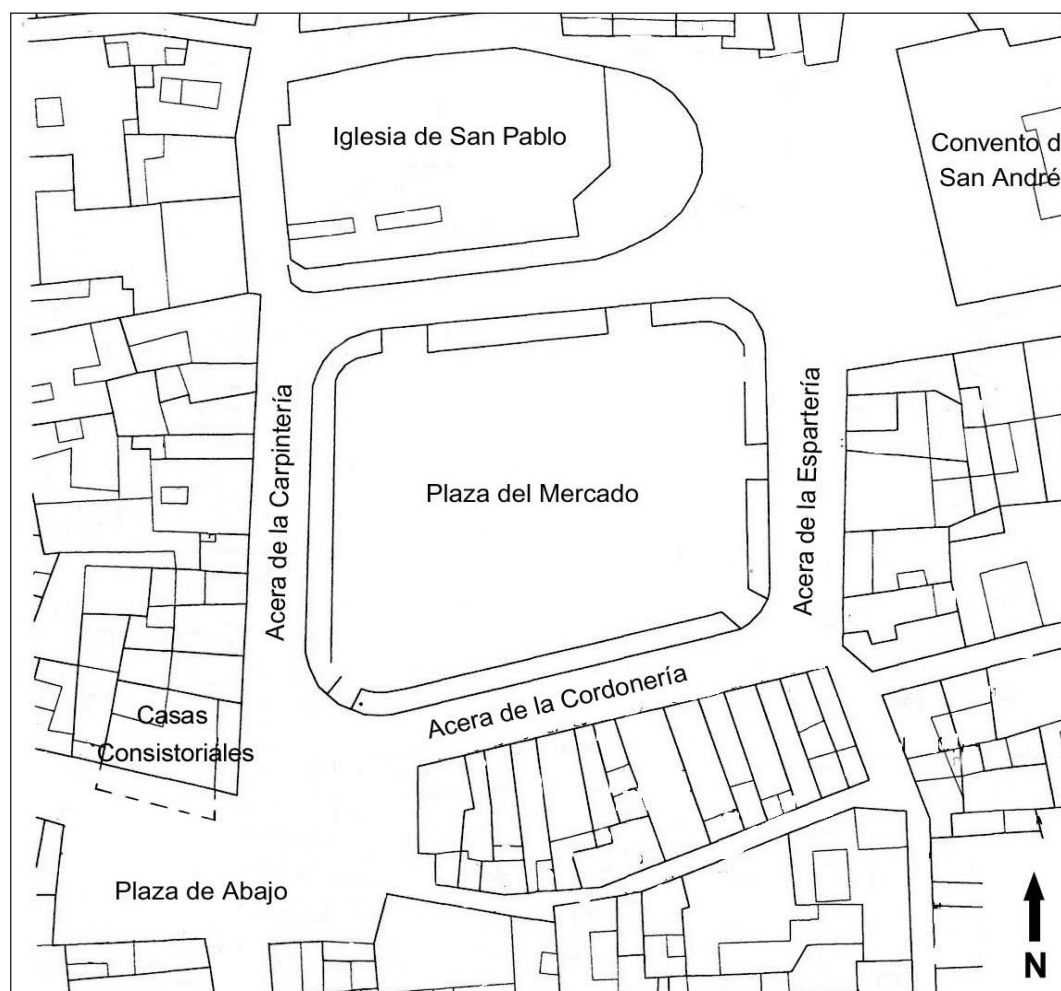


FIG. 5. Plano de la Plaza del Mercado y la Plaza de Abajo

Fuente: Elaboración propia.

baezana, o las sevillanas del Salvador y San Francisco ALBARDONED (2003: 208-225). Y bajo su cobijo, el viandante podía granjear en sus tablas y «oficinas» todo tipo de mercaderías, desde escribanías, pasando por especierías, cordonerías o esparterías, hasta —al menos hasta 1523— el negocio lupanario abastecido por un polémico mesón de mujeres públicas<sup>8</sup>.

En la acera Oeste, conocida como de la Carpintería, se ubicaba la Alhóndiga, también llamada «Mesón de la Alhóndiga»

—dado que compartía ambas funciones—<sup>9</sup>. Y, mas arriba, el Hospital de San Pedro y San Pablo, albergue de peregrinos y transeúntes originario del siglo XV, cuyo edificio es definido por Pascual Madoz «pequeño y poco cómodo», aunque capaz de contener un medio centenar de personas MADOZ, (1988: 240).

Otro edificio singular, situado en un ensanche de la plaza en su ángulo N-E, frente al ábside de la iglesia, era el Convento de San Andrés, fundado en 1531 por el

<sup>8</sup> Archivo General de Simancas. Registro General del Sello. Noviembre de 1523. Carlos I confirma una carta de don Fernando por la que el mesón de mujeres públicas no habría de estar, como así era, en la Plaza del Mercado de la ciudad, sino fuera de ella, en unos solares cedidos para tal efecto.

<sup>9</sup> Agradecemos este dato, como otros muchos a la generosidad de don Juan Ramón Martínez Elvira, incansable investigador de los temas de su ciudad.



**FIG. 6. Vista aérea de la Plaza del Mercado**

Fuente: Ayuntamiento de Úbeda.

dominico fray Domingo de Valtanás TORRES (1984: 117). El nuevo cenobio ocupaba inicialmente las dependencias que habían sido aposento del hasta aquel entonces hospital de San Andrés y de la Misericordia.

El convento había levantado la capilla mayor de su iglesia en 1551, siguiendo trazas de Andrés de Vandelvira. Ocho años más tarde comenzaría a cubrirse su única nave, para ser concluido el claustro en 1611. Desamortizado en 1836, su inmueble pasó a ser alhóndiga de granos y pescado, contando incluso —desde 1848— con una posada aneja, dado que «*sería altamente molesto al arriero y traficantes si tuviesen que dejar los efectos en ella y llevar las caballerías a la parte alta de la ciudad, donde están las posadas*»<sup>10</sup>.

Las restantes aceras, llamadas de la Cordonería (Sur) y Espartería (Este), presentaron también los característicos

soportales. Las casas, que ocupaban una parcela profunda y estrecha, eran destinadas en sus plantas bajas a tiendas y obradores artesanales. Todavía, en el Catastro de Ensenada (1752), se nos dice que en la ciudad «*no ay tiendas con especial destino, porque las que usan los mercaderes y demas comerciantes son quartos bajos de las mismas casas que havitan*»<sup>11</sup>. Sobre éstas se levantaban las viviendas, dotadas de balcones corridos o galerías, conocidas popularmente como «*terrados*», desde los cuales el vecindario asistía a todo tipo de acontecimientos festivos.

Hay que hacer notar que la propiedad de estas viviendas, o casas-tiendas, estaba en manos de la nobleza local, quien arrienda las fincas haciendo mención expresa de la reservas de «*terrados*» para aquellas jornadas en que se celebren «*fiestas y*

<sup>10</sup> Gentileza de don Juan Ramón Martínez Elvira.

<sup>11</sup> Úbeda 1752. Según las Respuestas generales del Catastro de Ensenada. Ed. a cargo de Adela Tarifa, Madrid, 1994, p. 90.





**FIG. 7. Iglesia de San Pablo. Grabado de Parcerisa**

Fuente: Colección del autor.

regocijos», bien para su propio uso, bien para su alquiler a personas principales.

Los eventos a los que la ciudadanía es convocada son múltiples. En primer lugar está el mercado semanal, cita obligada de todo tipo de regatones y trajinantes. Otros son las ferias anuales, una en primavera y otra otoñal, en coincidencia con los ciclos agrarios, como ya establecía de antiguo el Fuero de la ciudad<sup>12</sup>. Pero también, estaban las corridas de toros, para cuya celebración el Cabildo monta andamios, barreras y corrales; sin olvidar que en su solar era erigido el macabro patíbulo para las ejecuciones públicas de los reos de la Cárcel Real, siempre atendidos espiritualmente por los fronteros frailes predicadores de San Andrés TORRES (1984).

La transformación integral de este recinto, intervenciones parciales no faltaron a lo

largo de los siglos, se llevaría a cabo bien avanzado el siglo XIX. Así, en una sesión municipal de 1862 encontramos el siguiente acuerdo:

«Habiendose suscitado otra vez el proyecto de mejorar los edificios de la plaza de la Constitución, los cuales unos por hallarse ruinosos y otros por su feo aspecto ofenden el hornato ppco. Habiendose visto por el Excmo. Sr. Alcalde y comisión de obras de este Ayuntamiento a los dueños de dichas casas, los cuales estan conformes en hacer las obras necesarias por haberlo asi esplicitamente manifestado, teniendo en cuenta las dificultades casi insuperables que se oponen a la construcción de arcos ó machones, se acuerdo que desaparezcan los soportales, tomando cada dueño lo que le corresponda de ello y se halle debajo de su casa, debiendo construirse estas con arreglo al diseño n° 1 que obra en la Secretaria municipal» NAVARRETE (1984: 70).

Antes, en su suelo ya se habían efectuado importantes reformas. De todas ellas, la más notable fue su allanamiento, ordenado en 1848:

<sup>12</sup> Para mediados del XVII, nos vuelve a decir el mismo Catastro, sólo «ay una feria, que empieza el día veinte y nueve de septiembre y acaba el quince de octubre». Ibidem, p. 91.



**FIG. 8. El Tabladillo**

Fuente: A. MORENO.

«Se acordo levantar en el Mercado un terraplen con fuente en el centro, asientos corridos sobre los antepechos con impostas, y en su día respaldos, las esquinas se cerraran con cubos o tambores de sillería; en los cuatro centros escalinatas de cuatro varas de ancho y sus respectivos pilares con remates. En el área del terraplén habrá un cuadro concentrico formado de banquetas: en derredor de él un arrecibe para carros, caballerías y ganados con dos cunetas, una que recibirá las aguas de los tejados y otra el riego de los arboles que deben circumbalar. El Ayuntamiento consagra a esta obra los cuarenta y cinco mil reales de los materiales de San Andrés, los mil reales de los penultimos novillos y función de toros de trece consignados para obras públicas, más los que pueda sacarse de donativos, comedias y otros arbitrios ingeniosos» TORRES (1984: 70)

En resumen, las obras y reformas acometidas fueron de una enorme ambición.

Primeramente había sido explanado su suelo —el declive original de la plaza hacia

su vertiente sur era más que notable—, construyéndose un característico paseo decimonónico, cerrado y dotado de bancos y palterres. Más tarde, una vez adoptada la decisión municipal y efectuados diversos proyectos de fachadas alternativos, serían demolidos los cuerpos delanteros de las arruinadas casas, dándose paso, tras efectuar una nueva alineación regular, a la ocupación de los soportales y la edificación de un prototipo de fachada común que haría homogéneo todo el conjunto, tal como hoy lo podemos apreciar.

#### 4. LA PLAZA DE ABAJO (Fig. 5)

Las noticias documentales llegadas hasta nosotros sobre la existencia de esta tercera y última plaza son habituales a lo largo de los siglos XVII y XVIII, aunque ya existan referencias de ella en padrones del XVI, concretamente en 1586 MARTINEZ (1981: 9-10). Una noticia bien precisa nos viene dada por la lectura del acta capitular del 18 de octubre de 1665. En ella, al describir la ceremonia de proclamación de Carlos II se afirma literalmente:

«Y con el mismo acompañamiento de los prelados fue por la Plaza de Abajo a el LLano de Santa María donde estaba la prozesión con todas las cruces... » Acabada la ceremonia religiosa en la Colegiata —añade—, «la ciudad prosiguió por la Plaza de Abajo, Saterria y Real arriba hasta llegar a las dos puertas... », proclamándose ante «un dosel muy adornado de colgadur» por tres veces el nombre del nuevo rey.<sup>13</sup>

Otra referencia, también de carácter festivo, nos trae a colación la existencia de esta plaza en el siglo siguiente, concretamente en 1727 cuando, con motivo de una vistosa celebración, es recubierto el recorrido que va desde la Colegiata hasta el Ayuntamiento con fingidos pinos. Y así se nos hace constar:

«Yten se bajan ochenta reales que dieron a Lucas Martinez por hazer la calle de Pinos vestidos de verde desde la puerta de la Yglesia Mayor hasta la esquina de la Plaza de Abajo para la procesion jeneral».<sup>14</sup>

<sup>13</sup> A. H. M. Ú. Fondo Histórico. Acta de Cabildo de 12 de octubre de 1665.

<sup>14</sup> Ibidem.

Una prueba tangible de la diferenciación espacial de ambos recintos, Plaza del Mercado y Plaza de Abajo, era que los moradores de esta última pertenecía a la jurisdicción eclesiástica de la collación de Santa María, en tanto que el vecindario de la primera lo eran de las parroquias de San Pablo y Santo Tomás.

Este enclave debió ser de dimensiones reducidas y sus confines debieron ya estar diluidos hacia mediados del XIX<sup>15</sup>.

No obstante, si analizamos el actual plano parcelario de la ciudad, desarrollando una lectura detallada del modelo de parcela original de las primitivas viviendas y la aparición de otras fincas de mayores dimensiones, podemos discernir con cierta claridad que la plaza se abría ante las dos fachadas en lonja de las antiguas Casas Consistoriales, ocupando varias de las parcelas de la acera opuesta a la fachada municipal de la calle María de Molina, o antigua Rúa en su esquina con la calle de la Cárcel (hoy Juan Ruiz González), la parcela en ángulo de esta última con dirección a Plaza del Mercado y, finalmente, el primer edificio de la acera Sur de la plaza.

La función de esta plaza no admite ningún tipo de conjeturas interpretativas: su misión significativa es realzar el edificio civil por antonomasia, las Casas del Consistorio (FIGS. 9-10), quien con este espacio urbano reclama un protagonismo simbólico del poder municipal, disputando su propia y singular parcela de proyección edilicia en la secuencia de espacios abiertos de la ciudad.

Marín de Terán definía este fenómeno con gran nitidez:

«Para levantar la casa del Cabildo —nos dice— se escoge una plaza entonces libre de cualquier presencia arquitectónica de signo eclesiástico o señorial, pero que por su adyacencia con la del Mercado formaba parte del núcleo más «ciudadano» de la población. Así pues, al labrar su fachada principal a la «Plaza de Abajo», y situarse lejos de la parroquia, en el plano de los enunciados expresaba su autonomía pero sin renunciar a un alto grado de centralidad. Es más, al concluir las obras, la sede del Concejo hace «acto de presencia» con su mirador en el recinto del Mercado, pero eludiendo cualquier

tipo de subordinación respecto a la iglesia de San Pablo que, a la postre, jerarquizaba la plaza». MARÍN DE TERÁN (1999: 12)

Dentro del corazón de la Úbeda medieval, su plaza mayor por antonomasia, dotada de una primordial función económica y eclesiástica, donde el simbolismo municipal ocupaba una faceta débil y subsidiaria del templo de San Pablo (el Tabladillo y apenas un vago recuerdo del claustral pórtico concejil), el Cabildo potencia y organiza con esta operación arquitectónica y urbanística su propia presencia, que no es otra que la del orgulloso poder civil de la población, principio de «autoridad» y decoro comunitario.

La estructura de sus viviendas tal vez fuera porticada. De hecho, tenemos certeza que su margen derecha, que a veces es definida como Calle de la Plaza de Abajo, o Cárcel (Juan Ruiz González), disponía de soportales. Pero también estos soportales eran parte integral del Real Viejo y la Rúa (María de Molina). El soportal, espacio de uso y disfrute público que con el advenimiento de los nuevos y decimonónicos tiempos sería enajenado, incorporándose a una privatización doméstica y burguesa.

#### 4.1. Las Casas Consistoriales (FIGS. 9-10)

El edificio que ordenaba esta plaza, dotándola de sentido y grandeza era, indudablemente, el edificio del antiguo Cabildo Municipal.

Durante los siglos XIII y XIV —como hemos visto, al igual que acontecía en otras ciudades andaluzas como Sevilla donde aún no existían casa del Consistorio— las reuniones capitulares se efectuaban en un espacio público anejo a la iglesia de San Pablo, en una de cuyas capillas, reedificada con el título de Santa Catalina, se custodiaban los archivos de la Universidad de Priors y beneficiados y el de la nobleza local hasta el año 1368.

En 1501, a petición de regidor Pedro de Molina, era autorizado por el Concejo la adquisición de dos edificios para hacer ayuntamiento. El proceso de construcción de la nueva fábrica no sería concluido hasta 1514 MORENO (1993:208).

La primitiva edificación habría de ser en extremo sencilla, pues, a tenor de los

<sup>15</sup> Un plano levantado de la ciudad en la primera década del siglo XX aún recoge un ligero ensanche de la Rúa (María de Molina) a la altura de la fachada de poniente de las viejas Casas Consistoriales.



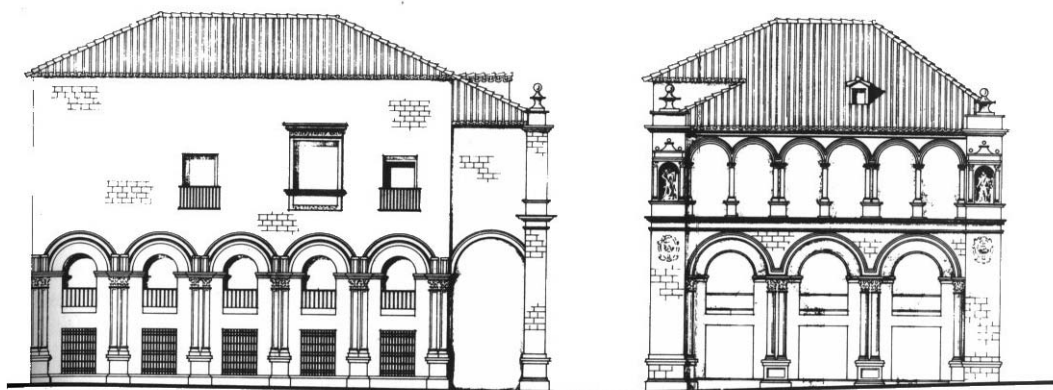


FIG. 9. Las Casas Consistoriales

Fuente: Emilio SÁNCHEZ.

acuerdos municipales, asistimos mediado el siglo a una importante renovación edilicia de la vieja fábrica.

En 1558 —aunque no disponemos de Libro de Actas previos—, ya figuran libramientos al cantero Antón Sánchez por obras ejecutadas en las casas del cabildo<sup>16</sup>.

Transcurrido tan sólo un año ya debían estar concluidas las tiendas de su planta baja que, aunque estrechas —tal como reconoce el propio Concejo— son puestas en almoneda pública<sup>17</sup>.

Vandelvira, su posible tracista, este mismo año visita las obras y el Cabildo, por entender que están ya han concluido, ordena —junto a diferentes pagos— abandonar a Antón Sánchez la vivienda que, mientras duraron los trabajos, había ocupado dentro del edificio municipal<sup>18</sup>. Sin embargo, meses más tarde, las labores de obra continúan y el Ayuntamiento prosigue realojado en casas de alquiler, tal como se desprende de los pagos efectuados<sup>19</sup>.

Para 1561 el edificio ya está decorado por el pintor Alonso Ortega. Y hasta se han comprado ocho «paños» o tapices de elevado precio y estimación<sup>20</sup>.

Pero el espacio externo de este edificio poco, o nada, tiene que ver la fábrica de mediados del XVI.

Camón Aznar opinaba que la actual configuración exterior de la obra, con su espectacular lonja, fue debida a una penúltima intervención comenzada en 1604. CAMÓN (1961.)

Desconocemos en virtud de qué argumento Camón llega a formular esta hipótesis. Lo cierto es que, justamente este mismo año, el Concejo destina las rentas de su Dehesa para obras de aderezo en sus casas consistoriales ALMAGRO (1989: 21). Apenas cuatro años más tarde, una vez acabada lo que podría ser considerada una fase de obra, es acordado levantar un mirador —tras la adquisición de unas casas linderas— en la sede del cabildo para contemplar los festejos, «*en el sitio en donde esta comenzado a hacer el corredor*»<sup>21</sup>.

Es por tanto más que presumible que por este tiempo ya estuvieran concluidas —o a punto de serlo— las logias inferiores, orientadas hacia la Plaza y Rúa. Una de ellas, la de poniente, desapareció, dejándonos tan sólo el arranque de sus salmeres. No sucedió igual con la otra, que ofrece su disposición original de tres arcos apeados en columnas pareadas corintias, con bóvedas vaídas cuyos empujes son solucionados por tirantas vistas de hierro, fenómeno que bien podemos considerar excepcional en la arquitectura española CHUECA (1974: 241).

<sup>16</sup> A. H. M. Ú. Fondos Históricos. Actas de Cabildo. Libro III. fol. 36. 15/XII/1558.

<sup>17</sup> A. H. M. Ú. Fondo Histórico. Actas de Cabildo. Libro III, fol. 43-v. 25/I/1559.

<sup>18</sup> A. H. M. Ú. Fondo Histórico. Actas de Cabildo. Libro III, fol. 53-v. 23/I/1559.

<sup>19</sup> A. H. M. Ú. Fondo Histórico. Actas Capitulares. Libro III, fol. 181. 5/VII/1560. Idem, fol. 204, 13/IX/1560.

<sup>20</sup> A. H. M. Ú. Fondo Histórico. Actas de Cabildo. Libro III, fols. 213, 239-v. y 287. 1560.

<sup>21</sup> A. H. M. Ú. Fondo Histórico. Actas de Cabildo. Libro VI, fol. 104, 30/IX/1609.

El proyecto, en consecuencia, debía presentar una doble logia, de clara influencia italiana, y de cierta implantación —como modelo de casa capitular— en la arquitectura civil de Andalucía, Levante y Aragón. Esta logia, o galería baja, habría sido añadida literalmente al cuerpo principal del consistorio, ordenando el espacio exterior de la plaza y convirtiéndose en su principal eje de focalidad.

En 1670 la galería porticada de la Rúa está amenazando con desplomarse CAMPOS (1919: 53.). Diez años más tarde la penúltima reforma de la respetable fábrica era ultimada.

En este nuevo proyecto —sospechamos— debió ser levantada la galería superior o mirador de la fachada del Mercado, tal vez sustituyendo a un corredor anterior, compuesto por la alternancia de columnas pareadas y simples de orden jónico. Una inscripción sobre el friso del entablamento no da relación del año de su conclusión:

SIENDO ALCALDE MAYOR D. JOSE AFAN DE RIVERA Y MAYORDOMO D. RODRIGO DE MOLINA, CABALLEROS VENTICUATRO DE ESTA CIUDAD DE ÚBEDA AÑO 1680.

En el cuerpo superior, a ambos lados de los machones, son instaladas dos hornacinas con las imágenes de San Miguel, patrón de la ciudad, y San Juan de la Cruz —beatificado en 1663—, copatrón de la misma.

Una vez más, el orgullo civil y colectivo, en una ciudad donde la arquitectura nobiliaria y privada adquiría sus cotas más elevadas, en una urbe donde cada vez más la arquitectura religiosa imponía su estereotipo de «ciudad conventual», postulaba su presencia monumental en el irredento tejido urbano de origen medieval.

La demolición parcial de este edificio, y con ella su actual configuración, debió producirse a partir de 1771. En la sesión capitular de noviembre de este año, nos dice el acta correspondiente,

«La ciudad suplico al seños Correxidor dé las mas eficaces y prontas providencias para la reedificacion de las casas de la Plaza de Mercado por hallarse la mayor parte de ellas demolidas. El Sr. corrx dixo estar prompto á poner en el tribunal de justicia la providencia



**FIG. 10. Vista de la Plaza del Mercado desde las Casas Consistoriales**

Fuente: A. MORENO.

que corresponda á fin de que tebga cumplido efecto sha. reedificacion».<sup>22</sup>

Estas actuaciones no se dejaron esperar. Y así, un nuevo acuerdo municipal nos revela lo siguiente:

«Habiéndose concedido las funciones de toros con el principal objeto de invertir su producto en obras publicas de la ciudad, siendo la que más ejecuta la esquina ruinosa de las Casas Capitulares, tejados y demás de sus oficinas, acordó se proceda inmediatamente a su construcción y reparos».<sup>23</sup>

Ignoramos el calado de estas nuevas obras, aunque sospechamos que merced a ellas debió ser demolida la logia de poniente. Con esta intervención, la estructura del palacio municipal debió quedar seriamente alterada. Pero lo que parece también claro, es que esta

<sup>22</sup> A. H. M. Ú. Fondo Histórico. Libro de Actas, Tomo 53, fol. 289v. Sesión de 5 de noviembre de 1771.

<sup>23</sup> Ibidem. Fol. 296 v.

nueva configuración de las casas del cabildo —que no es otra que la actual— fue el inicio, a un mismo tiempo, de la paulatina desaparición de la Plaza de Abajo. Al suprimirse una de las dos fachadas del Consistorio abiertas a este recinto, su espacio urbano —plenamente subordinado al mismo— había perdido su original definición y significado. El tiempo

completaría un proceso que encontraría en la transformación de la Plaza del Mercado, iniciada en 1862, su punto de no retorno.

La privatización de espacios francos como los soportales, o el nuevo alineamiento de las calles adyacentes con el correspondiente adueñamiento de espacio público por particulares, haría el resto.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBARDONEDO FREIRE, A.J. (2003): *El urbanismo de Sevilla durante el reinado de Felipe II*. Guadalquivir. Sevilla.
- ALMAGRO GARCÍA, A. (1989): *Santa María de los Reales Alcázares*. Asociación Pablo de Olavide. Úbeda.
- BONET CORREA, A. (1978): *Morfología y ciudad. Antecedentes españoles de las capillas abiertas hispanoamericanas*. Gustavo Gili. Barcelona.
- CAMÓN AZNAR, J. (1961): «La arquitectura y la rejería española del siglo XVI». *Summa Artis*, vol. XXVIII. Madrid.
- CAMPOS RUIZ, M. (1919): «Úbeda. Las antiguas Casas del Concejo». *Don Lope de Sosa*, nº 74, año VII, Jaén.
- (1925): *Guía Artística e Histórica de Úbeda*, Úbeda.
- CERVERA VERA, L. (1968): *Resumen histórico del urbanismo en España*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- CHUECA GOITIA, F. (1974): *Andrés de Vandelvira, arquitecto*. Instituto de Estudios Giennenses. Jaén.
- ESPINALT, B. (1980): *Atlante Español. Provincia de Jaén*. Edición a cargo de F. OLIVARES BARRAGÁN. Instituto de Estudios Giennenses. Jaén.
- MADOZ, P. (1988): *Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico de España y sus posesiones de Ultramar*. Madrid, 1845-1850. Ed. Facsimil, Jaén.
- KAGAN, R. (1980): *Ciudades españolas del Siglo de Oro*. El Viso. Madrid.
- MARÍN DE TERÁN, L. (1999): «El urbanismo Renacentista en las ciudades de Úbeda y Baeza». *Propuesta de inscripción en la lista de Patrimonio de la Humanidad*. Ayuntamiento de Úbeda, Ayuntamiento de Baeza, Junta de Andalucía.
- MARTÍNEZ ELVIRA, J.R. (1981): «Historia de las calles de Úbeda. La Plaza de Abajo». *Gavellar*, Madrid.
- (1987): «Nuevos planteamientos en torno al cinturón amurallado de Úbeda (XII)». *Ibiut*, nº 27, año VI, Úbeda.
- (2003): «Tramas urbanas y vecindario en la Úbeda del Renacimiento». En: VV.AA. *Úbeda en el Siglo XVI*. El Olivo. Úbeda.
- MORENO MENDOZA, A. (2003): «La Plaza Vázquez de Molina de Úbeda: Nuevos datos para el análisis de su configuración urbanística». *Espacio, Tiempo y Forma* (en prensa). Serie VII, nº 15. Madrid.
- (1993): *Úbeda Renacentista*. Electa. Madrid.
- RIVERA J. (1986): *Herrera y el Clasicismo*, Junta de Castilla y León. Valladolid.
- TORRES, F. DE (1999): *Historia de Baeza. 1677*. Ed. a cargo de J. RODRÍGUEZ MOLINA. Baeza.
- TORRES NAVARRETE, G. (1984): «La Plaza del Mercado, lugar de transacciones, albero taurino y altar del patíbulo». *Ibiut*, año III, nº 14. Úbeda.
- (1991): *Historia de Úbeda en sus documentos*, vol. V. Úbeda.

# La recuperación del paisaje cultural como un proceso abierto: el caso del Parque Fluvial Colonias del Llobregat

Pere VALL CASAS

*Profesor adjunto de Urbanismo: ESARQ.VIC*

**RESUMEN:** Los paisajes culturales adquieren un peso creciente en la ordenación del territorio postindustrial y su uso inteligente se ha convertido en un importante factor de desarrollo. Este trabajo presenta el caso del Parque Fluvial Colonias del Llobregat con el objetivo de ensayar un método de intervención acorde con la complejidad de estas áreas. La tradicional preservación del patrimonio mediante una zonificación restrictiva deja paso a un enfoque más dinámico y propositivo, fundamentado en el entendimiento del paisaje cultural como red de recursos e itinerarios. Se reconoce la estructura física del conjunto, se propone una interpretación estratégica, y se identifica una relación de microproyectos a impulsar.

**Descriptores:** Paisaje. Parques fluviales. Parques industriales. Patrimonio cultural. Desarrollo territorial.

## I. INTRODUCCIÓN

La revalorización de territorios de alto valor cultural constituye un fenómeno emergente. Son cada vez más frecuentes las iniciativas que impulsan la recuperación de ámbitos geográficos donde el habitar humano ha configurado un paisaje distintivo. Estas experiencias, vinculadas a una promoción económica de nuevo cuño consciente del valor estratégico de la cultura, se han desarrollado hasta ahora de forma espontánea bajo el amparo de fondos estructurales europeos. La proliferación de casos y la previsible cancelación de estas ayudas invita a reflexionar sobre el método a seguir para su racionalización y desarrollo.

Se trata, además, de un fenómeno escasamente estudiado y su desconocimiento conduce a un cierto vacío disciplinar que conviene paliar con el aporte de experiencias concretas. En este sentido, la singularidad de

las colonias industriales del curso medio del río Llobregat y la consistencia del compromiso colectivo a favor de su recuperación, son significativas.

Consideramos útil revisar este caso como referencia para una aproximación metodológica general sobre la intervención en paisajes culturales, que puede ser de interés para entidades y profesionales vinculados a la gestión del patrimonio.

## 2. PRESENTACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

### 2.1. Las colonias textiles del Baix Berguedà

Las particulares condiciones de la revolución industrial catalana, desarrollada en ausencia de carbón, provocaron la explotación intensiva de algunos ríos y la construcción de un paisaje fluvial excepcional en el panorama de la primera industrialización europea. La colonia textil es



su elemento más destacable, no tanto por la calidad arquitectónica y urbanística, ni tampoco por presentar un funcionamiento diferente al de cualquier poblado obrero, sino por su abundancia, densidad y homogeneidad formal (DOREL, 1992).

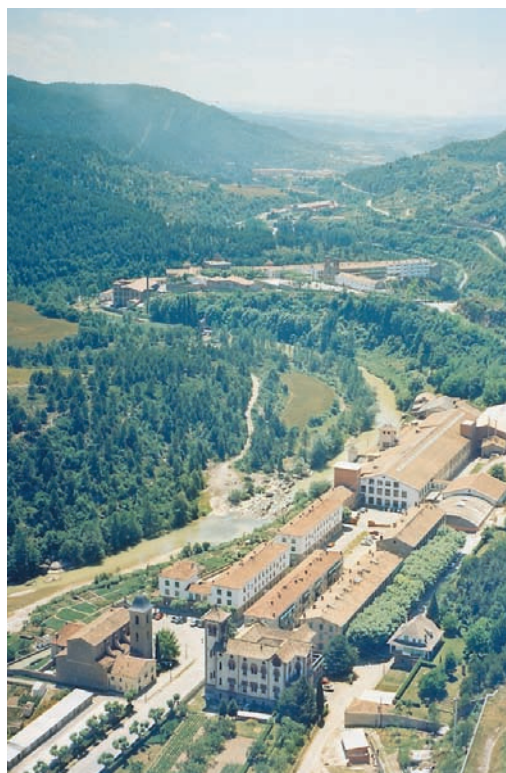
El conocimiento de la colonia textil como modelo físico, económico y social cuenta actualmente con aportaciones relevantes. El trabajo de Ignasi Terradas sobre el caso concreto de la Ametlla de Merola aborda por primera vez el análisis especializado de este fenómeno (TERRADAS, 1979). Estudios posteriores como el de Gracia Dorel-Ferré sobre la colonia Sedó (DOREL, 1992 bis), el de Rosa Serra sobre el conjunto de las colonias textiles de Cataluña (SERRA, 2000), o el de Jordi Clua sobre legislación y asentamientos fabriles (CLUA, 2001), ofrecen aproximaciones precisas sobre este fenómeno desde la historia y la geografía. Se trata, sin embargo, de enfoques descriptivos sobre un patrimonio histórico que reclama con urgencia una revisión en clave propositiva, a fin de encauzar con criterio suficiente nuevas políticas de recuperación.

En este sentido, la mejor baza de las colonias textiles catalanas de cara a su aprovechamiento como recurso cultural consiste, seguramente, en su capacidad de construir un paisaje fluvial singular. La repetición de fábricas y bloques residenciales en la secuencia de meandros y la regularidad de las leyes de disposición, producen un paisaje a la vez diverso y coherente, cuyo valor no reside en la calidad de cada pieza considerada aisladamente sino en su conjunto (ver FIG. 1). Entender el rosario de colonias textiles como un sistema unitario permite aprovechar mejor la potencia de su implantación territorial y, a la vez, aglutinar el esfuerzo de sus comunidades dispersas en la revalorización del entorno fluvial (VALL, 1999).

El río Llobregat, al pie de las primeras estribaciones del Prepirineo, vertebró la secuencia de colonias textiles catalanas más intensa y valiosa. Dieciséis asentamientos industriales y tres núcleos urbanos se suceden a lo largo de veinte kilómetros del curso fluvial en su paso por el Baix Berguedà. Un rico entramado de vínculos alternativos a la carretera (caminos de la red rural, canales y ferrocarril) articula un amplio abanico de recursos culturales. Este conjunto ha sido incluido en el reciente Plan

de Patrimonio Industrial como bien histórico de reconocido valor según el acuerdo alcanzado por la Dirección General de Bellas Artes, el Ministerio de Educación y Cultura y las comunidades autónomas.

El interés del paisaje que se presenta radica en su integridad física y su carácter emblemático, de acuerdo con los criterios considerados por el *National Register of Historic Places* norteamericano (ALANEN & al., 2000). El estado de conservación actual de la mayoría de colonias y su entorno fluvial y rural es, en términos generales, aceptable. Los principales edificios y espacios públicos se mantienen, así como notables muestras de mobiliario, útiles y máquinas. La huella física de las colonias en el valle cuenta también con el testimonio escrito y gráfico de sus antiguos moradores. Por otro lado, la singularidad del



**FIG. 1. Vista aérea de las colonias Viladomiu Vell, Viladomiu Nou, Guixaró y Cal Prat. Esta secuencia constituye el ámbito fluvial más representativo del conjunto por la proximidad y calidad urbana de sus asentamientos**

Fuente: Paisajes Españoles, 1978.



conjunto, atribuida al hecho de ser una de las muestras más significativas de colonización industrial sobre un curso fluvial, refuerza todavía más el valor intrínseco del paisaje.

## **2.2. La fragilidad de un paisaje fluvial valioso**

Este territorio entra en la época de la postindustria bastante deteriorado y sin expectativas de revalorización. El desmoronamiento del sistema de colonias textiles conduce a los municipios ribereños a una pérdida de identidad productiva. Se intensifica, en cambio, el rol viario del valle con el desdoblamiento de la C-16 integrada a la E-09, aunque al servicio de dinámicas económicas externas y sin el soporte de una identidad productiva local. La antigua vía de acceso a las fábricas se ha consolidado como una vía de paso desde Barcelona hacia la oferta turística de la montaña y se convertirá, previsiblemente, en una vía de conexión entre los frentes portuarios mediterráneo y atlántico.

La servidumbre viaria y la falta de una identidad productiva se han traducido en una pérdida de identidad física. Asistimos actualmente a un proceso de ocupación dura y degradante del valle difícil de revertir. Al impacto de la C-16 y las plataformas de suelo industrial, hay que añadir la proliferación de canteras. Colonias y río, un patrimonio cultural de primer orden, se diluyen en un entorno de baja calidad sin forma ni carácter.

La obsolescencia del planeamiento vigente agrava esta situación. Las colonias mantienen todavía la calificación urbanística de implantaciones industriales, con escasa consideración a su valor patrimonial y a la emergencia de nuevos usos alternativos a la actividad textil tradicional (segunda residencia, turismo, textil reciclado y otras actividades industriales). Este hecho incrementa la fragilidad del paisaje y lo expone a procesos de degradación irreversibles como el derribo de edificios relevantes.

## **2.3. Hacia una nueva identidad productiva**

Pero a pesar de este panorama sombrío, las colonias textiles del Baix Berguedà

presentan actualmente indicios de transformación positiva. El análisis de su estado actual ha constatado la necesidad de desterrar algunos tópicos habituales como son la ausencia de actividad en las fábricas y la identidad exclusivamente industrial de las colonias (VALL, 2001).

Respecto a la actividad industrial, se ha comprobado que las fábricas están infrautilizadas pero no vacías. Se ocupa el suelo industrial más competitivo, de fácil acceso y planta libre, y permanece desocupado el menos apto. Las grandes empresas textiles han sido sustituidas por pequeñas y medianas empresas, la mayoría vinculadas al mismo sector.

Por otro lado, la importancia patrimonial del conjunto y su excelente comunicación con el mercado metropolitano barcelonés facilitan el desarrollo de un turismo compatible con la actividad industrial. Actualmente se detectan indicios de una nueva identidad turística: apertura de restaurantes en las colonias, consolidación de segundas residencias y práctica de actividades lúdicas (turismo cultural, pesca y deportes de aventura).

Estas dinámicas constatan la emergencia de una nueva realidad humana y económica y confirman un cambio de ciclo: la sustitución de la manufactura textil como ocupación exclusiva por una identidad productiva más diversa y sensible al patrimonio natural y cultural. La actividad textil, de profundas raíces, mantiene todavía un peso importante pero en convivencia con una actividad turística creciente.

De hecho, el cambio de estructura productiva y la consiguiente reutilización del patrimonio histórico industrial con nuevos fines es un episodio recurrente en territorios de industrialización antigua. Iniciativas emblemáticas como los ecomuseos de *Le Creusot* (JACOMY, 1982) o *Bergslagen* (NISSER, 1975), por citar sólo casos de revalorización de áreas extensas de reconocido valor cultural, nacen a principios de los años setenta a partir de una conciencia precoz sobre la necesaria reorientación económica y funcional de sus instalaciones industriales. Estas experiencias se anticipan en treinta años al caso que se presenta y sirven de referencia para ilustrar la complejidad y dimensión temporal de estos procesos.

#### 2.4. La iniciativa del Parque Fluvial Colonias del Llobregat

Desde el año 1997 la iniciativa local Parque Fluvial Colonias del Llobregat impulsa la revalorización de las colonias textiles del Baix Berguedà. Su objetivo es preservar el singular paisaje industrial a favor de una nueva identidad productiva. Este territorio no dispone actualmente de una dirección específica desde donde proyectarse, e intenta encontrar su sitio en el circuito convencional de vías rápidas y polígonos industriales sin cuestionar si es ésta la opción más adecuada a sus capacidades. En este sentido, el Baix Berguedà no puede competir con la ventajosa localización industrial que ofrece la vecina comarca del Bages, dotada de amplias reservas de suelo llano bien comunicado.

Sin embargo, la potente identidad de su patrimonio cultural puede constituir la base para un posicionamiento óptimo si se opta decididamente por un modelo industrial orientado a la producción de bienes de mayor valor añadido y compatible con el uso turístico. De hecho, la coexistencia del ocio con una actividad productiva de alto valor añadido se ha convertido en una alternativa recurrente para territorios de valor cultural que buscan su promoción económica, como el Parque Agrario del Baix Llobregat, donde una agricultura muy tecnificada convive con prácticas lúdicas propias de un parque metropolitano. El Plan Estratégico para el desarrollo del Parque Fluvial Colonias del Llobregat se orienta también en esta dirección y da prioridad simultáneamente a la consolidación de la oferta turística, la cualificación del sector productivo y la preservación del patrimonio natural y cultural de la zona (MIRALDA & *al.* 1999).

Esta iniciativa está secundada por dos comarcas (Berguedà y Bages) y ocho municipios (Avià, Berga, Casserres, Gaià, Gironella, Navàs, Olvan y Puigreig). Actualmente, un consorcio se encarga de su gestión y cuenta con el apoyo de administraciones públicas locales (Ayuntamientos, Diputación de Barcelona y Consejo Comarcal del Berguedà) y autonómicas (Generalitat de Catalunya). Se dispone también de una amplia y diversa representación de la sociedad civil local con intereses directos en la zona, a través de

entidades privadas sin ánimo de lucro como la Fundación CaixaManresa, la Federación de Asociaciones de Vecinos del Baix Berguedà, la Asociación de Pescadores del Baix Berguedà, la Asociación de Productores y Usuarios de Energía Eléctrica, la Asociación de Agroturismo del Berguedà, la Asociación Comarcal de Empresarios del Berguedà y la Delegación del Berguedà de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona.

La división municipal del territorio comporta una dificultad añadida a la gestión conjunta del Parque Fluvial pero supone, en realidad, un obstáculo más formal que estructural. El sólido vínculo geográfico existente entre las colonias por su proximidad y fácil comunicación en el valle, favorece la cohesión espontánea de sus vecinos al margen de la adscripción municipal y facilita el desarrollo de acciones conjuntas como la celebración de eventos populares o el mantenimiento de caminos. Por otro lado, el Consorcio del Parque se constituye con el fin de coordinar las administraciones locales tan solo en la promoción de aquellos proyectos concretos donde el impulso supramunicipal sea más ventajoso. Se pretende, en definitiva, evitar duplicidades y mantener un equilibrio lógico entre municipios en la programación de las acciones.

### 3. MARCO GENERAL DE REFERENCIA: EL PARQUE PATRIMONIAL

#### 3.1. El parque patrimonial como instrumento de desarrollo territorial

La iniciativa del Parque Fluvial Colonias del Llobregat no es un hecho excepcional. Son diversas las experiencias que impulsan actualmente la revalorización de antiguas áreas productivas obsoletas a partir del reconocimiento de su valor cultural. Todas ellas participan de un entorno conceptual común. Por un lado, se asume tácitamente un nuevo modelo de desarrollo territorial que relativiza los indicadores clásicos de progreso (crecimiento industrial y demográfico) a favor de la sostenibilidad y el respeto por las identidades locales. Por otro lado, se desplaza

el concepto tradicional de patrimonio, restringido a aquellas piezas singulares de reconocido interés natural y cultural, a favor de un enfoque de alcance más amplio que abarca la totalidad del paisaje. Si la prohibición puntual era el instrumento adecuado para proteger el objeto excepcional, la revalorización activa del paisaje intenta canalizar la demanda social de calidad ambiental. Ya no se trata de mantener algunas *islas de supervivencia* —parques naturales o monumentos nacionales— sino de entender los procesos que construyen el paisaje y re proyectarlos activamente (GAMBINO, 1988).

El patrimonio-paisaje, concebido como la huella material de una sociedad sobre un territorio, adquiere un peso creciente en el uso y ordenación del territorio postindustrial. Su gestión inteligente se ha convertido en un instrumento importante de promoción económica, tal como lo demuestra una rica generación de parques fluviales, parques agrarios y ecomuseos surgidos en Europa y en Estados Unidos. Este país, y especialmente sus estados del noreste de industrialización más antigua, han desarrollado un *know how* importante para la promoción del patrimonio industrial, en el contexto de un mercado turístico interior muy potente y competitivo. Las iniciativas norteamericanas cuentan también con el amparo de leyes y programas de ayuda técnica y financiera. El programa *National Heritage Areas*, en funcionamiento desde 1996, da cobertura a aquellos procesos de recuperación de paisajes nacionales distintivos reconocidos por el Congreso de los EEUU.

La recuperación de piezas de patrimonio-paisaje de alto valor ambiental genera actividad turística y garantiza una imagen de calidad óptima para la revalorización de territorios en declive. La denominación genérica de *parque patrimonial* permite agrupar estas iniciativas en las que convergen objetivos sociales, ecológicos y productivos. Cada caso plantea un equilibrio específico entre estas tres facetas. El *Parco Agricolo Sud Milano*, por ejemplo, suplanta el valor productivo del suelo agrícola por un esteticismo amable y conservador (FERRARESI & al., 1993), en contraste con el Parque Agrario del Baix Llobregat que apuesta por una agricultura competitiva y

económicamente rentable (SABATÉ, 1998). La misma matriz admite enfoques ambientalistas o productivistas.

### 3.2. Ocio y territorio. ¿Parques temáticos o parques patrimoniales?

Podemos distinguir dos tipos de ocio en función del grado de vinculación con el territorio: el ocio ajeno a la identidad del lugar donde se practica y el ocio orientado al reconocimiento de esa identidad. En el primer caso, el territorio actúa únicamente como servidor abstracto de acceso y espacio. En el segundo caso, se valora la expresión material de una cultura, de una manera específica de vivir y producir. Ambas opciones presentan, en su extremo, traducciones físicas divergentes. El ocio ajeno al lugar tiende a construir recintos estancos y monofuncionales, como estadios o parques temáticos, donde la actividad lúdica se recluye en sí misma segregada de otros usos. Cuando el acento recae, en cambio, en el reconocimiento de la identidad cultural de una región, en la experiencia de su paisaje físico y humano, la práctica del ocio se dispersa encadenando aquellos lugares más significativos en convivencia con usos productivos y residenciales propios de un territorio vivo. El parque patrimonial es la expresión física de este hecho.

Un análisis panorámico sobre la proyectación de este tipo de espacios (SABATÉ & al., 2001) permite constatar la coincidencia general en un cierto método de intervención a pesar de la disparidad de situaciones donde se aplica. Casos como el Parque Agrario del Baix Llobregat y el *Emscher Park*, de dimensiones y contextos muy diversos, participan de un bagaje conceptual común. Ambos parques, un espacio agrícola de la cintura metropolitana barcelonesa y un territorio devastado por la industria pesada en el continuo urbano del Ruhr, coinciden en el propósito de transformar la identidad *en bruto* del territorio en producto de consumo social articulando redes de recursos culturales y naturales de uso lúdico.

Antiguas infraestructuras de transporte como canales y ferrocarriles se integran en un sistema de vías lúdicas que permite la llegada a los lugares más apreciados sin interferir con la actividad productiva y

residencial existente. Este entramado de recursos (estructura física) necesita, sin embargo, una interpretación global (estructura interpretativa) para convertirse en un producto de consumo social comprensible. Las piezas seleccionadas se agrupan y jerarquizan al entorno de ámbitos temáticos especializados donde se proponen al visitante diversas experiencias. Se disponen las puertas del parque, o zonas de acogida equipadas con las infraestructuras de acceso necesarias (aparcamientos, estaciones de transporte público, servicios, puntos de información); y se ubica el centro de interpretación donde se ofrece una presentación atractiva y coherente del conjunto. Este utillaje conceptual básico para la proyectación de los parques patrimoniales ha sido especialmente desarrollado en los Estados Unidos. El *Plan for the Allegheny Ridge* (1992) elaborado por Lane, Frenchman & Associates ilustra con claridad esta aportación instrumental.

La representación del parque patrimonial como un entramado de bienes naturales y culturales adquiere un significado más amplio a la luz de la contraposición entre el modelo de organización reticular propio del territorio postindustrial y la concepción gravitatoria clásica. El entendimiento del territorio como una red de significados reconoce la imposibilidad de prever su desarrollo y reducirlo a un orden estable (DEMATTEIS, 1986). La multiplicidad y autonomía de los nodos asume la diversidad de intereses y favorece la posibilidad de intervenir creativamente en cada recurso transformando su especificidad en una nueva oportunidad de desarrollo. La red global se concibe como condición mínima pero suficiente para dar sentido a una intervención local muy selectiva.

#### 4. MÉTODO DE INTERVENCIÓN: ESTRUCTURA Y OPORTUNIDAD

##### 4.1. El Parque Fluvial Colonias del Llobregat: estructura física y estructura interpretativa

El croquis seccional de un valle, concebido por Patrick Geddes como síntesis esencial de los contenidos geográficos, antropológicos y económicos de un territorio, resulta

especialmente útil para comprender la disposición de los recursos culturales. El río Llobregat, en el tramo que nos ocupa, discurre en dirección norte-sur por un valle considerablemente estrecho (ver FIG. 2). A su lado, se disponen las colonias textiles y se concentran las piezas más valiosas vinculadas a la industrialización del siglo XIX. Los pueblos y las principales infraestructuras de acceso (carretera y ferrocarril) se ubican en rellanos intermedios, entre el curso del agua y los altiplanos laterales. Multitud de ermitas y haciendas agrícolas, provenientes de una milenaria cultura rural, pueblan las tierras interiores. Existe una relación secular entre los altiplanos agrarios, donde una población excedente mantiene vínculos precarios con la tierra, y los poblados ribereños, donde las fábricas movidas por el agua convierten al agricultor en obrero. Se trata de dos mundos complementarios articulados a través del río y sus afluentes.

El diseño de la red de recursos que vertebra el parque parte del entendimiento del valle y del proceso constructivo que lo ha



**FIG. 2. Vista aérea del valle del río Llobregat a su paso por el Baix Berguedà**

Fuente: *Geografia de Catalunya*, Aedos, Barcelona, 1968.



ido configurando a lo largo del tiempo. Los trazados de la antigua carretera y del ferrocarril, recuperados como vías de tránsito local y complementados con nuevos itinerarios, concentran el peso de la movilidad. Algunos circuitos cercanos conectan al eje aquellos bienes del entorno rural inmediato. Otros circuitos lejanos, en cambio, establecen vínculos entre el sistema de colonias y conjuntos patrimoniales externos. Los numerosos afluentes del río Llobregat desempeñan, en este sentido, un papel relevante dada su habitual relación con recursos vinculados al manejo del agua y a la colonización religiosa.

Una constelación de edificios y piezas verdes (huertos, campos y alamedas) componen la estructura física del parque, y la primera tarea a emprender es su inventario y catalogación (CAPEL, 1996). El valor arquitectónico, tipológico o paisajístico de cada elemento es sin duda fundamental en una primera selección, pero también lo es el valor simbólico, y el posible interés local depositado en su recuperación. La calidad de la red no depende sólo de la consistencia física de las piezas, sino también de su peso en la memoria local y del sustrato de adhesiones que garantizan su estabilidad. Son igualmente importantes los vínculos que los diversos recursos establecen entre sí (ver FIG. 3).

La interpretación de esta estructura física permite establecer diversos ámbitos complementarios. Para ello se diagnostican las fortalezas y debilidades de cada colonia y se propone una especialización adecuada a sus capacidades dentro de la oferta conjunta del parque. Se identifican también cuatro ámbitos temáticos de rango superior concebidos como puertas principales de acceso (ver FIG. 4). La Puerta del Comercio consolida la vocación actual de la colonia Rosal como área de servicio de la C-16; la Puerta de la Cultura presenta la colonia como modelo social a partir de la singular vitalidad asociativa de la Ametlla de Merola; la Colonia Museo aprovecha la existencia de una oferta museística ya consolidada en Cal Vidal; y, finalmente, el Centro del Parque, ubicado en el ámbito donde la secuencia de colonias se manifiesta con mayor plenitud, ejemplifica el paisaje industrial. La orientación asignada a las puertas pretende, en definitiva, ser coherente con el carácter y los intereses de sus colonias.

## 4.2. Microproyectos

El Parque Fluvial Colonias del Llobregat es una iniciativa de desarrollo integral que pretende la implantación de nuevas actividades de mayor valor añadido. El horizonte de una nueva identidad productiva se fragmenta en pequeños horizontes más cercanos con el objetivo de generar dinámicas participativas, abiertas al conjunto de las administraciones y a la sociedad civil. Se trata de actuaciones concretas y precisas, de dimensión reducida, adaptables a los intereses puntuales de operadores muy diversos y poco articulados. El término microproyecto responde a este perfil y presenta también las siguientes características: una disposición difusa encaminada a la máxima sensibilización, un planteamiento estratégico atento a las oportunidades locales, y un carácter emblemático dirigido a mejorar la percepción social del parque (ver FIG. 5).

Una lista abierta de microproyectos abarca la tematización de rutas y espacios, la restauración ambiental del río, la rehabilitación arquitectónica y la reforma urbana de las colonias. Todos ellos se formulan desde el conocimiento directo de las expectativas locales generadas por el parque, y también de las personas comprometidas en su desarrollo. Se impulsan los microproyectos de mayor madurez, traducida en grado de soporte local y viabilidad técnica y económica. Se consideran prioritarios aquellos que tienen por objetivo configurar las puertas principales de acceso al parque. Su importancia estructural va más allá de la inmediata rentabilidad económica, y por esta razón requieren el impulso inicial de la administración pública.

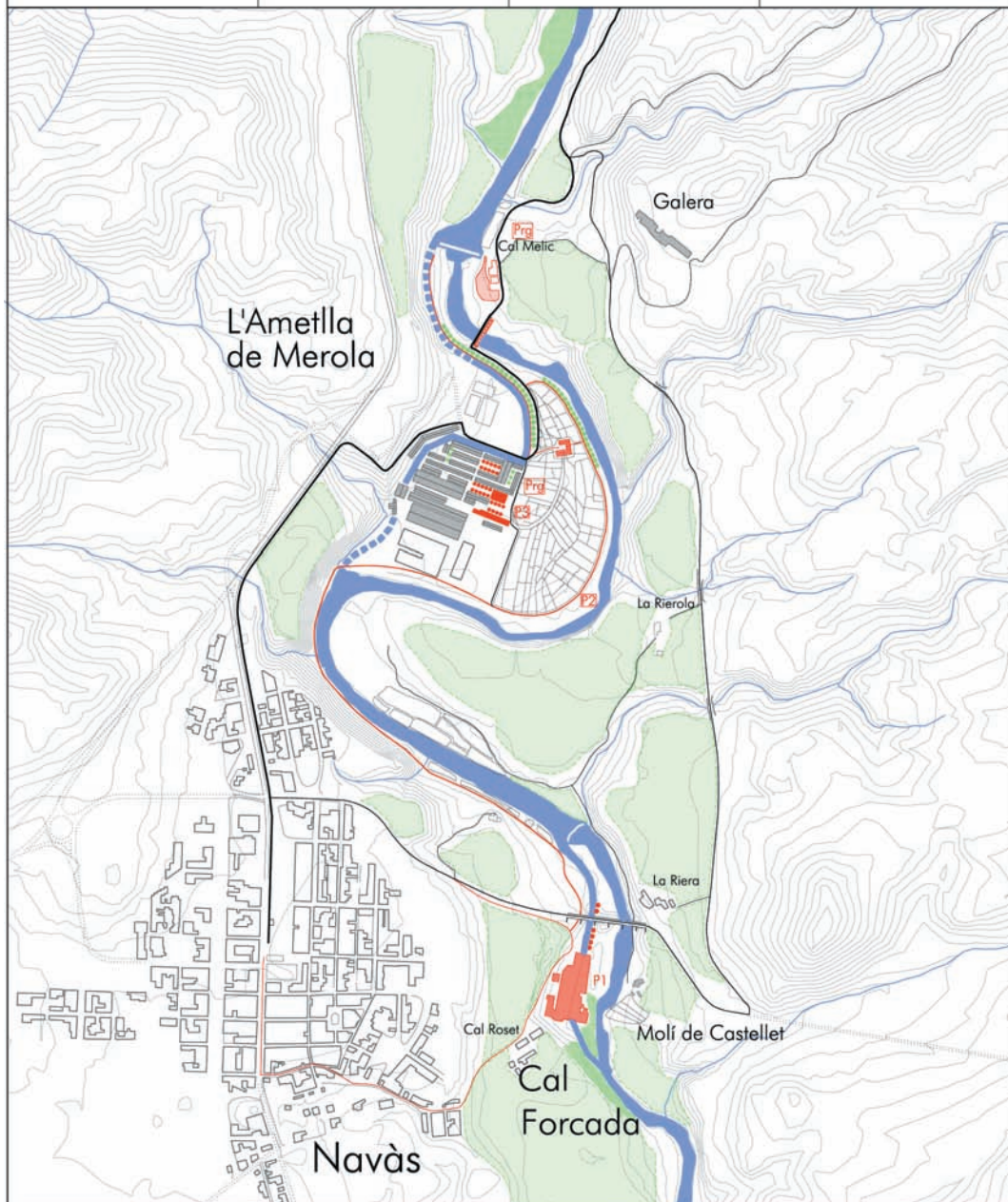
La experiencia del Emscher ilustra también la opción por los proyectos locales como método operativo razonable para intervenir en territorios extensos y complejos. Se trata, a diferencia de nuestro caso, de intervenciones de escala y ambición mucho mayor que responden a los objetivos preestablecidos por una administración pública (el gobierno del *land Nordrhein-Westfalen*) volcada en el desarrollo de la región (GROHE, 1991). Es remarcable, sin embargo, la coincidencia de ambos parques en la vertebración de sus microproyectos a través de itinerarios. Se entiende que tan



PROJECTES   prioritaris Pr tematització ruta

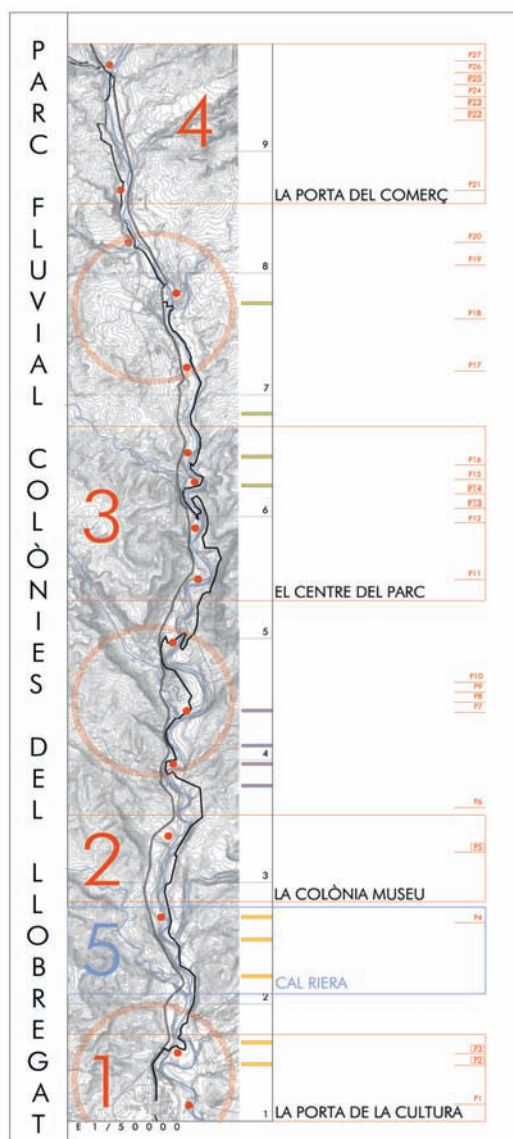
## ELEMENTS D'ESTRUCTURA FÍSICA

EDIFICACIÓ	SISTEMA HÍDRIC	VIARI	PECES VERDES
Singular	<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: black;"></span> Riu Llobregat	<span style="display: inline-block; width: 10px; border-bottom: 2px solid blue;"></span> Ruta de les colònies	<span style="display: inline-block; width: 10px; border-bottom: 2px solid green;"></span> Horts
D'interès	<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: gray;"></span> Canals	<span style="display: inline-block; width: 10px; border-bottom: 1px solid blue;"></span> Via cívica	<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: lightgreen;"></span> Camps
Altres	<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; border: 1px solid black;"></span> Rieres i torrents	<span style="display: inline-block; width: 10px; border-bottom: 1px dashed blue;"></span> Circuits propers	<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: yellow;"></span> Pollancredes
		<span style="display: inline-block; width: 10px; border-bottom: 1px dotted blue;"></span> Circuits llunyans i connexions	<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: orange;"></span> Àrees degradades



**FIG. 3. Estructura física del àmbit cercano al núcleo urbano de Navàs.**  
**Se indican también los microproyectos previstos en esta zona**

Fuente: MIRALDA & al. (1999).



**Fig. 4. Estructura interpretativa del Parque Fluvial Colonias del Llobregat**

*Fuente: MIRALDA & al. (1999).*

importante como las mismas intervenciones es su necesaria socialización. Caminos y nodos de intercambio con los sistemas de transporte público deben garantizar un acceso atractivo y coherente al conjunto.

La ejecución de los microproyectos en el caso que se presenta encuentra una dificultad importante en el amplio predominio de la titularidad privada del suelo y los inmuebles del Parque. Las

grandes propiedades familiares originales tienden a mantenerse estables. Sus dueños son partidarios de alquilar los edificios residenciales e industriales, y conservar la titularidad del patrimonio. El único caso significativo de titularidad municipal en el Parque se da en el conjunto monumental de Cal Pons, propiedad del Ayuntamiento de Puig-reig (VALLI, 2001). Esta situación conlleva la necesidad de acordar la cesión del dominio de algunas piezas singulares a cambio de la afluencia de recursos públicos para su rehabilitación. Éste ha sido el mecanismo empleado para la rehabilitación de la estación de tren de la colonia Vidal, dada su importancia como oficina turística y puerta principal de acceso al Parque desde la carretera.

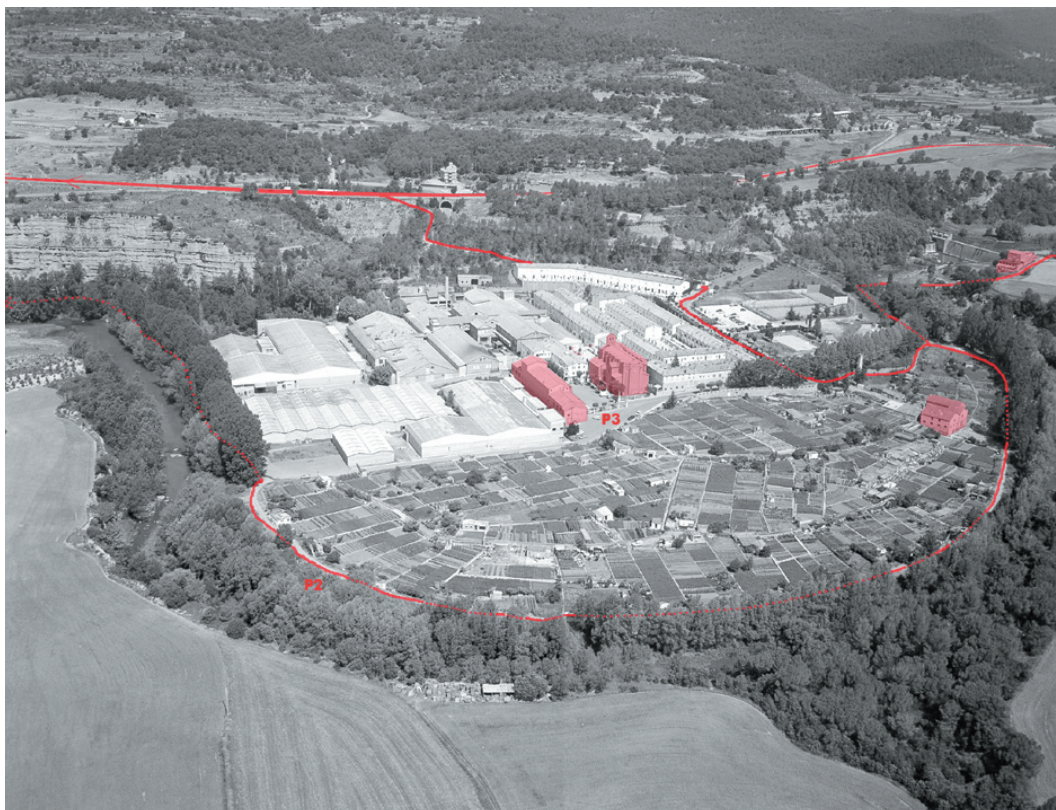
## 5. LA RECUPERACIÓN DEL PAISAJE CULTURAL COMO UN PROCESO ABIERTO

El interés de la iniciativa presentada y de otras similares radica en proponer la revalorización de un territorio a partir de la visión integrada de sus recursos patrimoniales. Conviene no confundir este tipo de experiencias con aquellos episodios, sin duda mayoritarios, de recuperación puntual de piezas emblemáticas, sean éstas arquitectónicas, urbanísticas o paisajísticas. El contraste entre ambos enfoques conlleva una reflexión metodológica útil para la intervención en paisajes culturales.

Son relativamente numerosos los ejemplos de reciclaje de arquitecturas y entornos aislados bajo el patrocinio de agentes públicos o privados. La colaboración entre ambos sectores suele ser escasa en estos casos; el titular de la iniciativa lidera el proyecto, controla la calidad formal de la pieza rehabilitada, y hace de ella el signo visible de sus intereses políticos o económicos. La operación se conduce por los cauces convencionales del planeamiento y la gestión municipal, y concluye con la ejecución a corto plazo de un producto físico acabado.

La revalorización de espacios extensos de interés colectivo por su valor patrimonial, con bienes de titularidad predominantemente privada y uso diverso (residencial, productivo y turístico) reclama,





**FIG. 5. Microproyectos planteados alrededor de la colonia Ametlla de Merola**

Fuente: MIRALDA (2002).

en cambio, formas de intervención más complejas y participativas. Se trata de procesos de larga duración que requieren la coordinación de todos los operadores, públicos y privados, a favor de un modelo territorial común. En este sentido, el apoyo de la planificación estratégica encaminada al consenso y a la acción (DE FORN & *al.*, 1995), puede ser útil siempre que se evite la retórica vacía de los escenarios deseados, y sean substituidas las grandes adhesiones a objetivos genéricos por un mosaico de pequeños pactos sobre proyectos concretos. La administración pública puede participar en algunos de ellos, a modo de catalizador, asumiendo especialmente la dotación de las puertas principales del conjunto con aquella infraestructura mínima que permita el acceso y el consumo social del patrimonio. Se trata de un protagonismo muy selectivo, restringido a aquellas inversiones sin

rentabilidad directa, encaminadas a dinamizar el tejido productivo local y a inducir la afluencia de capital privado.

La naturaleza supramunicipal de estos espacios reclama, por otra parte, una figura de planeamiento que garantice su ordenación global. La Ley de Urbanismo catalana (*Llei 2/2002*) dispone para este cometido del Plan Director Urbanístico, figura situada entre el Plan Territorial y el Plan de Ordenación Municipal. El Plan Director Urbanístico, en conformidad con el Plan Territorial, establece las directrices para coordinar la ordenación de un ámbito supramunicipal coherente. El Plan Territorial de la Cataluña Central reconoce el Parque Fluvial Colonias del Llobregat como ámbito de planeamiento específico a desarrollar en un futuro Plan Director Urbanístico. El catálogo de los elementos que componen la estructura física del paisaje (edificios, piezas verdes e itinerarios) y la zonificación renovada del

conjunto acorde con sus valores ambientales han de ser paulatinamente asumidos por las sucesivas revisiones de los Planes de Ordenación Municipal o las Normas Subsidiarias vigentes en los ocho municipios integrantes del ámbito. Es imprescindible cumplir cuanto antes este proceso, a fin de evitar los episodios de degradación actuales ocasionados por falta de cobertura legal.

Pero la zonificación y el catálogo, aún ajustándose con precisión a la naturaleza del patrimonio a preservar, son insuficientes. El marco legal y urbanístico carece de auténtica efectividad sin el apoyo de una gestión supramunicipal estable capaz de estimular el compromiso activo de los propios habitantes y la participación del sector privado en el

impulso de nuevos microproyectos. Gestión supramunicipal, compromiso local e iniciativa privada ganan protagonismo cuando el objetivo es la regeneración de un paisaje cultural. La aparición de nuevas oportunidades de reutilización requiere constantemente de pactos entre los diversos agentes. En este sentido, parece razonable trabajar con redes de recursos flexibles e integradoras, sin la constricción de un modelo final predeterminado. El propósito de preservar territorios extensos de valor cultural conlleva, en definitiva, la apuesta por un lenguaje urbanístico más abierto y participativo, articulado desde la comprensión de la estructura física del paisaje cultural y de los procesos que rigen su transformación.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALANEN, A.R. & R.Z. MELNICK (2000): *Preserving Cultural Landscapes in America*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- CAPEL, H. (1996): «La rehabilitación y el uso del patrimonio histórico industrial», en: *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 29: 19-50, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.
- CLUA, J. (2001): *Les colònies industrials. Processos hidràulics i aplicació de la legislació pel foment de la població rural a les colònies industrials*. Amelia Romero editora, Capellades. Colección: Coneguem Catalunya, n° 31.
- DE FORN, M. & J.M. PASCUAL (1995): *La planificació estratègica territorial*. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- DOREL, G. (1992a): «Les colonies industrielles textiles en Catalogne, hypothèses sur leurs origines et leur évolution», en: *Architectures du travail*: 151-165, Presses Universitaires Rennes, Rennes.
- (1992 bis): *Les colònies industrials a Catalunya. El cas de la colònia Sedó*. Biblioteca Abat Oliva, Barcelona.
- DEMATTEIS, G. (1986): «L'ambiente come contingenza e il mondo come rete», en: *Urbanistica*, 85: 112-117, Istituto Nazionale di Urbanistica, Milano.
- FERRARESI, G. & A. ROSSI (1993): *Il parco come cura e coltura del territorio. Un percorso di ricerca sull'ipotesi del parco agricolo*. Grafo edizioni, Brescia.
- GAMBINO, R. (1988): «Piano Paesistici. Uno sguardo d'insieme», en: *Urbanistica*, 90: 6-22, Istituto Nazionale di Urbanistica, Milano.
- GROHÉ, T. (1991): «L'exposition internationale d'architecture de l'Emscher Park. Un projet écologique pour la reconversion de la Ruhr», en: *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 52: 32-41.
- JACOMY, B. (1982): «El ecomuseo de Le Creusot: Montceau-Les Mines. Balance de diez años de actividad», en: *I Jornadas sobre la Protección y Revalorización del Patrimonio Industrial*. 437-450, Bilbao.
- MIRALDA, À. & P. VALL (1999): *Pla Estratègic pel Desenvolupament del Parc Fluvial Navàs-Berga*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- (2002): *Model de desenvolupament territorial per a les colònies del Llobregat*, Fundació CaixaManresa, Manresa.
- NISSER, M. (1975): «Bergslagen. The conservation of Sweden's metal making area», en: *The Architectural Review*, 935: 29-40.
- SABATÉ, J. (1998): *Pla Especial del Parc Agrari del Baix Llobregat. Avanç de Pla*. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- & J.M. SCHUSTER (2001): *Projectant l'eix del Llobregat. Paisatge cultural i desenvolupament regional*. Universitat Politècnica de Catalunya, Massachusetts Institute of Technology, Barcelona.
- SERRA, R. (2000): *Colònies Tèxtils de Catalunya*. Fundació CaixaManresa, Manresa, 2000. Colección: Patrimoni Artístic de la Catalunya Central, 8.
- TERRADAS, I. (1979): *Les Colònies Industrials. Un estudi entorn del cas de l'Ametlla de Merola*. Laia, Barcelona.
- VALL, P. (1999): *De colònies tèxtils a parc fluvial*. Associació / Col·legi d'Enginyers Industrials de Catalunya, Barcelona, 1999. Colección: Cultura, Tècnica i Societat, 16.
- (2001): «Propietat, indústria i turisme. Una reflexió sobre l'estat actual de les colònies tèxtils del Baix Berguedà» en: *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 38: 109-119, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.

# Distribución del arbolado urbano en la ciudad de Fuenlabrada y su contribución a la calidad del aire

Juan VILELA LOZANO

Dr. Ingeniero de Montes. Universidad Politécnica de Madrid

**RESUMEN:** La vegetación urbana contribuye de numerosas formas a la mejora de la calidad de vida en las ciudades. En este artículo se estudia la distribución del arbolado urbano en Fuenlabrada (Comunidad de Madrid) y su contribución a la sostenibilidad a través de la influencia en la calidad del aire. Mediante la interpretación de fotografías aéreas se investigó la composición del territorio, presencia de zonas verdes y distribución del arbolado. Seguidamente se aplicó un modelo informático desarrollado en Estados Unidos (UFORE Model) para determinar los efectos del arbolado urbano en la depuración de la contaminación atmosférica de la ciudad. El objetivo principal es identificar estrategias de gestión del arbolado urbano que maximicen los beneficios buscados. Los resultados y recomendaciones serán entregados al Departamento de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Fuenlabrada para potenciar iniciativas que guíen las decisiones hacia los objetivos de desarrollo sostenible, especialmente de calidad del aire.

**Descriptores:** Arbolado. Zonas verdes. Sostenibilidad. Medio Ambiente. Fuenlabrada (Madrid).

## I. INTRODUCCIÓN

Los espacios verdes urbanos aportan numerosos beneficios sociales y medioambientales que contribuyen a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Las investigaciones sobre espacios verdes más recientes han dirigido su atención hacia la relación entre el arbolado y la sostenibilidad urbana para determinar el papel de la vegetación urbana en la calidad ambiental.

Las áreas urbanas han experimentado un incremento continuado en los últimos años tanto en extensión como en población. Análogamente, la demanda de espacios verdes ha ido aumentando también (NOWAK y DWYER, 2000: 11-12). En este contexto de espacios verdes como un recurso escaso frente a un

número de usuarios en incremento, es necesario el enfocar el problema desde el punto de vista del desarrollo sostenible a la hora de planificar y gestionar los espacios verdes para las generaciones presentes y futuras. Este enfoque requiere conocer la contribución de los espacios verdes a la sostenibilidad urbana, qué beneficios o funciones reclaman los ciudadanos de ellos y hasta qué punto esas necesidades se satisfacen (DWYER & *al.*, 2003: 49-50).

### I.1. Función del arbolado urbano

El arbolado urbano bien gestionado puede mitigar el impacto ambiental del desarrollo urbanístico al moderar el microclima de las ciudades, mejorar la calidad del aire, controlar la escorrentía e inundaciones, reducir los

Recibido: 12.06.03; Revisado: 02.09.03  
e-mail: jvilela@hotmail.com

Agradezco al Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Escuela de Ingenieros de Montes (U.P.M.) y en especial al Dr. Rafael Escribano Bombín por su constante apoyo.

Al USDA Forest Service, Northeastern Station, y en especial al Dr. David J. Nowak, por proporcionar los medios necesarios para la realización de este estudio. A Yolanda Lechón del CIEMAT Madrid por los datos de costes proporcionados. Al Ayuntamiento de Fuenlabrada por la información proporcionada.



niveles de ruidos, crear hábitats para la vida silvestre, reducir los niveles de estrés en las personas y contribuir al embellecimiento de las ciudades (MCPHERSON, 1992: 42).

### 1.2. Problema de estudio

La pregunta de investigación a resolver en este estudio se resume de la siguiente manera:

¿Cómo puede mejorarse la planificación y gestión de los espacios verdes para maximizar la contribución de los mismos a la sostenibilidad ambiental urbana?

### 1.3. Necesidad del estudio

La divulgación de los beneficios que los espacios verdes urbanos aportan a la ciudad podrá influir en la toma de decisiones de los gestores municipales para que sean incluidos en los planes de desarrollo. Estos planes deben trabajarse dentro de la normativa de política medioambiental europea (Agenda Local 21) para que dichos esfuerzos faciliten el acercamiento del municipio a los estándares internacionales de sostenibilidad urbana.

Numerosos autores (JENSEN & *al.*, 2000: 117-118; DWYER & *al.*, 2003: 52) han señalado la necesidad comprender las condiciones del arbolado urbano local para poder desarrollar objetivos y estrategias de sostenibilidad específicos. La recolección de datos sobre el arbolado urbano y la presentación de su análisis de forma sencilla y comprensible se considera como una pieza clave en dicho proceso.

### 1.4. Contexto del Estudio

Algunas definiciones y aclaraciones previas son necesarias para entender los conceptos implícitos en este estudio.

#### *Sostenibilidad y del arbolado urbano*

Para los objetivos de este estudio se utilizará la siguiente definición aportada por Dwyer y otros autores en el artículo «Sustaining urban forests», que define la sostenibilidad del arbolado urbano en términos de: «mantener una vegetación y sistemas asociados sanos y funcionales de forma que aporten a largo plazo los beneficios

esperados por los ciudadanos». De esta manera se comprende que la sostenibilidad del arbolado urbano es una parte fundamental que contribuye a la sostenibilidad ambiental de las ciudades.

#### *Área del estudio*

Dentro de la sostenibilidad ambiental el presente estudio se ha centrado en la calidad del aire. En futuras fases se proyecta estudiar otros aspectos de los espacios verdes como su biodiversidad, conectividad, vitalidad y protección del agua y suelo.

## 2. OBJETIVOS

El objeto principal de este estudio es analizar la condición de los espacios verdes urbanos de Fuenlabrada (Madrid). La meta es encontrar estrategias de planificación y gestión que ayuden a los encargados de la política municipal a tomar decisiones sobre espacios verdes que contribuyan a la sostenibilidad.

Para ello se plantearon los siguientes objetivos y estrategias:

- Objetivo 1: Determinar la condición actual de los espacios verdes y el arbolado urbano de la ciudad de Fuenlabrada (Comunidad de Madrid).

#### *Estrategias:*

- Analizar la composición de los espacios verdes urbanos.
- Evaluar la distribución del arbolado urbano.

- Objetivo 2: Estimar el grado de contribución del arbolado urbano a la sostenibilidad.

#### *Estrategias:*

- Cuantificar la contribución del arbolado urbano a la mejora de la calidad del aire.

- Objetivo 3: Establecer unidades de gestión del arbolado urbano y desarrollar estrategias para maximizar la contribución a la calidad del aire.

#### *Estrategias:*

- Definir unidades de gestión basadas en el uso de los espacios verdes.
- Encontrar diferentes estrategias para cada unidad de gestión.
- Desarrollar recomendaciones de planificación y gestión para los espacios verdes.

### 3. DESCRIPCIÓN DE LA ZONA DE ESTUDIO

Fuenlabrada está situada aproximadamente a 20 Km. al sur de Madrid. El primer registro histórico de la villa data de 1606. En los años 70 Fuenlabrada experimentó el mayor aumento de población del país, pasando de una población de 7.389 habitantes en 1970 a 65.181 en 1980. La población actual ronda los 195.000 habitantes.

Tras este desarrollo sin precedentes el entramado urbano de la ciudad quedó dominado por numerosos complejos de apartamentos y bloques de pisos. Localizados entre ellos existen numerosos espacios verdes de pequeñas dimensiones y acceso restringido que, aunque de dominio público, son gestionados por las comunidades de vecinos. Además de estos pequeños espacios verdes Fuenlabrada cuenta con una decena de parques de tamaño medio (0,5-1,5 Ha.) y tres grandes parques: El Olivar (10,2 Ha.), El

Parque de la Paz (4,6 Ha) y El Parque de la Solidaridad (12,0 Ha) representados en la FIG. 1.

### 4. METODOLOGÍA

Para el presente estudio se emplearon dos procedimientos.

El primero consistió en un inventario y conocimiento del medio mediante la interpretación de orto-fotografías aéreas en color. El segundo procedimiento, basado en resultados del anterior, fue la aplicación de un modelo norteamericano (UFORE Model) para medir los efectos del arbolado urbano en la reducción de la contaminación atmosférica.

#### 4.1. Inventario y conocimiento del medio

El inventario y conocimiento del medio se basó principalmente en la técnica de

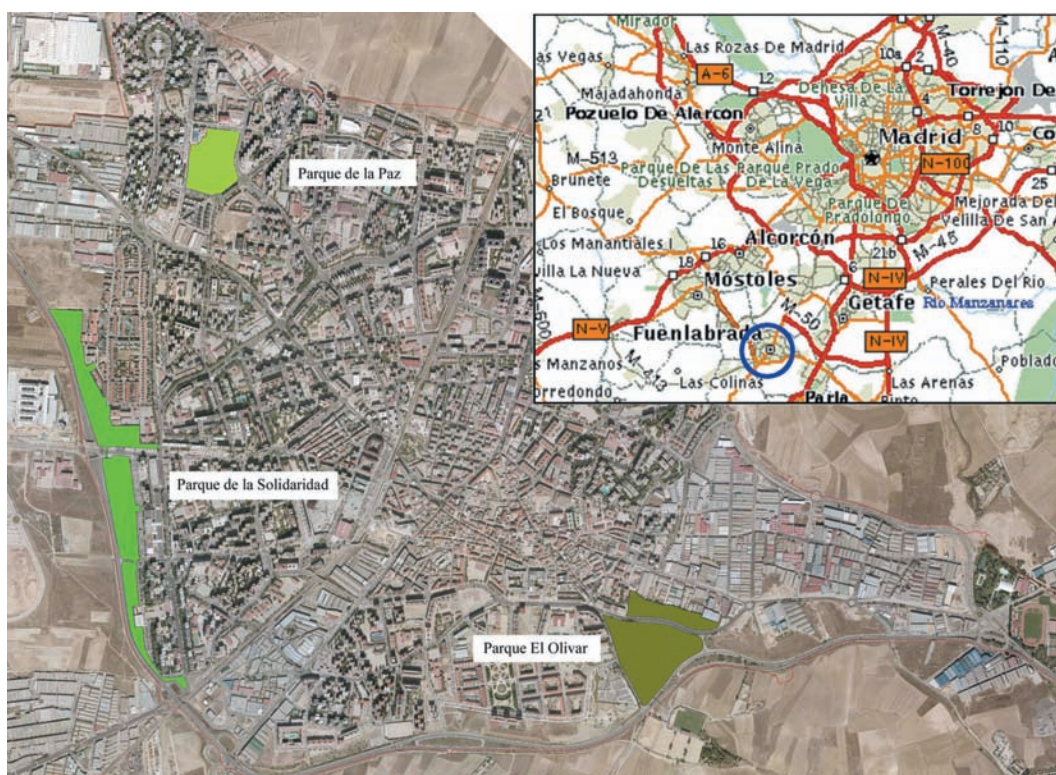


FIG. 1. Localización de Fuenlabrada y sus tres mayores parques más extensos

Fuente: Ayto. de Fuenlabrada y elaboración propia.

fotointerpretación del territorio. Para ello se utilizaron ortofotografías en color de gran resolución facilitadas por el Ayuntamiento de Fuenlabrada, un sistema de información geográfica (ArcView 3.2) y otros programas auxiliares a éste (Scripts). Tras delimitar el perímetro de la zona de estudio se distribuyeron de forma aleatoria 1000 puntos en su interior (muestreo aleatorio). La fotointerpretación consistió en la clasificación individual de los 1000 puntos (muestra aleatoria) en función de su uso del suelo y cobertura.

El territorio urbano se clasificó en las siguientes categorías de uso del suelo:

- Zona residencial de alta densidad: complejos de apartamentos y pisos de más de tres alturas, junto a zonas ajardinadas y aparcamientos adyacentes.
- Zona residencial de baja densidad: urbanizaciones de chalets, casas menores de tres alturas, junto a zonas ajardinadas y aparcamientos adyacentes.
- Institucional: hospitales, colegios, cementerios, vías de transporte, edificios públicos, junto a zonas ajardinadas y aparcamientos adyacentes.
- Comercial e industrial: tiendas, centros comerciales, naves industriales, almacenes y fábricas, junto a zonas ajardinadas y aparcamientos adyacentes.
- Zonas verdes: parques, zonas recreativas, parcelas baldías, áreas ocupadas por vegetación pionera y otras áreas no edificadas.

Esta clasificación se utilizó para definir las unidades espaciales de gestión del arbolado urbano. La idea subyacente es que el arbolado se gestiona de forma distinta según el uso del suelo pues éste determinará en cierto grado su función. Por ejemplo, los ciudadanos de la unidad de gestión «zonas residenciales de baja densidad» podrían estar más interesados en la función estética del arbolado urbano que aquellos de zonas industriales. Parece lógico entonces establecer esta clasificación que permita desarrollar estrategias diferentes para cada unidad de gestión.

El paso siguiente de la fotointerpretación fue clasificar los puntos según

la cobertura del terreno en las siguientes categorías:

- «Tierra»: suelos sin vegetación, escombreras,...
- «Edificaciones»: edificios, colegios, naves,...
- «Hierba»: césped, praderas, pastizales,...
- «Impermeable»: asfalto, pavimentos,...
- «Arbolado».
- «Agua».

Esta clasificación permitió evaluar la composición del suelo urbano y la presencia de arbolado, así como el porcentaje de suelo cubierto por hierba y tierra en cada unidad de gestión para posibles plantaciones futuras cuando éstas no sean incompatibles con el uso actual.

#### 4.2. Modelo UFORE-D

El Modelo UFORE (Urban Forest Effects) fue diseñado por el Servicio Forestal del Departamento de Agricultura de los EE.UU. para cuantificar, utilizando datos de parcelas aleatorias y datos meteorológicos y de contaminación horarios, la estructura del arbolado urbano y muchos de sus efectos en las ciudades. En este estudio se emplearon los resultados de la fotointerpretación, datos de vegetación aportados por la Sección de Parques y Jardines del Ayuntamiento de Fuenlabrada y datos de contaminación y meteorológicos aportados por la Sección de Calidad del Aire de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

Empleando el módulo UFORE-D del modelo se cuantificó la cantidad horaria de contaminantes sustraídos por el arbolado urbano en Fuenlabrada a lo largo del año para:

- Ozono ( $O_3$ ).
- Dióxido de azufre ( $SO_2$ ).
- Dióxido de nitrógeno ( $NO_2$ ).
- Monóxido de carbono ( $CO$ ).
- Partículas sólidas en suspensión menores de 10 micras ( $PM_{10}$ ).

El modelo también estima el valor compensatorio del arbolado urbano (basado en valores norteamericanos) debido a la sustracción de la contaminación atmosférica.

Para metodologías específicas y ecuaciones utilizadas en los cálculos de este módulo se remite a la publicación del Departamento de Agricultura de EE.UU. *Brooklyn's Urban Forest* (NOWAK & al., 2000)

5. RESULTADOS

5.1. Composición del territorio y distribución del arbolado urbano

Los resultados obtenidos mediante fotointerpretación se resumen a continuación en las siguientes tablas (FIGS. 2 y 3):

Porcentaje de arbolado urbano y áreas verdes

El porcentaje total de arbolado urbano es un 9,2% (FIG. 2) que sobre las 818 Ha del territorio de estudio de Fuenlabrada supone una superficie aproximada de 75 Ha.

Las zonas verdes ocupan un 22,5% del territorio (FIG. 3) equivalente a 184 Ha. Éstas son las zonas más apropiadas para futuras plantaciones, en concreto aquellas ocupadas por tierra sin vegetación (48 Ha) y hierba (67 Ha). Considerando que un porcentaje de las mismas se dedica a usos incompatibles con el arbolado (campos de deporte, etc.) podría afirmarse que existen al menos 75 Ha de zonas verdes en Fuenlabrada disponibles para nuevas plantaciones.

Los porcentajes del arbolado y otras coberturas en cada unidad de gestión se resumen a continuación:

Zonas residenciales de alta densidad

Esta unidad de gestión ocupa un 33,0% del territorio urbano de Fuenlabrada, cubierta en un 11,82% por arbolado urbano cuya mayor parte consiste en pequeñas zonas ajardinadas ocupadas por céspedes y árboles

FIG. 2. Porcentaje de coberturas en relación con cada unidad de gestión. Porcentaje total de cobertura en relación con el territorio urbano

Unidades de gestión	Tipos de cobertura						Total
	Tierra	Edificaciones	Hierba	Impermeable	Arbolado	Agua	
Residencial alta	3,33%	35,15%	13,94%	35,45%	11,82%	0,30%	100,00%
Residencial baja	0,00%	39,80%	15,31%	38,78%	5,10%	1,02%	100,00%
Institucional	8,21%	12,31%	9,23%	64,10%	6,15%	0,00%	100,00%
Comercial	3,95%	53,95%	1,32%	38,82%	1,97%	0,00%	100,00%
Zonas verdes	26,22%	2,67%	36,44%	19,56%	14,67%	0,44%	100,00%
Total cobertura	9,20%	26,70%	16,30%	38,30%	9,20%	0,30%	100,00%

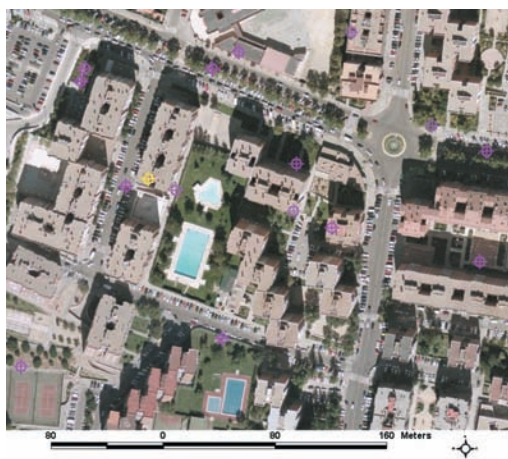
Fuente: Elaboración propia.

FIG. 3. Porcentaje de unidades de gestión en relación con cada cobertura. Porcentaje total de unidad de gestión en relación con el territorio

Unidades de gestión	Tipos de cobertura						Total
	Tierra	Edificaciones	Hierba	Impermeable	Arbolado	Agua	
Residencial alta	11,96%	43,45%	28,22%	30,55%	42,39%	33,33%	33,00%
Residencial baja	0,00%	14,61%	9,20%	9,92%	5,43%	33,33%	9,80%
Institucional	17,39%	8,99%	11,04%	32,64%	13,04%	0,00%	19,50%
Comercial	6,52%	30,71%	1,23%	15,40%	3,26%	0,00%	15,20%
Zonas verdes	64,13%	2,25%	50,31%	11,49%	35,87%	33,33%	22,50%
Total cobertura	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia.



**FIG. 4. Zona residencial de alta densidad**

Fuente: Ayuntamiento de Fuenlabrada.

ornamentales (FIG. 4), lo que se corrobora con el dato de un 13,94% ocupado por hierba. Se estima que el arbolado podría incrementarse en estas zonas hasta el 20%.

#### *Zonas residenciales de baja densidad*

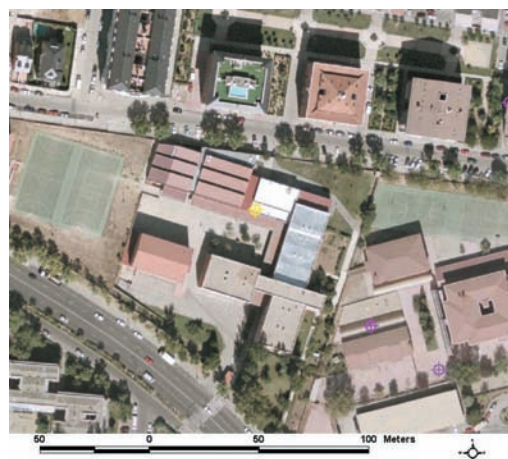
Esta unidad supone un 9,8% del territorio urbano. Son zonas de adosados y casas unifamiliares que cuentan con un porcentaje de arbolado moderado (5,10%). Aunque poseen un elevado porcentaje de superficie cubierto por hierba (15,31%), éste no parece disponible para futuras plantaciones pues la mayor parte son incompatibles por el uso (céspedes de piscinas, usos recreativos, etc.). Además el carácter privado de estas zonas hace su inclusión en un programa público de plantación sea improbable.

#### *Zonas institucionales*

Esta unidad ocupa un 19,5% del territorio, siendo un 6,15% arbolado. El porcentaje de hierba y tierra supone un total del 17%. Al estar compuesta esta unidad principalmente por colegios e institutos (FIG. 5), sería interesante incluir ese 17% disponible para plantaciones en los programas de plantación municipales y hacer hincapié en la labor educativa que la vegetación puede desempeñar en tales localizaciones.

#### *Zonas comerciales e industriales*

Ocupando un 15,2% del territorio urbano de Fuenlabrada, esta unidad sólo posee un

**FIG. 5. Zona institucional**

Fuente: Ayuntamiento de Fuenlabrada.

2% de vegetación arbórea y un 1,32% de hierba. Sin casi terreno disponible para plantaciones, una recomendación sería considerar la implementación de cubierta arbórea en terrenos públicos que rodeen las zonas industriales a modo de barrera contra la contaminación, especialmente en aquellos casos de industrias emisoras de partículas sólidas (cementeras, acerías, cerámicas,...)

#### *Zonas verdes*

Las zonas verdes suponen un 22,5% del territorio urbano (FIG. 6). Esta unidad incluye además de parques y praderas,

**Fig. 6. Zona verde**

Fuente: Ayuntamiento de Fuenlabrada.



terrenos baldíos o sin edificar. Esto se traduce en un 26,22% de tierra. El arbolado supone el 14% del total de zona verde mientras que la hierba cubre un 36,44%. Con estos datos puede afirmarse que las zonas verdes de Fuenlabrada están desaprovechadas en cuanto a plantación arbórea se refiere. El Ayuntamiento de Fuenlabrada considera parte de estos terrenos baldíos periféricos como futuros parques públicos en su plan de ordenación. Es fundamental que estos planes no se queden en meras declaraciones de intenciones y estas iniciativas se integren dentro de la creación de un «cinturón verde» o sistema de parques conectados que rodeen la ciudad. Este tipo de estrategias reduce probadamente la tensión ambiental que las ciudades ejercen en el entorno rural colindante. Asimismo, aquellas parcelas baldías en el interior de la ciudad podrían convertirse en valiosos refugios para la creación de hábitats y la conservación de la naturaleza.

#### *Distribución del arbolado*

El arbolado de Fuenlabrada se encuentra distribuido principalmente en las zonas residenciales de alta densidad (42,39%), zonas verdes (35,87%) y zonas institucionales

(13,04%), valores que se recogen en la tabla de la FIG. 3. Esto pone de manifiesto que aproximadamente el 50% del arbolado urbano se encuentra en zonas de gestión pública (institucional y zonas verdes) lo cual justificaría la creación de un programa de arbolado urbano por parte del Ayuntamiento.

Con relación a los árboles utilizados la biodiversidad es baja. En la actualidad se emplean un número reducido de especies muchas de ellas foráneas y ornamentales. Sería recomendable desde la política municipal primar aquellos diseños y plantaciones que incluyan especies autóctonas o diversidad de biotopos.

#### **5.2. Acción depuradora del arbolado urbano**

La aplicación del Modelo UFORE-D para la ciudad de Fuenlabrada ofreció los resultados de remoción de contaminantes atmosféricos por parte del arbolado urbano durante el año 2003 que resumen en la tabla siguiente (FIG. 7).

Durante el 2002, los árboles de Fuenlabrada sustrajeron de la atmósfera un total estimado de 7.969 Kg de contaminantes, con un valor asociado de 36.099 Euros. La remoción de contaminantes

**FIG. 7. Remoción estimada de contaminantes durante períodos sin precipitaciones (deposición seca), valor de la remoción, tasa de remoción y valor de la remoción por m<sup>2</sup> de cubierta arbórea en Fuenlabrada (2002)**

Contaminante	Remoción <sup>a</sup>	Valor de la remoción <sup>b</sup>	Tasa de remoción	Valor relativo
O <sub>3</sub>	Kg 2.642 (900-4.292)	Euros 12.003 (4.089-19.499)	g/m <sup>2</sup> /año 3,51 (1,20-5,70)	cent./m <sup>2</sup> /año 1,59 (0,55-2,59)
PM10	3.375 (1.318-5.273)	16.011 (6.253-25.015)	4,48 (1,75-7,01)	2,13 (0,83-3,33)
NO <sub>2</sub>	1.567 (723-2.058)	7.119 (3.285-9.350)	2,08 (0,96-2,73)	0,95 (0,44-1,24)
SO <sub>2</sub>	297 (171-579)	966 (556-1.883)	0,39 (0,23-0,77)	0,13 (0,08-0,25)
CO	88	0,035	0,12	4,8x10-6
<b>Total</b>	<b>7.969</b>	<b>36.099</b>	<b>10,58</b>	<b>4,80</b>

<sup>a</sup> El rango de valores en paréntesis está basado en rangos típicos de velocidades de deposición seca en hoja (LOVETT ET AL, 1994 en NOWAK et al., 2000). No hay rangos para CO.

<sup>b</sup> Valor de la remoción estimado mediante valores de externalidades medios para cada contaminante en España: SO<sub>2</sub> = 3.253 €/t ; NO<sub>2</sub> = 4.543 €/t, PM10 = 4.744 €/t (CIEMAT, 2003); CO = 0,40 €/t (BRICKEL, P. et al, 2001). Los valores de externalidades de O<sub>3</sub> se equipararon con los de NO<sub>2</sub>.

Fuente: elaboración propia.

fue mayor para partículas sólidas (PM10), seguida de O3, NO2, SO2 y CO. La tasa media de remoción de contaminantes fue de 10.58 g/m<sup>2</sup>. Estos valores son coherentes con valores obtenidos con la aplicación del modelo en otras ciudades. (En Brooklyn (Nueva York) la tasa fue de 10.2 g/m<sup>2</sup>). Las tasas de remoción de contaminantes varían de una ciudad a otra pues dependen de la cantidad de contaminantes presentes en la atmósfera, número de días de presencia de hoja en los árboles, índices de área foliar, precipitaciones y otros factores meteorológicos.

## 6. CONCLUSIONES

El arbolado urbano de Fuenlabrada ocupa un 9,2% de la superficie del municipio.

Mantener este recurso supone una remoción estimada de contaminantes atmosféricos de 7.969 Kg. al año con un ahorro estimado de 36.099 Euros en valores compensatorios. La calidad del aire se ve mejorada no sólo por la depuración de los contaminantes sino también por la reducción de las

temperaturas, la conservación de energía consumida en edificios y la disminución de emisiones de los coches en los aparcamientos.

Con respecto a su distribución, un 42,39% del arbolado urbano ocupa zonas residenciales de alta densidad, un 35,87% zonas verdes y un 13,04% zonas de carácter institucional.

El arbolado urbano de Fuenlabrada puede incrementarse a través de una planificación y gestión adecuadas. Algunos factores culturales o medioambientales que pueden limitar la cubierta arbórea incluyen las superficies «impermeables», usos intensivos del suelo que limiten la regeneración por pisoteo o compactación, uso de herbicidas o siega.

Aproximadamente un 65% de la superficie de Fuenlabrada está cubierta por superficies «impermeables» (edificios, carreteras, pavimentos...). Es posible establecer plantaciones en superficies «impermeables» sin edificaciones (aceras, aparcamientos) donde no esté impedido por el tráfico o el uso. También puede plantarse sobre superficies edificadas con las técnicas apropiadas de ingeniería (terrazas de edificios, sobre aparcamientos subterráneos) aunque sería costoso.

Las zonas que ofrecen mayores posibilidades para futuras plantaciones son las zonas verdes (22,50% del territorio), zonas residenciales de alta densidad (33,0% del territorio) y zonas institucionales (19,50% del territorio) pues contienen respectivamente el 64%, 12% y 17% de la cobertura de tierra y el 50%, 28% y 11% de la cobertura de «hierba» aproximadamente. Estas son las zonas que ofrecen un costo menor para el establecimiento de árboles por su gran cantidad de suelo sin vegetación y «hierba». En todo caso, usos incompatibles (recreativo) podrían impedir las plantaciones.

Además de las plantaciones la cobertura arbórea puede incrementarse modificando otras prácticas. La reducción de siegas y desbroces permitiría una mayor regeneración de árboles en zonas cercanas a bosques, aunque la presencia de éstos en Fuenlabrada se limita a unos pocos pinares residuales.

## 7. RECOMENDACIONES GENERALES PARA LA GESTIÓN

Basándose en la información recogida y obtenida en este estudio se enumeran a continuación una serie de recomendaciones para la gestión sostenible del arbolado urbano de Fuenlabrada de cara a los próximos años.

1. Incrementar el porcentaje de arbolado urbano a un 15% del territorio  
Asumiendo que el porcentaje actual de 9,2% se mantenga, éste puede incrementarse mediante plantaciones en zonas cubiertas de suelo ralo (9,2%) y «hierba» (16,3) donde su uso no las haga incompatibles.
2. Promover plantaciones en zonas residenciales de alta densidad hasta alcanzar una ocupación del 60% de las zonas aptas  
La ocupación actual del arbolado en la superficie apta para plantación en estas zonas es aproximadamente del 46% (54% hierba). Un 60% de ocupación se considera un mínimo adecuado para zonas residenciales. En estas localizaciones podría invitarse a los vecinos a participar voluntariamente colaborando en las plantaciones que tengan lugar en sus residencias.

3. Aumentar la cobertura arbórea de las zonas verdes mediante plantaciones localizadas en las parcelas baldías de la periferia de la ciudad  
Un 26% de las zonas verdes se encuentran sin vegetación alguna. La continuación de parques lineales a lo largo de las vías de circunvalación posibilitará la creación de un cinturón verde que rodee la ciudad.
4. Actualización de un inventario forestal de Fuenlabrada  
La ciudad ha comenzado en el 2003 un inventario sobre el arbolado urbano. El inventario ha de renovarse periódicamente para que refleje las actividades de plantación y remoción de árboles. También debe reflejar el estado de los árboles para mejorar los criterios de selección de especies y reducir el peligro de enfermedades y plagas.
5. Aumentar la diversidad de especies en Fuenlabrada a través del uso de especies autóctonas adaptadas al medio  
El empleo de especies autóctonas para crear biodiversidad reduciría el uso de especies ornamentales muchas de las cuales demandan mayores cuidados de mantenimiento por no estar adaptadas al clima local
6. Promoción de plantaciones participativas y actividades de mantenimiento colectivas en zonas colindantes a colegios e institutos  
Una posibilidad de fomentar la educación ambiental es involucrando a los jóvenes en edad escolar a participar en actividades de plantación y mantenimiento alrededor de sus centros de enseñanza

#### Abreviaturas

USDA: United States Department of Agriculture.  
CIEMAT: Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BICKEL, P. & *al.* (2001): *Environmental External Costs of Transport*. Springer-Verlag. Published 2001/09/25. Berlin and Heildelberg.
- CIEMAT (2003): Datos no publicados. Comunicación personal con Yolanda LECHÓN, Dr. del CIEMAT, Energy Studies Institute. Madrid.
- DWYER, J.F. & *al.* (2003): «Sustaining urban forests», *Journal of Arboriculture*, 29(1): 49-55. International Society of Arboriculture. Champaign. IL.
- JENSEN, M.B. & *al.* (2000): «Green structure and sustainability – developing a tool for local planning», *Landscape and urban planning*, 52: 117-133. Elsevier Science, Published online by Elsevier Science Inc. New York, NY. ([www.elsevier.com/locate/landurbplan](http://www.elsevier.com/locate/landurbplan)).
- MCPHERSON, E.G. (1992): «Accounting for benefits and costs of urban greenspace», *Landscape and Urban Planning*, 22: 41-51. Elsevier Science Publisher B.V., Amsterdam.
- (1997): «Quantifying urban forest structure, function and value: the Chicago Urban Forest Climate Project», *Urban Ecosystems*, 1: 49-61. Chapman & Hall.
- NOWAK, D.J. y P.J. DWYER (2000): «Understanding the benefits and costs of urban forest ecosystems», *Handbook of urban and community forestry in the Northeast*: 11-25. Ed. Kusher, J. Plenum Publishers. New York.
- NOWAK, D.J. & *al.* (2000): *Brooklyn's Urban Forest*, USDA Forest Service, March 2002. Delaware, OH.
- NOWAK, D.J. & *al.* (1996): «Measuring and analyzing urban tree cover», *Landscape and Urban Planning*, 36: 49-57. Elsevier Science B.V.
- THORÉN, K.H. (2000): «The green poster - A method to evaluate sustainability of the urban green structure», *Environmental Impact Assessment Review*, 20: 359-371. Published online by Elsevier Science Inc. ([www.elsevier.com/locate/eiar](http://www.elsevier.com/locate/eiar)).

## Abstracts

Versión inglesa por John Pownall

### The Territorial Impact of Global Problems: A Geographical Analysis

A. DOVAL ADÁN

The author maintains that poverty and illiteracy, warfare and conflicts over territory, trafficking in narcotics, world scale delinquency and terrorism along with contamination and the degradation of the environment, have turned into truly global problems of immense relevance for Humanity and that they call ever and again the more urgently for an active participation on the part of all nations and every international organization towards the achieving of a truly global and shared planning as to our common geographical space. To urge this, the paper delineates and seeks to analyse in depth the nature, magnitude and spatial dimensions of these great geopolitical and geoeconomical problems which so affect and endanger the stability and equilibrium of the present day world, giving as they do rise to much tension and abiding territorial imbalances.

### Territorial Imbalances in Spain

M.<sup>a</sup> A. SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ

This paper analyses the regional disparities in GDP per capita in Spain during the period from 1955 to 1998. A factoring of Theil's index is held to reveal that the principal factor to any explanation would in this be regional inequalities. A shift-share analysis demonstrates that the less-developed regions' lower productivity is not to be explained by a different productive structure but, rather, by their lower productivity in all sectors. Given the positive relationship that exists between endowment with certain types of capital and subsequent productivity, an analysis was undertaken of regional endowment and disparity in the same as to infrastructure, this along with both human and technological capital being taken into account. In general terms, this makes apparent that the least-endowed regional economies have lower productivity rates. These results when coupled with the foreseeable increase in territorial imbalances that EU enlargement will bring about, indicate that any cohesion policy had best continue to concentrate on the regions and be aimed at promoting the decisive factors involved in any real convergence.

### An Applying of Some Methods for the Analysis of Spanish Regional Inequality and Convergence: 1980-2001

J. D. BUENDÍA AZORÍN

The paper examines the regional convergence and/or divergence of per capita income in Spain by means of contrasted methodologies to thus obtain a clearer understanding of regional development as to income over the last 21 years. After an initial use of Theil's index of inequality (THEIL, 1967) so as to effect a breakdown of the per capita income in question into its constituent factors and a determining of which part of inequality is attributable to each of these explanatory factors, the problem of sigma convergence as to the different levels of per capita rent and productivity is examined and an estimate attempted of the equation of convergence as proposed by BARRO & *al* (1991, 1992), this to serve in an analysis of the nature of each region's behaviour and the process of convergence as a whole.

### The Cost of the Housing Policy. An Analysis of the Different Spanish Public Administrations

M.<sup>a</sup> T. SÁNCHEZ MARTÍNEZ

Between 1997 and 2002 there was a lengthy boom in the Spanish real estate market, which has caused a sharp rise in the price of houses, which was immediately passed on down to ground prices and has led to a significant shortage in the building of subsidized houses. This, in its turn has brought on a much higher debt rate for Spanish families and, consequently, of a greater number of her citizens, and among these especially young people, being all but incapable of meeting the cost of buying their own homes. Given this state of affairs, it is here felt to be of prime importance to establish the volume of public resources earmarked for the housing sector to thus ascertain the effort made by the different public administrations to meet the situation. Said resources are here found to have stood at but 1,2% of the GPD, two thirds of the same going to taxes and third to budgetary costs. Compared to other European countries, Spain is found to lag behind the rest as far as public expenditure in the housing sector is concerned. The data confirming that the housing policy has been in a decline over recent years and that its budgetary allocation has gradually fallen away make the importance of the call for a more active role for housing policy altogether too apparent.



## Economics, Law and Politics in French Retail Planning (1973-2003) Some Suggested Keys for a Reading of Tanguy, Chetochine y Mény

L. E. ARRIBAS SADONIS

Three close readings of and on the work of as many specialised authors is here held to reveal the key institutions governing retail planning as practised in France. Rules of a legal, economic and political nature are here investigated, in order to delineate the causal relations and underpinning mechanisms proper to retail policy. The outcome of these studies leads the author to maintain that that it is not legal nor market nor even yet strategic political institutions that in themselves govern the shaping of contemporary shopping spaces but rather a specific and time-and-space-framed melding of the three this while Tanguy but uncovers the legislative and urban foundations to this, Mény but gives clues as to the political backdrop to the phenomenon and Chetochine only defines what the future of the retail sector panorama might well prove to be. The degree to which any of this theory as to urbanistic *cum* economic theory sees the light of day in as practice is felt to warrant long term study but only in the fullness of time.

## Úbeda in the XVI Century: its Trade Market Squares. A Historical and Urbanistic Appraisal

A. MORENO MENDOZA

The city of Úbeda is here described as being one of the most outstanding examples of Spanish Renaissance cities and their architecture. Hitherto only its architecture and aristocratically splendid 'Plaza Vázquez de Molina' district were deemed fit subjects for study while some other aspects of the city were granted scant attention. For the author important among these should figure the municipal public interventions carried out during the 16th century and especially that which, by focusing attention on those mediaeval squares linked to specific trades, endowed the city with a noteworthy municipal and symbolic tone and a pride in itself as a community quite up to off-setting the omnipresent expression of a very parochial and aristocratic patronage.

### The Recuperation of Cultural Landscapes as an Open Process: The Riverside Park of the Llobregat Colonies as an Issue in Point

P. VALL CASAS

Cultural landscapes we are here told are increasingly taking a major role in postindustrial country planning, and an intelligent use of these same has become an important factor for and within development. The paper offers the Riverside Park of the Llobregat Colonies (*Parque Fluvial Colonias del Llobregat*) as a case in point to thus draw attention to a mode of intervention that answers to the complex nature of such areas. Traditional preservation of cultural resources by means of restrictive and scheduled zoning is said to here give way to a more dynamic focusing in on the question. This new approach is felt to rightly demand a comprehending of any cultural landscape as a network of intermeshed resources in which, after the overall physical structure has been once determined and a strategic understanding has been drawn from the same, an interrelated listing of minor initiatives can be undertaken almost immediately in the light of these same.

### The Urban Woodlands Distribution in Fuenlabrada and its Contribution to Air Quality

J. VILELA LOZANO

Urban vegetation is very beneficial to the quality of city life. The paper studies the urban woodlands distribution in Fuenlabrada (Madrid Autonomous Regional Community) and the contribution this makes to environmental sustainability by its improving of the quality of the air. Research, based on the interpreting of aerial photography to establish land use patterns, green spaces and urban woodlands distribution was here undertaken. On the grounds of this, a North American computer model (UFORE Model) was applied to the results to determine the effects on air pollution evacuation of urban woodlands.. The principal aim was the pinpointing of such management strategies as would maximize the benefits thus identified. The results of the study along with its recommendations are to be offered to Fuenlabrada's Environmental Department to help in the developing of tools that could serve as guidelines for local government initiatives purposing sustainable development goals, especially in the air quality field.

# El mercado inmobiliario en los primeros meses de 2004: nuevo descenso de los tipos de interés

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en Ciencias Económicas

*«Existen buenas razones para pensar que si los mercados del Reino Unido funcionasen mejor muchas mas hipotecas deberían formalizarse a tipos que permaneciesen fijos por periodos mas largos de lo que es frecuente.... De ese modo muchos mas prestatarios se aislarían del impacto de cambios no esperados en los tipos de interés, en periodos en los que la cuantía de su deuda es grande respecto de sus ingresos y cuando el impacto de los cambios en los tipos de interés sobre la accesibilidad de sus hipotecas es elevada»*

MILES, David (2004): *Informe al Ministro de Hacienda*, Asociación Hipotecaria Española marzo. [www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk)

## I. INTRODUCCIÓN

La economía de los principales países industriales creció a un ritmo significativo en la segunda mitad de 2003 y primer trimestre de 2004. Existe una profunda disparidad entre la evolución de la economía de Estados Unidos y la de los principales países de la eurozona, donde el ritmo de crecimiento global sigue siendo reducido. La economía española creció en 2003 a un ritmo del 2,4%, por encima del año anterior y del correspondiente al área económica citada. El crecimiento español aparece dominado por la evolución de la demanda interna, dentro de la cual el protagonismo corresponde al consumo privado y a la construcción, en especial a la de carácter

edificatorio y residencial. El acceso de España a la Unión Económica y Monetaria ha aportado un importante margen de confianza a la economía española, puesto que los importantes déficits exteriores de balanza de pagos, de los que todavía adolece dicha economía, no dan lugar, en las presentes circunstancias, a actuaciones estabilizadoras que hubiesen resultado decisivas para la evolución del mercado inmobiliario.

La Política de Vivienda de los primeros meses ha radicado en la adaptación de los parámetros básicos del Plan 2002-2005 a las circunstancias de 2004, permaneciendo estabilizadas las actuaciones protegidas de política de vivienda a las 110.000 actuaciones anuales, de las que algo mas de la mitad

corresponden a viviendas de nueva construcción. La demanda de vivienda mantuvo la potencia de los años inmediatamente anteriores en 2003, estimulada por el mayor aumento del número de hogares y por los nuevos descensos de los tipos de interés registrados en dicho año, que han continuado en el primer trimestre de 2004. En 2003 se batieron record de actividad constructora, como lo indica el hecho de que los visados de los Colegios de Arquitectos Técnicos alcanzasen un total de 636.300 viviendas iniciadas en 2003. Un segundo record batido en 2003 fue el de la relación precio de la vivienda/ salario medio anual, lo que dio lugar en el pasado año a un nuevo aumento en el esfuerzo de acceso a la vivienda para los hogares de nueva creación.

El mayor crecimiento previsto para la economía española en 2004, los nuevos descensos experimentados en este año por los tipos de interés y las expectativas de nuevos aumentos en los precios de las viviendas facilitarán que en este año vuelva a mantenerse entonada la demanda de vivienda y a que las profecías de nuevas elevaciones en los citados precios se cumplan.

## 2. ECONOMÍA. UNA RECUPERACIÓN DESIGUAL

En la segunda mitad de 2003 se confirmó la importante recuperación de la economía de Estados Unidos, cuyo crecimiento anual se aceleró desde el 2,2% de 2002 hasta el 3,1% en el conjunto de 2003. El importante ritmo de crecimiento logrado por dicha economía ha continuado en el primer trimestre de 2004. La política económica de la administración Bush ha tenido un carácter a todas luces expansivo, a la vista del importante déficit público generado (-5% del PIB), resultante del descenso de los impuestos y de los mayores gastos públicos en defensa y seguridad. A dicha actuación del gobierno se ha unido el papel estimulante de los bajos tipos de interés establecidos desde la Reserva Federal, fijados desde 2003 en el 1%, el nivel mas reducido en cincuenta años, con lo cual la política económica desarrollada en Estados Unidos ha presentado un carácter a todas luces estimulante del crecimiento.

La fuerte recuperación del crecimiento norteamericano no ha estado acompañada,

sin embargo, de un aumento paralelo del número de puestos de trabajo en dicha economía (se la ha denominado como «recuperación sin empleos»). El «doble» déficit, exterior y de balanza de pagos, de Estados Unidos no ha dejado de ejercer una sombra perturbadora sobre la solidez de la citada recuperación. Se considera asimismo que un crecimiento apoyado en un fuerte crecimiento del endeudamiento de empresas y de familias no resulta claro en que medida resulta sostenible. La creación de «burbujas» especulativas en los mercados de activos parece una consecuencia de este tipo de crecimiento, en el que los muy reducidos tipos de interés aparecen como el rasgo más dominante de la actual política económica.

La posibilidad de que el atentado de Madrid del 11M implique la continuidad de una serie de actuaciones de dicho tipo a escala internacional también ha arrojado nuevas incertidumbres sobre la fortaleza de la recuperación, especialmente a nivel europeo. Los más altos precios del petróleo y de las materias primas registrados en los primeros meses de 2004 podrían indicar que existen mayores posibilidades de que la inflación pueda retornar, a pesar de que la evolución de la tasa de inflación en los principales países industriales no parece reflejar ningún indicio de recrudescimiento de la misma.

Frente al importante ritmo de crecimiento de la economía norteamericana, la economía europea, especialmente la de la Zona Euro, sigue presentando un crecimiento global bastante mediocre, aunque existen notables disparidades entre los diferentes países. La Zona Euro creció solo en un 0,4% en 2003, muy por debajo de Estados Unidos (FIG. 1). En dicho año el área citada bordeó la recesión, al menos en algunos de los países con mayor peso específico en la misma en términos de población y de PIB. Se está dejando sentir la carencia en la Unión Europea de una política económica coordinada y coherente que acompañe a la moneda única. Los problemas planteados por la aplicación del Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento revelan las dificultades existentes a la hora de fijar unas reglas de juego a los estados miembros en materia de política económica.

La importante revalorización del euro registrada en 2003 y que parece haberse

# Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

## ALGUNOS INSTRUMENTOS PARA CAPTACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS EN LA ARGENTINA (y II)

Como se mencionó en el número anterior, la captación de plusvalías urbanas en Argentina ha tenido una cantidad de dificultades para ser implementada. Pero en los últimos años hay experiencias de proyectos, en algunos casos, como en la ciudad de Buenos Aires, y otros ya de aplicación, como en ciertos Municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires.

La ciudad de Buenos Aires, cuyo gobierno es autónomo desde el año 1996 (y que tiene un estatuto administrativo asimilable a una provincia, y no a un Municipio, como lo era hasta esa fecha) posee posibilidades de desarrollar instrumentos nuevos en términos de planificación y gestión urbana. En el marco del primer gobierno autónomo y con un contexto político favorable, se han dado las posibilidades de elaborar, desde el Poder Ejecutivo y elevar a la Legislatura para su aprobación y posterior implementación, instrumentos nuevos de gestión urbana, entre los cuales se encuentra el proyecto de captación de plusvalías. El mismo forma parte del Plan Urbano Ambiental (PUA), establecido por la Ley N° 71/98. El proyecto contempla:

- a. Cobrar a los propietarios por los aumentos del valor de la tierra atribuible a las inversiones estatales e incorporación de tierra fiscal al área urbana. El monto a cobrar sería un porcentaje (aun no definido) de la valorización. Tampoco se ha decidido si se cobrará a través de la actualización permanente del impuesto inmobiliario o de un nuevo impuesto; en ese caso podría cobrarse conjuntamente con el impuesto inmobiliario (que le llegue al contribuyente en la misma boleta) o cuando se realicen transacciones, aunque esta forma no pareciera tan equitativa, dado lo aleatorias que pueden ser las mismas.

- b. Cobrar a los propietarios por cambios en la normativa, a partir de aumentos en las posibilidades de construir, en determinadas zonas definidas en el PUA («suelo creado»). Esta es otra forma de captación de valorizaciones, en el marco de la Ley N° 71, que podría arribar a soluciones más equitativas. Ello posee como antecedente el proyecto frustrado de 1986, comentado en el número anterior.

La legislación proyectada debería implementarse en consonancia con otras políticas que se ha elaborado en el Plan Urbano Ambiental – banco de tierras, definición de prioridades para la zona sur de la ciudad, plan vial integrador de la ciudad. La asignación de los montos cobrados se realizaría según las prioridades definidas en el PUA; en principio, serían destinados a la compra de predios o inmuebles para vivienda de interés social; ejecución de obras de desarrollo; adecuación de asentamientos urbanos en riesgo; parques y áreas recreativas y expansión de servicios públicos y sociales municipales.

No se desconoce la complejidad existente para el cobro del mismo, y su disponibilidad específica, en particular por la dificultad de contar con cuentas especiales, pero podría estudiarse la posibilidad de implementar un Fondo especial. Por otra parte, y dada la situación socio-económica de la población de la ciudad, quizá deba eximirse de su pago a los propietarios de áreas deterioradas dentro de la ciudad, donde se realicen inversiones públicas estratégicas, justamente para valorizar las mismas e incentivar las inversiones privadas. Es decir que será necesario definir a quien se le cobrará esta valorización, obviamente teniendo en cuenta las complejidades para definir población (que pareciera más justo que definirlo por áreas de la ciudad) que pudieran ser beneficiadas por la exención al pago, como parte de la política de equidad social.



La propuesta no incorpora la valorización producida por cambios de regulación urbana (solo los del suelo creado, que es una forma especial de capturar plusvalías, no es por cambio en la norma, sino por una norma que permite una mayor constructibilidad), pues ésta, por un lado es muy difícil de aplicar, dado los cambios permanentes que debiera haber en la normativa de regulación y los procesos complejos de valorización-desvalorización; por otro, podría haber más desvalorizaciones que valorizaciones, si es que los cambios en la normativa del nuevo Código modifican sustancialmente las posibilidades constructivas en áreas de la ciudad.

Para que el Estado pueda cobrar plusvalías, no es necesario cambiar los marcos legales actuales, pues el Código Fiscal y la Ley Tarifaria de la ciudad de Buenos Aires poseen, en sus cuerpos normativos, la posibilidad de cobrar el impuesto inmobiliario incorporando las valorizaciones definidas por las inversiones en obras públicas o por modificaciones en las normas de uso y ocupación del suelo. Las restricciones, pues, no están dadas a nivel legal, sino a nivel cultural, social y político (y las complejas relaciones entre ellos). Sólo podría captarse la valorización con sentido distributivo, si ése es el objetivo político-social del Estado.

El proyecto posee en su base, el objetivo de equidad. Por un lado, que la población que se beneficia por una mayor valorización a través de acciones públicas, devuelva, por lo menos parte, a la comunidad. Se prevé, asimismo, que las valorizaciones por inversiones realizadas en las áreas prioritarias (por su precariedad, habitadas por población de más bajos ingresos) no sean cobradas a sus habitantes. Por otro, que lo recaudado a través de este gravamen, sea distribuido en las áreas de la ciudad más necesitadas, en especial la zona sur.

Entre los Municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires, es de mencionar la experiencia de Malvinas Argentinas y Vicente López. El primero es un nuevo gobierno local creado en el año 1995, como consecuencia de la división del ex Municipio de General Sarmiento, en el marco de una política de racionalización y redefinición de los territorios municipales en la provincia de Buenos Aires. Su estructura

urbana esta caracterizada por la falta de planificación y un importante déficit en materia de infraestructura.

La iniciativa de captación de plusvalías — incluida en el Capítulo XXI de la Ordenanza Tarifaria y Fiscal 489/2001 — está orientada a crear recursos propios que surjan de acciones urbanas que se promuevan y ejecutan por parte del Municipio a los fines de generar un fondo de inversión en infraestructura y equipamiento, recupero de capital y nuevas inversiones que mejoran las condiciones de Desarrollo Urbano del Partido. Se fundamenta en la lógica de que los beneficiarios de una determinada obra o acto administrativo que repercute en un incremento del valor inmobiliario y al cual aporta toda la sociedad contribuyan al financiamiento de esa u otras obras. El mismo está destinado a captar la valorización de los inmuebles en aquellos casos que esta valorización sea superior al 30 % del valor original, por acciones administrativas y/o inversiones privadas y públicas en infraestructura y equipamiento autorizadas o promovidas por el Municipio: cambio de indicadores urbanísticos, elevación de las condiciones de aprovechamiento en edificabilidad en área construida o de proporción ocupada por edificación en el predio, obras de infraestructura de servicios, pavimentos, obras de equipamiento en general

El instrumento diseñado consiste en crear una base imponible resultado de la diferencia entre el valor de los inmuebles (tierra más construcción) antes de la acción estatal y el valor que estos mismos inmuebles adquieran debido al efecto de la acción o acciones urbanísticas contempladas en el hecho imponible. Para aplicarse en cada caso, aun deberá sancionarse una Ordenanza específica Declarativa de Mayor Valor que detalle los actos administrativos u obras que se presume producirán un mayor valor y la determinación de los inmuebles alcanzados

En el municipio de Vicente López se ha reformulado el Código de Ordenamiento Urbano así como la normativa complementaria tributaria, entre 2001 y 2002, tendientes a crear mecanismos e institutos que al interactuar, complementan y potencian su utilización y sus resultados, fundamentándose en la incorporación de la inversión privada para impulsar el

crecimiento de éstas y en la legitimación mediante la implementación de procesos con instancias participativas.

La captura de plusvalías se encuentra en el Código, en el Capítulo de «Aprovechamiento Privado»; el mismo posee como concepto la creación de un tributo por uso de indicadores urbanísticos que afectan a grandes parcelas. Afecta directamente el valor de la tierra. Conforme a un criterio de equidad, se pretende que los privados que se favorezcan con el servicio de prestación de una infraestructura, aporten un tributo que no solo sirve para el mantenimiento de la misma sino también para la materialización de obras y servicios. El concepto de Aprovechamiento se genera con la diferencia del potencial constructivo histórico y los

nuevos ordenadores urbanísticos, dicha diferencia será gravada con un valor por metro cuadrado proyectado, que se puede asemejar a una captación de plusvalías.

En los tres casos mencionados aun faltan etapas que llevar adelante para su implementación, pero nos encontramos mucho más cerca que en décadas anteriores. Lo mismo ocurre con el proyecto que se ha comenzado a desarrollar en la ciudad de Rosario, en la Provincia de Santa Fe. Si realmente podrían ser aplicadas en un futuro cercano, el concepto de equidad social en relación a la captación de plusvalías urbanas en la Argentina pasaría de la utopía a la realidad.

Buenos Aires, marzo 2004

## Argentina

Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM

### LOS MÉDICOS Y LA CIUDAD

**L**os urbanistas y planificadores hemos elaborado infinidad de investigaciones, teorías y doctrinas alrededor de la ciudad.

El debate tiene ya casi dos centurias, y da muestras de estar recién empezando.

Uno de esos temas tan célebre como recurrente es el de la centralidad/multicentralidad, dialéctica que indica la complejidad de los sistemas urbanos contemporáneos y la búsqueda de mejores situaciones socioambientales para resolver las interrelaciones de grandes masas de población.

Tendencia hacia una gran centralidad primacial («core»), innegable para el nivel de las grandes actividades direccionales a las que tarde o temprano concurre toda la población.

Tendencia contraria o complementaria hacia muchas pequeñas centralidades, innegable también como necesidad acuciante de proximidad a la vida barrial,

descentralización de funciones, disminución de viajes, respeto por la diversidad cultural e histórica de los distintos sectores, y aún como reconocimiento a diversidades geográfico-paisajísticas (como Roma entre 7 colinas, París con sus dos riberas, etc.).

Lo que a veces olvidamos los «expertos en estos temas» es que las cosas pueden ser de sencilla solución, y resolver así las grandes complejidades con medidas prácticas y de efectos múltiples.

Hace unos días conocí este escrito, de autoría de un médico amigo, el Dr. Raúl Semper, de mi ciudad de La Plata.

### *Comedor universitario*

«En el mes de diciembre/03 se aprobó en el Consejo Superior la puesta en marcha nuevamente del comedor universitario – ya nadie hoy discute su valor para los estudiantes, especialmente los que no son de La Plata, que dada la situación económico-financiera-laboral, los gastos de alquiler, vestimenta, traslación, textos y materiales,

crecimiento de éstas y en la legitimación mediante la implementación de procesos con instancias participativas.

La captura de plusvalías se encuentra en el Código, en el Capítulo de «Aprovechamiento Privado»; el mismo posee como concepto la creación de un tributo por uso de indicadores urbanísticos que afectan a grandes parcelas. Afecta directamente el valor de la tierra. Conforme a un criterio de equidad, se pretende que los privados que se favorezcan con el servicio de prestación de una infraestructura, aporten un tributo que no solo sirve para el mantenimiento de la misma sino también para la materialización de obras y servicios. El concepto de Aprovechamiento se genera con la diferencia del potencial constructivo histórico y los

nuevos ordenadores urbanísticos, dicha diferencia será gravada con un valor por metro cuadrado proyectado, que se puede asemejar a una captación de plusvalías.

En los tres casos mencionados aun faltan etapas que llevar adelante para su implementación, pero nos encontramos mucho más cerca que en décadas anteriores. Lo mismo ocurre con el proyecto que se ha comenzado a desarrollar en la ciudad de Rosario, en la Provincia de Santa Fe. Si realmente podrían ser aplicadas en un futuro cercano, el concepto de equidad social en relación a la captación de plusvalías urbanas en la Argentina pasaría de la utopía a la realidad.

Buenos Aires, marzo 2004

## Argentina

Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM

### LOS MÉDICOS Y LA CIUDAD

**L**os urbanistas y planificadores hemos elaborado infinidad de investigaciones, teorías y doctrinas alrededor de la ciudad.

El debate tiene ya casi dos centurias, y da muestras de estar recién empezando.

Uno de esos temas tan célebre como recurrente es el de la centralidad/multicentralidad, dialéctica que indica la complejidad de los sistemas urbanos contemporáneos y la búsqueda de mejores situaciones socioambientales para resolver las interrelaciones de grandes masas de población.

Tendencia hacia una gran centralidad primacial («core»), innegable para el nivel de las grandes actividades direccionales a las que tarde o temprano concurre toda la población.

Tendencia contraria o complementaria hacia muchas pequeñas centralidades, innegable también como necesidad acuciante de proximidad a la vida barrial,

descentralización de funciones, disminución de viajes, respeto por la diversidad cultural e histórica de los distintos sectores, y aún como reconocimiento a diversidades geográfico-paisajísticas (como Roma entre 7 colinas, París con sus dos riberas, etc.).

Lo que a veces olvidamos los «expertos en estos temas» es que las cosas pueden ser de sencilla solución, y resolver así las grandes complejidades con medidas prácticas y de efectos múltiples.

Hace unos días conocí este escrito, de autoría de un médico amigo, el Dr. Raúl Semper, de mi ciudad de La Plata.

### *Comedor universitario*

«En el mes de diciembre/03 se aprobó en el Consejo Superior la puesta en marcha nuevamente del comedor universitario – ya nadie hoy discute su valor para los estudiantes, especialmente los que no son de La Plata, que dada la situación económico-financiera-laboral, los gastos de alquiler, vestimenta, traslación, textos y materiales,

salud, etc no llegan a cubrir sus necesidades alimenticias básicas con todas las consecuencias que ello acarrea.

»Ha prosperado la idea de creación (construcción, equipamiento, etc) de una cocina única central, que desarrolle una función artesanal, preparada eficientemente (para « lo mejor en el menor tiempo y al menor costo»), y con personal propio de la Universidad pero que cuyo accionar laboral no se vea influenciado por paros o conflictos laborales ya que la función del comedor será prioritaria, para satisfacer las necesidades primarias en forma ininterrumpida.

»La Universidad cuenta con aproximadamente 80.000 (ochenta mil) alumnos. Para el caso en que utilicen los servicios del comedor un 50 a 70 % de los alumnos, que esta esparcidos en todo el casco urbano y suburbano; en primer lugar plantea un serio problema contar con un predio capaz de albergar tal número de personas, en espacio apropiado, que evite el hacinamiento (fuente de incidentes protestas, etc), esperas innecesarias mas gastos de traslación, pérdida de tiempo, y además , que el lugar cuente con los sanitarios adecuados, mesas y utensilios en número y calidad suficientes, etc.

»Esta situación nos ha llevado pergeñar distintos tipos de salidas o alternativas, pero luego de un pormenorizado análisis e información, consideramos que esta ciudad cuenta con vastos sectores esparcidos en distintas áreas, con infraestructura desarrollada y muchas de ellas ociosas, caso de los clubes de barrio que en otros tiempos con otras costumbres, culturales y modalidades reunían a los vecinos, convocaban a tertulias, conferencias, «juegos de club», charlas, bar, etc; pero hoy ante los cambios, la economía, la falta de tiempo e interés de los jóvenes que se ven atraídos por el centro de la ciudad, el movimiento, los ciber —locales, entretenimientos, deportes, etc, llevan a que los «clubes de barrio» agonicen, no lleguen a cumplir con sus obligaciones fiscales y no practiquen siquiera el mantenimiento imprescindible , dependiente todo ello de una magra cuota societaria de cada vez menos socios de paupérrimos bolsillos.

»Creemos que si la Universidad crea la cocina central prevista, sería muy útil para todos (la Universidad, los estudiantes y los

clubes), que mediante convenios que establezcan las condiciones del mejor funcionamiento, llegar a que la alimentación se sirva en los clubes.

»Este sistema requeriría que los clubes propongan áreas determinadas a esos efectos, con mesas, sillas, utensilios (bandejas, vasos, cubiertos) y sanitarios adecuados con una «barra» para servicio «semi-personal» y de acuerdo al espacio y comodidades, programar sistema de turnos para un número determinado de estudiantes cada media hora a cuarenta minutos para evitar aglomeraciones.

»De acuerdo al convenio que se haga se fijará un « canon» por alumno que podrá oscilar (por ejemplo) en pesos 0,25, que no encarecería mayormente el costo (dado que lo ahorra del traslado, tiempo, etc) y que para el club significaría un ingreso mensual de otra manera imposible que le permitiría mejorar sus instalaciones y aún desarrollarse, crecer, ofrecer a los jóvenes el lugar, las alternativas de deportes y actividades propias, en otra palabra recobrar vida y sobrevivir.

»Finalmente, y quizá sea una meta fundamental no declarada, la Universidad encontrará un método más para volcarse a la comunidad e integrarse a ella.

»Saludo a usted con la mas alta estima, solicitando se de lectura a lo expresado a los fines de su tratamiento.

Dr. Raúl Alfredo SEMPER  
Consejero Superior Graduado  
Fac. de Ciencias Médicas

El autor de esta propuesta, ahora en discusión en la Universidad de La Plata, trató de funcionalizar esta nueva etapa del Comedor Universitario, con una gran cocina única y descentralizando a los barrios (más precisamente a los clubes de barrio) la actividad de hacer de restaurantes, es decir, de servir la comida a los miles y miles de estudiantes demandantes.

Conversando con él del tema, cobró una inusitada relevancia la propuesta, pues resultó bien claro el fortalecimiento que con eso se hace a las organizaciones sin fines de lucro que están distribuidas por toda la ciudad.

Tantos estudiantes que ven así facilitado su acceso a las comidas correspondientes, de manera diaria y cercana a sus lugares de residencia.

Tantos clubes de barrio que encuentran una nueva función social, sustitutiva quizás de algunas que se fueron perdiendo en el tiempo.

Inmediatamente recordé el modelo de universidad-ciudad que planteó Giancarlo De Carlo para Pavia (Italia) a fines de los 60, donde la Universidad desarrollaba funciones de comedor, biblioteca, talleres de trabajo, etc., distribuidas en toda la ciudad y su periferia. Lo que él llamó «la pirámide al revés», de una universidad que piensa en la vida de los estudiantes y de la ciudad en que se inserta, y entiende a esa vida cotidiana como parte del aprendizaje ciudadano y cultural, función universitaria por excelencia, más allá de las restringidas funciones sólo académicas y especializadas.

Nuestra ciudad de La Plata, que está luchando para ser nominada Sitio del Patrimonio Mundial de UNESCO, reconoce como uno de los componentes de su patrimonio las llamadas «centralidades distribuidas»<sup>(1)</sup>. Precisamente, desde el modelo fundacional de 1882 se enfatizó el

apoyo a equipamientos públicos y privados en cada barrio, dentro de aquella concepción progresista e higienista, de amplio cuño social.

Buena lección entonces: a veces se pueden alimentar las descentralizaciones más proactivas, simplemente recuperando o renovando las funciones mismas de la ciudad, sin grandes inversiones y sin exagerados planes.

Es un ingrediente desde la fisiología de la ciudad (y una fisiología sistémica, de la vida compleja, y no del simplismo mecanicista) que da una gran dimensión y hace la diferencia sustantiva con el anatomismo (espacios, edificios) tan afectos a los especialistas en dar forma construida.

La Plata. Argentina, marzo 2004

(1) Diversos artículos escritos para la Revista *Ciudad y Territorio*, cuyo autor es PESCI. Algunos de ellos son: «Exclusión y deterioro del patrimonio urbano», CyTET, 136-137, (2003):477-8. «El patrimonio urbano del Siglo XIX y la ciudad de La Plata» CyTET N° 133-134, (2002): 599-601. «La Plata, ¿Patrimonio Mundial?», CyTET N° 115, (1998):189-190.

## Brasil

Roberto SEGRE

Coordinador PROURB-UFRJ

### LA CRUEL UTOPIA DE LA CIUDAD LATINOAMERICANA

Desde Américo Vespucci —quien no viajó al Nuevo Mundo para apoderarse de tierras ni catequizar indígenas—, la mirada sorprendida y escrutadora de los europeos continuó incesante sobre las tierras de América. Primero fue la visión realista del holandés Teodoro de Bry denunciando las atrocidades de la colonización hispánica —el Vaticano prohibió en su época, la circulación de su bellísima colección de grabados—; después llegó el segundo descubrimiento realizado por el Barón de Humboldt quién, con rigor científico, difundió las particularidades y diferencias de estas tierras prometidas. En el siglo XX, la pasión

por el paraíso tropical —sea el Caribe o el Brasil—; la fascinación de las culturas indígenas en el eje andino y la inusitada extensión de las pampas, motivó las visitas de antropólogos —Claude Levi-Strauss—; de artistas y poetas —Cendrars, Marinetti, Péret—; de escritores —Stefan Zweig—; de políticos —Clémenceau—; y de arquitectos y urbanistas. En los años treinta se apasionaron por el Continente Le Corbusier, Alberto Sartoris, Hannes Meyer, Werner Hegemann, Karl Brunner, J.C.N. Forestier y Alfred-Donat Agache. Ya en la Segunda Posguerra, otros críticos y diseñadores, más o menos identificados con el camino seguido por la vanguardia local, también expresaron con vehemencia sus visiones de América Latina y del Caribe, a partir de sus



Tantos clubes de barrio que encuentran una nueva función social, sustitutiva quizás de algunas que se fueron perdiendo en el tiempo.

Inmediatamente recordé el modelo de universidad-ciudad que planteó Giancarlo De Carlo para Pavia (Italia) a fines de los 60, donde la Universidad desarrollaba funciones de comedor, biblioteca, talleres de trabajo, etc., distribuidas en toda la ciudad y su periferia. Lo que él llamó «la pirámide al revés», de una universidad que piensa en la vida de los estudiantes y de la ciudad en que se inserta, y entiende a esa vida cotidiana como parte del aprendizaje ciudadano y cultural, función universitaria por excelencia, más allá de las restringidas funciones sólo académicas y especializadas.

Nuestra ciudad de La Plata, que está luchando para ser nominada Sitio del Patrimonio Mundial de UNESCO, reconoce como uno de los componentes de su patrimonio las llamadas «centralidades distribuidas»<sup>(1)</sup>. Precisamente, desde el modelo fundacional de 1882 se enfatizó el

apoyo a equipamientos públicos y privados en cada barrio, dentro de aquella concepción progresista e higienista, de amplio cuño social.

Buena lección entonces: a veces se pueden alimentar las descentralizaciones más proactivas, simplemente recuperando o renovando las funciones mismas de la ciudad, sin grandes inversiones y sin exagerados planes.

Es un ingrediente desde la fisiología de la ciudad (y una fisiología sistémica, de la vida compleja, y no del simplismo mecanicista) que da una gran dimensión y hace la diferencia sustantiva con el anatomismo (espacios, edificios) tan afectos a los especialistas en dar forma construida.

La Plata. Argentina, marzo 2004

(1) Diversos artículos escritos para la Revista *Ciudad y Territorio*, cuyo autor es PESCI. Algunos de ellos son: «Exclusión y deterioro del patrimonio urbano», CyTET, 136-137, (2003):477-8. «El patrimonio urbano del Siglo XIX y la ciudad de La Plata» CyTET N° 133-134, (2002): 599-601. «La Plata, ¿Patrimonio Mundial?», CyTET N° 115, (1998):189-190.

## Brasil

Roberto SEGRE

Coordinador PROURB-UFRJ

### LA CRUEL UTOPIA DE LA CIUDAD LATINOAMERICANA

Desde Américo Vespucci —quien no viajó al Nuevo Mundo para apoderarse de tierras ni catequizar indígenas—, la mirada sorprendida y escrutadora de los europeos continuó incesante sobre las tierras de América. Primero fue la visión realista del holandés Teodoro de Bry denunciando las atrocidades de la colonización hispánica —el Vaticano prohibió en su época, la circulación de su bellísima colección de grabados—; después llegó el segundo descubrimiento realizado por el Barón de Humboldt quién, con rigor científico, difundió las particularidades y diferencias de estas tierras prometidas. En el siglo XX, la pasión

por el paraíso tropical —sea el Caribe o el Brasil—; la fascinación de las culturas indígenas en el eje andino y la inusitada extensión de las pampas, motivó las visitas de antropólogos —Claude Levi-Strauss—; de artistas y poetas —Cendrars, Marinetti, Péret—; de escritores —Stefan Zweig—; de políticos —Clémenceau—; y de arquitectos y urbanistas. En los años treinta se apasionaron por el Continente Le Corbusier, Alberto Sartoris, Hannes Meyer, Werner Hegemann, Karl Brunner, J.C.N. Forestier y Alfred-Donat Agache. Ya en la Segunda Posguerra, otros críticos y diseñadores, más o menos identificados con el camino seguido por la vanguardia local, también expresaron con vehemencia sus visiones de América Latina y del Caribe, a partir de sus

respectivas visitas: los italianos Enrico Tedeschi, Ernesto Rogers, Bruno Zevi, Gillo Dorfles, los hermanos Gasparini; el suizo Max Bill, los alemanes Max Cetto, Mathias Goeritz y Edwin Walter Palm, entre otros.

Sumándose a la cohorte de admiradores de estas tierras, el arquitecto belga Jean François Lejeune, organizó con gran pasión —y afrontando las innúmeras dificultades de todo trabajo de equipo a nivel internacional—, la exposición y el libro *Cruauté & Utopie. Villes et paysages d'Amérique latine* patrocinados por el CIVA (*Centre international pour la ville, l'architecture et le paysage*) de Bruselas, celebrada en la capital belga entre los meses de mayo y octubre del 2003. Lejeune, formado en Bélgica, se radicó en Miami para enseñar e investigar en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Miami. Sus intereses fueron siempre orientados hacia los procesos urbanos y arquitectónicos de la modernidad latinoamericana, habiendo realizado estudios sobre la propuesta urbanística de Forestier en La Habana y el desarrollo de Miami Beach, primer barrio «moderno» de La Florida. Por lo tanto, al invitar un grupo de especialistas de aquí y de allá, para la elaboración de la muestra y la publicación, centró su interés en dos momentos expansivos de la utopía latinoamericana: el período colonial y las décadas de los treinta y los cincuenta, años de gestación de las vanguardias artísticas, arquitectónicas y urbanísticas. Iniciativa que obtuvo el apoyo de los principales investigadores sobre estos temas, locales, europeos y norteamericanos: el francés Jacques Leenhardt; los españoles Eduardo Subirats y Carlos Baztán Lacasa; los belgas Christophe Pourtois y Hervé Hasquin; los norteamericanos Edward R. Burian, Rebecca E. Biron, Robert A. González, Carol Damián y Keith L. Eggner; el argentino Adrián Gorelik; el chileno Fernando Pérez Oyarzún; los brasileños Carlos Eduardo Comas, Carlos Martins, Lauro Cavalcanti y Olivia de Oliveira; los mexicanos Carlos Fuentes y Víctor Jiménez; los venezolanos María Teresa Novoa de Padrón y Enrique Larrañaga; el ecuatoriano Eduardo Báez y el italo-argentino Roberto Segre.

Aunque la exposición se denominó *Cruauté & Utopie*, estos dos términos no se expresaron simétricamente, predominando la visión de la utopía. Ya el montaje de la muestra, realizada

por los argentinos residentes en Miami, Roberto Behar y Rosario Marquardt, al identificar la muestra con una libre interpretación de los colores del arco iris, creó una imagen festiva y risueña, asociada al policromatismo de las vestimentas indígenas de América Central. Luego, América está representada en el rigor cartesiano de los trazados urbanos coloniales y al mismo tiempo por la magia y el misticismo de las imágenes religiosas, que rompían con el anonimato y la frialdad de la geometría de origen europeo. Ritos, cánticos, procesiones y carnavales, humanizaban con su sincretismo cultural y el mestizaje social, la vida cotidiana de las ciudades coloniales, generando una nueva expresión de la herencia occidental, transformada por los usos y costumbres de la sociedad criolla, en la que, los escasos indios sobrevivientes, hicieron perdurar sus mitos y creencias. Proceso urbano puntual que todavía no alteraba la magnificencia del paisaje, cuya dimensión inusitada —parafraseando a Alejo Carpentier—, tanto impresionó a los artistas europeos que viajaron a América e ilustraron las sorprendentes bellezas naturales: fueron los Rugendas, Schmidt, Taunay, Debret y otros.

El núcleo principal de la exposición se centró en la visión de las vanguardias brasileñas, mexicanas y venezolanas, identificadas con algunos personajes sobresalientes de cada uno de estos países. De Brasil, además de la bella maqueta del Ministerio de Educación y Salud, y documentos y planos originales de los años treinta —ilustrando el fervor de renovación que hizo de la arquitectura brasileña un paradigma de la modernidad «regional» de los códigos del Movimiento Moderno—, se destacó la obra paisajística de Burle Marx —estuvo desplegado el increíble plano con el diseño del Aterro de Flamengo—; y la multifacética producción de Lina Bo Bardi, luchadora incansable por la renovación expresiva de la arquitectura paulista, sino también por el necesario diálogo con las culturas populares y las tradiciones locales. México privilegió la figura de Juan O'Gorman y Luis Barragán; el primero, líder del racionalismo de la línea dura en los años treinta, pero luego convertido a un regionalismo —no crítico, como diría Kenneth Frampton— a ultranza, que lo hizo habitar casi en una caverna, conviviendo con

los íconos y representaciones del arte azteca. El segundo, síntesis del encuentro entre el silencio introvertido del espacio colonial y la abstracción de los códigos del Movimiento Moderno. Por último, Caracas, quedó identificada en las elaboradas maquetas de la Ciudad Universitaria y los dibujos del Aula Magna que proyectara Carlos Raúl Villanueva en la década de los cincuenta, con la participación de Calder. Buenos Aires y La Habana, estuvieron presente en menor escala; cada una con una colección de tarjetas postales de los años treinta, que evidenciaban los cambios producidos en el paso de la ciudad «clásica» a la ciudad «moderna».

La crueldad se resumió en una cámara obscura en la que múltiples televisores reproducían imágenes de las condiciones dramáticas de vida de la ciudad de Tijuana —tomadas de una película de Chantan Akerman, «From the Other Side»—, que muestran el angustiante fenómeno de los inmigrantes mexicanos clandestinos a Estados Unidos, y la contradictoria cultura *kitsch* existente en esa ciudad de frontera, documentada en el ensayo escrito por Robert A. González. Pero si bien tanto Lejeune, Carlos Fuentes y Rebeca E. Biron, se refirieron a las contradicciones sociales, económicas y urbanas que se viven en América Latina, la crueldad de la existencia cotidiana de millones de habitantes de la región, debía estar más presente. Carlos Fuentes, al hablar de la significación del espejo como un mutuo mirar hacia la realidad —desde Europa y desde América—,

debía aclarar que es un espejo no brillante y luminoso, sino sombrío y profundo como la caverna platónica, expresión, no sólo de la Leyenda Negra de la conquista de América, la eliminación de diez millones de indios, sustituidos por otros tantos millones de esclavos; sino a la vez las contradicciones existentes en megalópolis como México D.F., San Pablo, Río de Janeiro, Buenos Aires, o la «utópica» Brasilia, ya condenada por las ciudades satélites y las ocupaciones clandestinas de tierras donde se asientan las *favelas*.

Creo oportuno recordar el libro publicado por Siglo XXI en la década del setenta, «América Latina, para verte mejor», con fotografías del italiano Paolo Gasparini y textos del escritor cubano Edmundo Desnoes; quienes demostraban una realidad urbana y rural, en la multiplicidad de signos e íconos arquitectónicos y urbanísticos, aún poco difundida todavía hoy; o quizás recientemente por algunas fotos de Sebastián Salgado. Sería entonces necesaria una nueva versión de *Cruauté & Utopie*, en la que el fiel de la balanza baje hacia la crueldad, cada vez más presente en este imprevisible y sombrío siglo XXI. Sin duda, la exposición no abriría con la pantalla multicromática del arco iris, sino con las imágenes de Tupac Amarú descuartizado; la metáfora de la Lección de Anatomía de Rembrandt —la foto del Che Guevara asesinado en Bolivia—; las esparcidas *Favelas* en Río de Janeiro y la extensión infinita de Ciudad Nezahualcoyotl en México DF.

Río de Janeiro, 19/10/03

# Venezuela

Arturo ALMANDOZ

Departamento de Planificación Urbana, Universidad Simón Bolívar, Caracas

## UN MAPA DE HISTORIA URBANA EN VENEZUELA

### Reporte del I Coloquio Venezolano de Historiografía Urbana

Caracas: febrero 10, 2004<sup>1</sup>

Instituidos por redes nacionales de estudios urbanos en países como Brasil y México desde los años 1990, un encuentro sobre historiografía urbana era una vieja aspiración de quienes trabajamos en el campo en Venezuela, que no habíamos tenido oportunidad de reunirnos en un evento de alcance nacional y centrado en la historia urbana y urbanística. En un intento por satisfacer esta necesidad, la convocatoria del I Coloquio Venezolano de Historiografía Urbana, celebrado en Caracas, el 10 de febrero de 2004, se planteó en el marco del proyecto «Sobre historiografía urbana en Latinoamérica», actualmente desarrollado por el organizador del evento,<sup>2</sup> en el Centro de Investigaciones Posdoctorales (CIPOST), de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

Centrada en el libro en tanto unidad discursiva, la investigación intenta explorar la constitución de la historiografía urbana y del urbanismo continentales, especialmente desde que estas vertientes disciplinarias comenzaron a perfilarse a mediados del siglo XX. Desde la perspectiva epistemológica, la investigación intenta establecer relaciones de algunos libros de historia urbana y del urbanismo con campos vecinos como la geografía, la historia económica y social, así como con la historia del arte y de la arquitectura; al mismo tiempo, en una perspectiva internacional, se aspira ubicar el desarrollo de la historiografía urbana latinoamericana con relación a las grandes corrientes

internacionales, especialmente la anglo-americana, la francesa, la italiana y la española.

Además del CIPOST y del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CDCH) de la UCV, el coloquio contó con el patrocinio del Departamento de Planificación Urbana de la Universidad Simón Bolívar (USB) y la Fundación para la Cultura Urbana. De manera muy especial, valga reconocer que, en su interés por promover el desarrollo de la historia urbanística en diferentes contextos, la International Planning History Society (IPHS) también patrocinó esta iniciativa modesta pero pionera en el medio venezolano.

### Una mirada latinoamericana

La primera sesión del coloquio echó una mirada a la escena latinoamericana desde dos perspectivas historiográficas diferentes. Con «Richard Morse: la producción de la idea de ‘ciudad latinoamericana’», Adrián Gorelik, de la Universidad Nacional de Quilmes, se centró en el rol del profesor norteamericano para desarrollar el concepto y la agenda de ese supuesto tipo continental de ciudad como categoría hacia mediados del siglo XX. Junto a otros académicos estadounidenses que ayudaron a articular el campo de los estudios urbanos latinoamericanos en ese período —incluyendo a John Friedmann y Richard Schaedel, entre otros— Morse fue figura clave desde sus primeros trabajos en los años 1940, cuando la sociología funcionalista y la teoría de la modernización comenzaban a penetrar los medios académicos del continente (MORSE, 1958). La posterior revisión de estos paradigmas en términos de la Teoría de la Dependencia marxista, llevó a otra fase de los trabajos de Morse, desde mediados de los años 1960 hasta los años 1970, antes de

<sup>1</sup> Una versión inglesa de este reporte fue enviada a solicitud del boletín *Planning History*, de la International Planning History Society (IPHS).

<sup>2</sup> Dentro del programa de Estudios Normativos, coordinado por la Prof. Dra. Julia Barragán, en el Programa Permanente de Estudios Posdoctorales (PPEP).

arribar a la agenda de la «cultura urbana latinoamericana» a comienzos de los 1980 (MORSE, 1971; 1975; HARDOY & *al.*, 1988). A través de esta evolución en su producción, que es representativa de los estudios urbanos en la región, una de las mayores contribuciones de Morse fue la revisión de algunos intelectuales latinoamericanos del siglo XIX y comienzos del XX —Miguel Samper, Joaquín Capelo, José Agustín García, Jorge Basadre, Gilberto Freyre, Ezequiel Martínez Estrada— en busca de sus ideas con respecto a la ciudad y la urbanización (MORSE, 1978).

La siguiente participación —«Nueva historia y representación urbana. A la búsqueda de un corpus»— se derivó de un aspecto de mi investigación sobre la historiografía urbana en América Latina, aunque buena parte del texto consideró en primer lugar elementos conceptuales referentes a la historia cultural urbana. Sobre la base de algunas características historiográficas —retorno a la narrativa, tendencia a la micro-historia y la historia cultural —que, a mi entender, han marcado el debate de la nueva historia (BURKE, 2001; CHARTIER, 2000), se trató de identificar elementos que han contribuido a explorar la ciudad en términos de representación (Stieber, 1999). Buscando establecer un corpus de obras y autores en este sentido, en la segunda parte de la ponencia fueron comentados brevemente algunos estudios de naturaleza diversa, cuyos autores han abordado, desde perspectivas históricas, la relación entre ciudad y representación (MUMFORD, 1961; CHOAY, 1979; 1983; SUTCLIFFE, 1984; 1995; 1998; SICA, 1991; SENNETT, 1993; 1996; LEHAN, 1998; HALL, 1999, entre otros). Esta suerte de nueva historia cultural fue finalmente ilustrada a través de una serie de ejemplos provenientes de los estudios literarios y urbanos en América Latina (MORSE, 1978; ROMERO, 1984; RAMA, 1984; HARDOY & *al.*, 1988), en los que, entre otros rasgos, se entretejen las fuentes y los discursos especializados y no especializados, estableciendo reveladores modos de cómo los imaginarios enriquecen las aproximaciones de la historiografía urbana tradicional.

### Estado del arte en Venezuela

Tal como fuera solicitado en las invitaciones, las participaciones de los

ponentes nacionales estaban supuestas a ofrecer una revisión de la constitución de las vertientes de la historia urbana y urbanística, así como el estado del arte en Venezuela, con especial referencia a líneas de investigación que los grupos universitarios han venido desarrollando. Se aspiraba a que los representantes de algunas universidades con programas de arquitectura y urbanismo reflexionaran sobre los componentes disciplinarios de la geografía, la historia económica, social, del arte y de la arquitectura que han sido más influyentes en cada enfoque institucional, si es que tal enfoque existe. Al mismo tiempo, se pedía considerar la relación con otras manifestaciones teóricas y profesionales que han nutrido a la historiografía, tales como la teoría de la arquitectura y la práctica de la conservación patrimonial. Obviamente era una agenda demasiado ambiciosa para ser cubierta por cada ponencia, lo que no supe prever por mi parte en tanto organizador; afortunadamente, sin embargo, el conjunto de las ponencias terminó completando, desde perspectivas individuales más que institucionales o regionales, los diferentes componentes urbanos de ese mapa historiográfico venezolano.

Así, en la segunda sesión, dos académicos de la UCV —la más antigua y grande del país— ofrecieron aproximaciones individuales al campo. Partiendo de los resultados de su programa de investigación emprendido desde finales de los años 1980 (MARTÍN, 1994; 1996; MARTÍN & *al.*, 2001), Juan José Martín Frechilla pretendió superar la tradicional elusión de historiadores profesionales y asimilados con respecto a la reflexión teórica sobre sus investigaciones; aquélla les ha llevado a dejar las cuestiones historiográficas relativas a la construcción del conocimiento histórico y sus concepciones, así como a la elaboración de modelos interpretativos, al cuidado de filósofos y, sobre todo, asimilados. La historia ha pasado, desde su constitución como disciplina profesional —departamentos universitarios, congresos, revistas, doctorados, asociaciones —a finales del siglo XIX hasta hoy, de la restricción de sus fronteras —para afirmarse frente a las otras disciplinas sociales que entonces confrontaban procesos similares— a la desbordada fragmentación actual de sus



objetos de estudio; pero en medio, también, de las crisis de definición que la invasión de nuevos territorios conlleva, sobre todo en cuanto a métodos y fuentes. Las conexiones transversales escapan a fronteras por demás ilusorias, y el crecimiento exponencial del conocimiento y la profundización se revelan cuando se acota la realidad. Al relacionar historia y ciudad algunos de estos asuntos afloran, tal como Martín trató de mostrar.

La reflexión de Juan José Pérez Rancel partió de sus estudios doctorales sobre las posibilidades de proyectar y construir en la Venezuela del siglo XIX, y que han sido publicados parcialmente en su prolijo libro *Agustín Codazzi. Italia y la construcción del Nuevo Mundo* (PÉREZ RANCEL, 2002). En su ponencia se evidenció expresamente la inevitable interrelación entre las diversas disciplinas involucradas en la construcción del espacio, en el momento en que las nacionalidades venezolana y neogranadina se estaban diferenciando. A través del estudio del rol protagónico del italiano Codazzi (1793-1859) en esa construcción, se analizó su actuación sobre las ciudades de Maracaibo y Barinas y sus propuestas de fundación de colonias agrícolas como instrumento de población y ocupación territorial en ambas naciones, entre 1840 y 1860. Las múltiples escalas de intervención fueron puestas en relación con las diversas disciplinas que en ese período definen los objetos de interés de Codazzi, desde la ingeniería civil y la geografía física, hasta la urbanística y posteriormente el ordenamiento territorial.

Una última sesión, que podría decirse de carácter más local, fue inaugurada por Alfonso Arellano, de la Universidad Nacional Experimental del Táchira (UNET), en los Andes venezolanos. Su ponencia reelaboró un acercamiento crítico a la historiografía de la Caracas guzmancista efectuado en cursos dictados en el postgrado en Historia de la Arquitectura de la UCV, donde Arellano ha sido profesor visitante. Del análisis de las clases y de la propia literatura de apoyo se extrajo el encuentro con una poco desarrollada pero heterogénea construcción de significados históricos sobre la capital de los gobiernos de Antonio Guzmán Blanco (1870-1888). La ponencia de Arellano destacó el significado de la llamada Caracas «guzmancista» y su generalizada adopción historiográfica (GASPARINI & al., 1969;

GALEY, 1973; ZAWISZA, 1989; ALMANDOZ, 1997, entre otros), así como los distintos componentes y ensamblajes discursivos a que el análisis crítico dio lugar. En una suerte de ejercicio hipotético, se discutió finalmente el papel historiográfico que habría cumplido esa Caracas, en caso de suspender el atributo de guzmancista a la capital del último tercio del siglo XIX. Esto generó una interesante discusión entre los asistentes, quienes señalaron que la figura de Guzmán se encuadra en el mito del reformista urbano en las capitales de la segunda mitad del XIX en América Latina —Alvear en Buenos Aires, Vicuña Mackenna en Santiago, Dom Pedro II y Pereira Passos en Río de Janeiro— cuyo referente último es el Haussmann del París de Napoleón III (NEDELL, 1987; GUTIÉRREZ, 1992; ALMANDOZ, 2002).

El único reporte verdaderamente regional del coloquio fue presentado por Beatriz Febres-Cordero y Miriam Salas, de la Universidad de Los Andes (ULA). Su ponencia abordó dos tópicos: primeramente, la revisión de la historiografía urbana de Mérida hasta mediados del siglo XX (AMAYA, 1989; PÁEZ, 1992, entre otros), abarcando sus relaciones con la crónica y la geografía, la historia económica y social, la historia del arte y de la arquitectura, y la conservación patrimonial. En segundo lugar, la propuesta de un método histórico para el estudio de la evolución urbanística merideña a partir de los años sesenta, para lo cual las autoras se apoyan en sus propios proyectos de historia y diseño urbano (SALAS, 2002; FEBRES-CORDERO, 2003).

Siguiendo su línea de investigación sobre conservación patrimonial, la ponencia de GONZÁLEZ CASAS (2002), de la USB, exploró la conexión entre creación, repetición, precedente, memoria y la enseñanza de la historia y la conservación en arquitectura y urbanismo. La didáctica fue examinada en diferentes contextos y momentos, en búsqueda de posibles relaciones entre actos creativos y libertad de creación, por una parte, así como historia y la conservación de la memoria, por la otra. La primera parte de la ponencia discutió la supuesta conexión entre la solidez de la repetición *vis-à-vis* la ligereza del instante creativo, así como el posible rol de la memoria y la historia como intermediarios. La segunda parte analizó el tema de la enseñanza de la historia en la

formación profesional en arquitectura y urbanismo, tomando en cuenta aproximaciones recientes y la evolución de los programas académicos, tanto internacionales como locales. Finalmente se miró a la función de la conservación patrimonial en académicos, particularmente desde el punto de vista de su relación con la planificación y el diseño urbanos.

### Debates y conclusiones

Desde el alcance internacional hasta la historia local, un mapa de las tendencias actuales de la historiografía urbana en Venezuela puede completarse al poner juntos las ponencias y los debates del coloquio. Quizás demasiado ambiciosamente, mi propia investigación en los últimos años ha tratado de, en primer lugar, establecer comparaciones entre Caracas y las capitales latinoamericanas en términos de emergencia de una cultura urbana moderna y de las bases técnicas e institucionales del urbanismo (ALMANDOZ, 1997; 2002); en segundo lugar, bosquejar los comienzos de la historiografía urbana latinoamericana, dentro de un marco internacional (ALMANDOZ, 2003; 2003a; 2003b). Mientras tanto, los colegas de la UCV parecen haber trabajado más en el proceso de la ocupación y construcción territorial venezolanas desde el siglo XIX. La biografía de un ingeniero polifacético como Codazzi, ha llevado a PÉREZ RANCEL (2002) a explorar y entretelar la relación entre disciplinas en la «arquitectura del territorio» —tal como el investigador mostró en una ponencia que reconoció su propia identificación con el sujeto histórico. Mucho de confesión personal tuvo también el itinerario de Martín Frechilla a través del dominio de la historia social, al tratar de dar claves de su investigación de tres lustros sobre las bases urbanísticas de la Venezuela moderna, en términos de instituciones, pioneros, proyectos y planes (MARTÍN FRECHILLA, 1994; 1996).

La retroalimentación entre docencia, investigación e historiografía urbana ha sido un factor importante en los proyectos de los colegas de otras universidades. Éste ha sido el caso de Febres-Cordero y Salas, para quienes la historiografía de Mérida ha nutrido sus aproximaciones al diseño y la

planificación urbana de la capital andina. La experiencia docente en cursos de postgrado también ha llevado a una revisión de algunas categorías adoptadas por la historiografía urbana venezolana, tales como la de la Caracas «guzmancista», cuya combinación de un período y una figura histórica con una renovación arquitectónica y urbana, son claramente distinguidos por Arellano, mientras revela significados de contribuciones previas a la historia local de la capital venezolana. La reflexión de González Casas sobre la memoria, la creatividad y la historia también ha sido alimentada por su experiencia en la enseñanza en la USB, donde su investigación de diez años sobre conservación del patrimonio monumental también ha tratado de establecer un contexto internacional de este campo, todavía incipiente en Venezuela.

A diferencia de otros eventos de esta naturaleza a los que he asistido o sobre los que he leído (HANDLIN & *al.*, 1967; DYOS, 1968; HARDOY & *al.*, 1968; 1975; 1977), algo que no apareció de manera explícita en los debates del coloquio fue la cuestión, nunca resuelta, sobre la extensión de la historia «urbana» o «urbanística» como tal. Sin embargo, estuvo implícita en o derivada de nociones utilizadas en algunas de las intervenciones, tales como la de la historia urbana en tanto «campo de tensiones» en Gorelik, o del urbanismo como «zona intersticial» entre disciplinas precedentes, según Almandoz; también en la búsqueda que hiciera Martín Frechilla a través de los significados de la «construcción» de la Venezuela moderna, o de la «arquitectura del territorio» que Pérez Rancel recreara a propósito de Codazzi.

Al final del día, el coloquio fue saludado como una iniciativa pionera por los participantes, quienes se manifestaron dispuestos a fortalecer vínculos entre los escasos pero productivos núcleos de docencia e investigación sobre historia urbana y del urbanismo en Venezuela. Buscando instituir este tipo de encuentros, se logró una propuesta para celebrar un próximo coloquio en la UNET, San Cristóbal, en los Andes venezolanos, en un plazo de dos años. Esperemos que así sea, para seguir coloreando el mapa de la historiografía urbana en el país.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALMANDOZ, A. (2003): «Historiografía urbana en Latinoamérica. Del positivismo al postmodernismo», *Diálogos. Revista do Departamento de História. Universidade Estadual de Maringá*, n° 7: 117-156.
- (2003a): «El urbanismo: teorías, prácticas e historiografía en América Latina. Entrevista a Roberto Segre», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Tercera Época, Vol. XXXV, n° 135: 200-207.
- (2003b): «Framing Latin America's Urban Historiography. An Interview with Professor Anthony Sutcliffe», *Planning History*, vol. 25, n° 1: 15-20.
- (ed.) (2002): *Planning Latin America's Capital Cities, 1850-1950*. Routledge, Londres y Nueva York.
- (1997): *Urbanismo europeo en Caracas (1870-1940)*. Fundarte, Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- AMAYA, C. (1989): *Geografía urbana de una ciudad: el caso de Mérida*. Universidad de Los Andes, Mérida.
- BURKE, P. (ed.) (2001): *New Perspectives on Historical Writing* (1991). Polity Press, Cambridge.
- CHARTIER, R. (2000): *Cultura escrita, literatura e historia*, ed. Alberto Cue. Fondo de Cultura Económica, México.
- CHOAY, F. (1983): «Pensées sur la ville, arts de la ville», en M. AGULHON (ed.), *Histoire de la France urbaine. La ville de l'âge industriel. Le cycle haussmannien*. Seuil, París, vol. IV: 158-271.
- (1979): *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie* (1965). Éditions du Seuil, París. *El urbanismo, utopías y realidades* (1970), trad. Luis del Castillo. Lumen, Barcelona, 1976.
- DYOS, H.J. (ed.) (1968): *The Study of Urban History*. Edward Arnold, Londres.
- FEBRES-CORDERO, B. (2003): *La arquitectura moderna en Mérida, 1950-1959*. Universidad de Los Andes, Mérida.
- GALEY, J. (1973): «A city comes of age: Caracas in the era of Antonio Guzmán Blanco», *Boletín del Centro de Investigaciones Históricas y Estéticas*, n° 15, febrero: 77-113.
- GASPARINI, G. & J.P. POSANI (1969): *Caracas a través de su arquitectura*. Fundación Fina Gómez, Caracas.
- GONZÁLEZ CASAS, L. (2002): *Urbanismo y patrimonio. La conservación de los centros históricos*. Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), Caracas.
- GUTIÉRREZ, R. (1992): *Buenos Aires. Evolución histórica*. Escala, Bogotá.
- HALL, P. (1999): *Cities in Civilization. Culture, Innovation and Urban Order* (1998). Phoenix Giant, Londres.
- HANDLIN, O. & J. BURCHARD (eds.) (1967): *The Historian and the City* (1963). The MIT Press, Cambridge, Mass.
- HARDOY, J. & R. MORSE (comps.) (1988): *Repensando la ciudad de América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires.
- HARDOY, J.E. & R.P. SCHAEDEL (comps.) (1977): *Asentamientos urbanos y organización socioproductiva en la historia de América Latina*. Ediciones Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Buenos Aires.
- (1975): *Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia*. Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Buenos Aires.
- (1968): *El proceso de urbanización en las Américas desde sus orígenes hasta nuestros días*. Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- LEHAN, R. (1998): *The City in Literature. An Intellectual and Cultural History*. University of California Press, Berkeley.
- MARTÍN FRECHILLA, J.J. (1996): «La Comisión Nacional de Urbanismo, 1946-1957 (origen y quiebra de una utopía)», en A. LOVERA (comp.), *Leopoldo Martínez Olavarria. Desarrollo urbano, vivienda y estado*. Fondo Editorial ALEMO, Caracas: 157-210.
- (1994): *Planes, planos y proyectos para Venezuela: 1908-1958. (Apuntes para una historia de la construcción del país)*. Universidad Central de Venezuela, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Caracas.
- Y. TEXERA ARNAL (comps.) (2001): *Así nos vieron (Cultura, ciencia y tecnología en Venezuela, 1830-1940)*. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela.
- MORSE, Richard M. (1978): «Los intelectuales latinoamericanos y la ciudad (1860-1940)», en J.E. HARDOY & R.M. MORSE & R.P. SCHAEDEL (eds.), *Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización en América Latina*. CLACSO, Ediciones SIAP, Buenos Aires: 91-112.
- (1975): «El desarrollo de los sistemas urbanos en las Américas durante el siglo XIX», en J.E. HARDOY & R.P. SCHAEDEL (eds.), *Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia*. Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Buenos Aires: 263-290.
- (1971): «Latin American cities in the 19<sup>th</sup> century: approaches and tentative generalizations», en R.M. MORSE & M.L. CONNIF & J. WIBEL (eds.), *The Urban Development of Latin America 1750-1920*. Center for Latin American Studies, Stanford University, Stanford: 1-21.
- (1958): *From Community to Metropolis, a Biography of São Paulo, Brazil*. University of Florida Press, Gainesville.
- MUMFORD, L. (1961): *The City in History. Its Origins, its Transformations, and its Prospects*. Harcourt, B. & World, Nueva York; *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*, trad. E.L. REVOL (1966). Ediciones Infinito, Buenos Aires, 1979, 2ts.
- NEDELL, J. (1987): *A tropical belle époque. Elite, culture and society in turn-of-the-century Rio de Janeiro*. Cambridge University Press, Cambridge.
- PÁEZ RIVADENEIRA, C. (1992): *La Plaza Mayor de Mérida. Historia de un tema urbano*. Academia Nacional de la Historia, Caracas.
- PÉREZ RANCEL, J.J. (2002): *Agustín Codazzi, Italia y la construcción del Nuevo Mundo*. Petroglifo Producciones, Caracas.
- RAMA, Á. (1984): *La ciudad letrada*. Ediciones del Norte, Hanover.
- ROMERO, J.L. (1984): *Latinoamérica: las ciudades y las ideas* (1976). Siglo Veintiuno, México.
- SALAS, M. (2002): *Huellas de ciudad*. Universidad de Los Andes, Mérida.
- SENNETT, R. (1996): *Flesh and Stone. The Body and the City in Western Civilization* (1994). Faber and Faber, Londres.
- (1993): *The Conscience of the Eye. The Design and Social Life of Cities* (1990). Faber and Faber, Londres.
- SICA, P. (1991): *L'immagine della città da Sparta a Las Vegas* (1970). Laterza, Bari.
- STIEBER, N. (1999): «Microhistory of the Modern City: Urban Space, Its Use and Representation», *Journal of the Society of Architectural Historians*, vol. 58, n° 3, septiembre: 382-391.
- SUTCLIFFE, A. (1998): «The Planner at the Movies: The silver screen as a mirror of planning and architecture, 1918-1998», en Robert FREESTONE (ed.), *20th Century Urban Planning Experience. 8th International Planning History Conference*. International Planning History Society, University of New South Wales, Sidney: 886-893.
- (1995): «The Impressionists and Haussmann's Paris», *French Cultural Studies*, VI: 197-219.
- (ed.) (1984): *Metropolis, 1890-1940*. Mansell, Londres.
- ZAWISZA, L. (1989): *Arquitectura y obras públicas en Venezuela. Siglo XIX*. Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 3ts.

## Memoria Histórica

Javier GARCÍA-BELLIDO

PRESENTACIÓN: Continuando con los intentos del primer tercio del siglo XX en concebir una legislación urbanística que superase la pesada herencia fraccionaria de los ensanches e incorporase una visión más global y unitaria del municipio, recogemos aquí el Proyecto de ley del liberal Joaquín Ruiz Jiménez de 1916, obsesionado también con el problema acuciante del extrarradio de la capital con aquellos «suburbios infecciosos y antiestéticos ... donde anidan la miseria y la muerte» (como también se lamentara el precedente proyecto de 1914 del conservador Sánchez Guerra con las «barriadas inmundas y misérrimas», reproducido en *CyTET* 139). Su propuesta da un paso adelante muy notable al añadir, a las expropiaciones **parciales** de sólo viales y rondas (a las que se ceñía la tímida propuesta de Sánchez Guerra de 1914), la opción de una **municipalización** total y a perpetuidad, con cesión en usufructo del derecho de superficie a los particulares, abriendo de par en par la nueva alternativa de la expropiación **total** del suelo necesario del extrarradio (opción que fuera paladinamente barajada y desechada en el precedente proyecto de Sánchez Guerra). Esta de 1916 será la primera vez que —con todas las consideraciones y respetos a la omnipoderosa ideología de la propiedad fundiaria— se aborde legislativamente la expropiación *total* por *interés social* de toda la zona de urbanización futura (no de los ensanches, sino de la corona siguiente), superando el concepto de la simple *utilidad pública* de los viales, el cual, desde 1836, cerraba el paso a las grandes operaciones expropiatorias urbanas de los ensanches que ya propusiera, en vano, Cerdá en 1860. La justificación económica en la recuperación de plusvalías públicas que esta opción ofrece, al allegar «al pro-común todos los aumentos de riqueza» asegurando «a la municipalidad una fuente de recursos en el transcurso del tiempo que la permitirán atender con holgura a las exigencias urbanas...» queda pioneramente expuesta en este olvidado proyecto de ley. No obstante, se siguen estimulando las cesiones voluntarias de viales y el pago de los costes de urbanización de polígonos con los ya viejos métodos fiscales de condonación de impuestos y recargos municipales. (JGB).

### Proyecto de Ley sobre Urbanización del Extrarradio de Madrid,

[Presentado el 29-V-1916 por don Joaquín RUIZ JIMÉNEZ, Ministro de la Gobernación (entre 30/IV/1916 y 19/IV/1917), siendo Presidente del Consejo de Ministros el Conde de Romanones (liberal, XII/1915-IV/1917) Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados, Legislatura 1916, Apéndice 3 al número 16].

#### A LAS CORTES

El rápido incremento de la población de Madrid; el elevado precio de los solares en su interior y ensanche; el deseo de vivir más amplia e higiénicamente, dentro de la posible economía, y otra multitud de causas, han determinado un enorme desarrollo de las construcciones en extrarradio, que, por carencia de disposiciones

reguladoras, se agrupan en él sin orden ni concierto alguno, y no obedeciendo, por consiguiente, a los más elementales principios de la higiene, forman núcleos insalubres de vivienda, donde anidan la miseria y la muerte.

De persistir por más tiempo el anárquico estado del extrarradio, llegaría nuestra metrópoli a estar completamente rodeada por un conjunto de suburbios infecciosos y antiestéticos, que constituirán un grave peligro para la salud pública y una notoria prueba de atraso e incultura.

Es pues, evidente la necesidad de una ley que dé medios al Municipio para extender su acción urbana hasta esa zona, a fin de que la vida pueda desarrollarse en ella en condiciones que respondan a las necesidades del moderno vivir, evitando radicalmente su caótico estado actual.

Aprobado ya por el Excelentísimo Ayuntamiento el correspondiente plan de urbanización, se ofrecen para conseguir este fin



dos soluciones. Una la de la expropiación de los terrenos necesarios para las grandes arterias radiales y envolventes que integran el aludido plan, dejando a la iniciativa particular proyectar y urbanizar las vías comprendidas dentro de los polígonos que aquéllas limitan, con sujeción a determinadas reglas que garanticen su cómoda vialidad, higiene y ornamento, previa la formación de planes, cuya aprobación corresponderá a la Corporación municipal; y otra, la de la municipalización del suelo, mediante la expropiación total de los terrenos del extrarradio, cuya propiedad pasará a perpetuidad al Ayuntamiento, que podrá ceder aquéllos en usufructo mediante el pago de un cánón anual, a las entidades y particulares que quieran utilizarlo.

La primera solución tiene la ventaja de exigir, desde el punto de vista económico, un menor dispendio, puesto que la expropiación se limita a los terrenos necesarios para la red de vías que integran el plan; pero en cambio ofrece el inconveniente de que no llegan al pro-común todos los aumentos de riqueza.

El segundo, si bien demanda un mayor sacrificio asegura a la municipalidad una fuente de recursos en el transcurso del tiempo, que la permitirán atender con holgura a las exigencias urbanas de una misma población cada día más creciente en orden a la comodidad e higiene del vecindario.

Dichas dos soluciones se comprenden en este Proyecto de ley a fin de que, como es lógico, el Ayuntamiento opte por aquella que estime más conveniente.

Sea cual fuere la solución que aquél adopte al verificar las expropiaciones, es preciso inspirarse en un profundo respeto a la propiedad, siempre que ésta, por egoísmos e intereses mal entendidos, no tienda a oponerse abiertamente al bien público. Por ello, si el Ayuntamiento opta por la expropiación parcial de los terrenos afectados por la mejora, cabe invitar a los propietarios a que hagan determinados sacrificios mediante la concesión de ciertas ventajas; y teniendo en cuenta la utilidad que, lógicamente, han de obtener por el incremento de valor de sus inmuebles, cabe también apelar para efectuar la expropiación de las partes alicuotas de los mismos que sean necesarias a medios legales que regulen la forma de llevarlas a cabo, como se hizo al extender la urbanización de Madrid y Barcelona a sus zonas de ensanche. Mas si es lógico en este caso invitar a los propietarios a que hagan sacrificios y apelar a una ley especial para llevar a cabo las expropiaciones, no lo es imponer limitación alguna a la propiedad, cuando yendo a expropiarse la totalidad de las parcelas, ninguna utilidad podrán obtener sus actuales dueños. Debe ser, pues, si el Ayuntamiento optara por la expropiación total, efectuar la adquisición de

terrenos ateniéndose a la ley general de 10 de enero de 1879 [ver *CyTET* n° 115, 1998].

Fundado en las consideraciones anteriores, el Ministro que suscribe tiene el honor de someter a las Cortes el siguiente

## PROYECTO DE LEY

### CAPÍTULO I. Disposiciones generales

**Artículo 1.º** En armonía con lo dispuesto en los artículos 2.º y 11 de la ley de 10 de enero de 1879, se declaran obras de utilidad pública las relativas a la urbanización de los alrededores de Madrid, llamados vulgarmente extrarradio hasta su término municipal, en la parte que determina el proyecto, que, con dicho objeto, aprobó su Ayuntamiento en 31 de marzo de 1911.

**Art. 2.º** El Ayuntamiento, en el plazo de tres meses, a contar de la fecha en que sea promulgada esta ley, decidirá si la urbanización de dichos alrededores va a efectuarse expropiando solamente los terrenos que crea necesarios para las vías proyectadas y necesidades que prevea, o si, por el contrario, estima más conveniente la adquisición de todos los enclavados en la zona afectada por la reforma.

### CAPÍTULO II. Ingresos que para realizar la urbanización del extrarradio se conceden al Ayuntamiento de Madrid e inversion de los mismos

**Art. 3.º** Para tal fin, además de las cantidades que como gastos voluntarios pueda anualmente incluir dicho Ayuntamiento en su presupuesto, se le conceden:

*Primero.* El importe de la contribución territorial y *recargos municipales ordinarios* que, durante un período de treinta años, satisfaga la propiedad comprendida en la zona de extrarradio. Dicho período se contará: para las fincas existentes desde el año siguiente a la promulgación de esta ley, y para las construcciones que se levanten desde que, con arreglo a lo legislado, deba el propietario pagar cuota al Tesoro.

*Segundo.* La mitad del importe, durante igual período de treinta años a partir del año siguiente al en que se promulgue esta ley, de los derechos que correspondan a la Hacienda por transmisiones de dominio de solares y edificios situados en la zona de extrarradio.

*Tercero.* Un recargo extraordinario del 4 por ciento de la riqueza imponible sobre el cupo de la contribución territorial que satisfagan los edificios comprendidos en la referida zona. Dicho recargo extraordinario durará



hasta que estén cubiertas por el Ayuntamiento todas las obligaciones a que haya dado lugar el establecimiento de servicios públicos en la zona del extrarradio; pero en ningún caso podrá exceder, para cada finca, de veinticinco años, contados desde la fecha que haya comenzado o comience a contribuir por territorial.

*Cuarto.* El importe de las parcelas de procedencia municipal que, por virtud de plano de extrarradio, deban ser agregadas a los solares edificables.

*Quinto.* Los ingresos que se obtengan por señalamiento de alineaciones y licencias de construcciones en el extrarradio.

*Sexto.* El importe del cánon que se fijen a los solares que se arrienden a entidades o particulares, si el Ayuntamiento acordara la expropiación total.

*Séptimo.* Las cantidades que perciban por concepto de conservación, mejora y sostenimiento de los servicios establecidos en las calles a que hace referencia el artículo 11.

**Art. 4.º.** Todos estos ingresos deberán *exclusivamente* destinarse a cubrir los gastos que ocasionen las obras de urbanización de la zona del extrarradio.

### CAPITULO III. Sobre emision de empréstitos

**Art. 5.º.** El Ayuntamiento de Madrid, previa autorización del Gobierno, no podrá emitir empréstitos sobre la base de los ingresos que se detallan en el artículo 3.º, con excepción del 6.º, si optara por la expropiación parcial de los terrenos, y con la totalidad de los ingresos especificados; la garantía hipotecaria de los terrenos adquiridos; y el aval del Estado para suplir la diferencia entre los que obtenga y la cantidad anual a abonar en concepto de amortización e intereses del empréstito emitido, si hubiere acordado la expropiación total.

El proyecto de estos empréstitos habrá de invertirse, *exclusivamente*, en los gastos que ocasione la urbanización del extrarradio.

### CAPITULO IV. De lo que corresponde urbanizar al municipio y a los propietarios

**Art. 6.º.** Si el Municipio opta por la adquisición total de los terrenos de la zona objeto de la reforma, a éste incumbe la urbanización completa de la misma.

Si optara por adquirir exclusivamente los terrenos necesarios para llevarla a cabo, corresponde al Municipio realizar todos los

trabajos de urbanización de las calles, plazas y paseos que aparecen en el mencionado proyecto para la urbanización del extrarradio.

**Art. 7.º.** Las calles que tracen los propietarios dentro de los polígonos determinados por las vías oficiales que figuran en dicho proyecto, tendrán el carácter de las que como particulares definen las Ordenanzas municipales de Madrid en su artículo 815.\*

**Art. 8.º.** Los propietarios de cada uno de los polígonos determinados por las vías oficiales, dentro del plazo de un año a partir de la promulgación de esta ley, y sin más limitaciones que las que determina el proyecto ya citado, presentarán a la aprobación del Ayuntamiento los planos de vías con sus alineaciones y rasantes que formen para la urbanización de los referidos polígonos.

Si no lo hicieren dentro del plazo fijado, correrá su ejecución a cargo del Ayuntamiento y cuenta de los interesados.

**Art. 9.º.** Toda edificación que, sin fachada a vía oficial, se levante dentro de un polígono, será puesta en comunicación en cuanto se haya terminado con la más próxima de carácter oficial que se halle urbanizada, instalando los propietarios a su costa, en la calle particular que sirva para establecerla, el pavimento adecuado, el alcantarillado, el alumbrado y los servicios de agua, si existiesen, en la vía oficial a que afluya.

**Art. 10.** Para resolver todas las cuestiones que puedan suscitarse, determinar las cantidades con que deban contribuir los propietarios de cada polígono, que serán proporcionales al valor de los terrenos que en ellos posean, y época en que se deberán pagar dichas cantidades, se creará una Junta de propietarios por cada polígono que por sí misma se administrará y determinará por votos que correspondan al valor de la propiedad de cada votante, lo que estime pertinente respecto a todo lo expuesto y sobre cuantas cuestiones se planteen relativas a la urbanización de los polígonos.

La manera de constituirse dichas Juntas, su modo de funcionar y recursos que contra sus acuerdos quepa interponer, se determinarán en el oportuno reglamento para la ejecución de esta ley.

**Art. 11.** Establecidos todos los servicios de una calle del interior de un polígono será cedida al Ayuntamiento en las condiciones que marca el artículo 822 de las Ordenanzas municipales de Madrid, abonando los propietarios de las fincas construidas en ella un cánon por la conservación, mejora y sostenimiento de todos los servicios en ella instalados, que en ningún caso podrá exceder de 50 céntimos por año y metro cuadrado de la superficie de la vía comprendida entre la línea de fachada, dos normales a ésta en sus extremos y el eje de la calle.

## CAPÍTULO V. De la cesión gratuita de terrenos y de la urbanización de vías por los propietarios

**Art. 12.** A las Empresas y particulares que donen al Ayuntamiento la propiedad de todos los terrenos necesarios para una calle o plaza de las que figuran en el proyecto aprobado por el Ayuntamiento, costeen su explanación, alcantarillado, aceras, empedrado, alumbrado y servicio de agua, se les condonará el importe de la contribución territorial y recargos municipales expresados en el número primero del artículo 3.º y el especial que se autoriza en el tercero del mismo artículo, por el tiempo y en la forma que, con aprobación del Gobierno, el Ayuntamiento determine.

**Art. 13.** Se condonará a los propietarios de fincas situadas en las calles objeto del artículo 7.º, que se cedan al Ayuntamiento en las condiciones que se determinan en el 11, el recargo extraordinario a que hace referencia el número tercero del artículo 3.º correspondiente a las fincas ya construidas, durante los años que a partir del siguiente al de la cesión tuvieran aún que pagarle, y no lo satisfarán por la que construyan después de la cesión de la calle.

**Art. 14.** A los propietarios o Empresas que, sin costear las obras a que en el artículo 12 se hace referencia, donen en propiedad al Ayuntamiento la quinta parte de la superficie total de la parcela edificable que tenga fachada sobre la vía o vías oficiales que se haya acordado que se abran al servicio público, se les condonará el recargo extraordinario a que se refiere el número tres del artículo 3.º, correspondiente a todas las fincas que se construyan sobre la parcela de que se trate.

Si la parte de la parcela a tomar por el Ayuntamiento para la vía o vías oficiales sobre que tiene fachada o fachadas fuera menor de la quinta parte mencionada, deberán pagar al mismo los propietarios el importe, según tasación pericial, del número de metros correspondiente hasta completar dicha quinta parte para tener derecho al beneficio indicado.

En ningún caso, aunque la parcela tuviera fachada a varias calles, tendrá su propietario que donar más de la quinta parte de la misma para gozar del antedicho beneficio. Dicha donación de la quinta parte deberá ser hecha en cuanto se haga la primera vía que afecte a la parcela.

## CAPÍTULO VI. De las expropiaciones

**Art. 15.** Si el Ayuntamiento hubiere acordado la ocupación total de los terrenos se harán las expropiaciones con arreglo a la vigente ley de Expropiación forzosa de 10 de enero de 1879 [cfr. *CyTET* n.º 115], con la modificación introducida en su artículo 29 por la de 30 de julio de 1904<sup>1</sup>. Si se hubiera decidido por ocupar solamente los terrenos necesarios para la ejecución del proyecto y necesidades que estimara, se realizarán las expropiaciones con arreglo a lo que se dispone en esta ley, aplicando para los casos en ella no previstos la ya citada de 10 de enero de 1879.

**Art. 16.** El Ayuntamiento tiene derecho a expropiar la totalidad de la finca o fincas que hayan de tener fachada sobre las nuevas vías, cuyos dueños se nieguen a ceder la quinta parte en la forma expresada en el artículo 14.

En este caso se harán las valoraciones de las fincas con arreglo al amillaramiento y, en su defecto, al líquido imponible correspondiente a cada una, durante los dos años anteriores a aquel en que se promulgue esta ley.

El Ayuntamiento podrá traspasar dicho derecho en igual forma y condiciones a cualquier empresa o particular que se comprometa a hacer dicha cesión o a pagar, en el caso de que la vía o vías oficiales que afecten a la finca no exigieran la ocupación total de la referida quinta parte, la cantidad necesaria para que resulte efectiva dicha cesión.

Los terrenos de las fincas adquiridas en este caso por empresas o particulares, pasarán a ser propiedad del Ayuntamiento a los noventa y nueve años, con la obligación por parte de éste de conservar a los derecho-habientes de los que las adquirieron en el dominio útil de los terrenos y edificios que en ellos existan, mediante el pago de un cánón anual variable cada diez años, que se determinará en cada época tomando el 3 por 100 del valor que, según tasación pericial, tengan los terrenos ocupados por la finca que fue objeto de la adquisición.

**Art. 17.** En el caso de haber cedido el propietario la quinta parte de la parcela, si fuera preciso expropiarle para vía pública mayor superficie, la evaluación de ésta se hará de común acuerdo entre el Ayuntamiento y el propietario, debiendo servir de base para calcular el precio unitario el valor total de la parcela, dividido por el número de metros de la misma.

<sup>1</sup> El artº 29 de la LEF de 1879 quedó desarrollado y modificado detallada y reglamentariamente por el artículo único de la Ley de 30 de julio de 1904 (Gaceta del 2 de agosto) en el que se fijaban las cuantías del depósito previo a la ocupación no únicamente con arreglo a la hoja del perito

del propietario, como en la ley del 79, sino también por el justiprecio oficial, según los casos de estar o no amillorado y según fuera expropiación total, parcial o para usos públicos, reconociendo en todo caso como resarcimiento de daños un 4% anual de intereses de demora sobre las diferencias.

Igual base se tomará para determinar la cantidad que el propietario habrá de abonar al Ayuntamiento para hacer efectiva la cesión de la quinta parte cuando la calle no la ocupe totalmente.

**Art. 18.** Si habiendo cedido el propietario la quinta parte a que hace referencia el artículo anterior, no hubiese acuerdo entre éste y el Ayuntamiento, se efectuará la valuación sobre la base de lo preceptuado en dicho artículo, y tramitará el expediente a que dé lugar, en la forma que determinan los artículos 11, 12 y 13 de la Ley de Ensanche de poblaciones de 22 de diciembre de 1876.

**Art. 19.** Las parcelas que resulten inedificables a consecuencia del trazado de las vías oficiales y las que fueren totalmente ocupadas por éstas, serán expropiadas con arreglo a la ley de 10 de enero de 1879, modificada en su artículo 29 por la de 30 de julio de 1904 [ver nota 1].

**Art. 20.** No se procederá a la expropiación de edificio alguno a no ser que sea absolutamente indispensable para abrir la vía a que afecte.

**Art. 21.** Las dificultades que por el estado legal de la propiedad pudieran surgir para efectuar las cesiones y expropiaciones a que hacen referencia los artículos anteriores, serán resueltas ateniéndose a lo que preceptúa el artículo 25 de la vigente ley de ensanche de 26 de julio de 1892.

#### **CAPITULO VII. Utilizacion de los terrenos**

**Art. 22.** En el caso de la expropiación total, el Ayuntamiento conservará indefinidamente la propiedad de los terrenos adquiridos, arrendando, los que no utilizare, a las entidades y particulares que lo soliciten, mediante el pago de un cánón anual que se determinará cada diez años.

#### **CAPITULO VIII. Conservacion de las vías totalmente urbanizadas**

**Art. 23.** Una vez que se hallen instalados en la vía pública la totalidad de los servicios urbanos del suelo y subsuelo, su conservación pasará a ser cargo del presupuesto general municipal.

#### **CAPITULO IX. Ordenanzas para el Extrarradio**

**Art. 24.** Antes del plazo de un año, a partir de la fecha de la aprobación de esta ley, el Ayuntamiento formará unas Ordenanzas, que, una vez sancionadas en forma legal, regirán para dicha zona.

#### **CAPITULO X. De los presupuestos y cuentas del extrarradio**

**Art. 25.** Se formarán y aprobarán anualmente, con separación de los del Interior y del Ensanche, en igual forma y con sujeción a las mismas reglas que el presupuesto y cuentas generales del Municipio.

#### **CAPITULO XI. De la edificación fuera de la zona del extrarradio**

**Art. 26.** Una disposición ministerial determinará la zona colindante al extrarradio, en la que únicamente se podrá construir con carácter provisional.

#### **ARTÍCULOS ADICIONALES**

*Primero.* Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a las contenidas en este Ley.

*Segundo.* Un reglamento expedido por el Ministerio de la Gobernación determinará la forma de ejecutarse este Ley.

*Tercero.* Quedan aprobadas las pequeñas modificaciones que en los términos municipales de Madrid y pueblos colindantes aparecen el proyecto de urbanización del extrarradio sancionado por el Ayuntamiento de esta Corte en 31 de marzo de 1911.

*Cuarto.* Quedan asimismo aprobadas las modificaciones que se hacen en el referido proyecto al plano de urbanización del Ensanche, cuyo objeto es acordar ambas urbanizaciones. Estas modificaciones se ejecutarán con arreglo a la Ley vigente para la urbanización del Ensanche de 26 de julio de 1892.

*Quinto.* Las vías del Estado y de la provincia enclavadas en la zona a que afecta esta mejora pasarán a ser propiedad del Ayuntamiento y conservadas por su cuenta a partir del año siguiente al de la promulgación de esta Ley.

*Sexto.* Si hubiere ejecutadas algunas reformas urbanas, carreteras del Estado o de la provincia que afectaran al plan de urbanización del extrarradio objeto de esta Ley, tendrán carácter transitorio si no fueran compatibles con dicho plan. Las que estuvieren aprobadas o en trámite no podrán realizarse si se opusieran a la ejecución del mismo.

Madrid, 29 de mayo de 1916.  
El Ministro de la Gobernación,  
Joaquín Ruiz Jiménez.

## Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo.

### NORMATIVA ESTATAL

#### LEYES Y REALES DECRETO-LEYES

- *Ley 30/1992, 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.* Sentencia TS, 17 noviembre 2003, por la que se fija doctrina legal en relación con el artículo 58.4. (BOE 05.01.2004).
- *Ley 32/2003, 3 noviembre, General de Telecomunicaciones.* (Corrección de errores en BOE 19.03.2004).
- *Ley 33/2003, 3 noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.* Recurso de Inconstitucionalidad 596-2004, promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, contra determinados preceptos. (BOE 09.03.2004).
- *Ley 39/2003, 17 noviembre, del Sector Ferroviario.* Recursos de inconstitucionalidad promovidos por las CC.AA de Cataluña, Principado de Asturias, Aragón y Castilla-La Mancha. (BOE 22.03.2004).
- *Real Decreto Legislativo 1/2004, 5 marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.* (BOE 08.03.2004).
- *Real Decreto Legislativo 2/2004, 5 marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.* (BOE 09.03.2004 y Corrección de errores en BOE 13.03.2004).

#### REALES DECRETOS

- *Real Decreto 1796/2003, 26 diciembre, relativo al ozono en el aire ambiente.* (BOE 13.01.2004).
- *Real Decreto 125/2004, 23 enero, por el que se aprueba el Programa anual 2004 del Plan Estadístico Nacional 2001-2004.* (BOE 24.01.2004 y Corrección de errores en BOE 27.03.2004).
- *Real Decreto 181/2004, 30 enero, por el que se modifica el Real Decreto 1415/2000, 21 julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente.* (BOE 31.01.2004).
- *Real Decreto 430/2004, 12 marzo, por el que se establecen nuevas normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, y se fijan ciertas condiciones para el control de las emisiones a la atmósfera de las refinерías de petróleo.* (BOE 20.03.2004).
- *Real Decreto 435/2004, 12 marzo, por el que se regula el Inventario Nacional de Zonas Húmedas.* (BOE 25.03.2004).



**OTRAS DISPOSICIONES**

- Resolución 29 diciembre 2003 por la que se dispone la publicación de la Resolución de 16 diciembre 2003 sobre revisión del Padrón Municipal y el procedimiento de obtención de la propuesta de cifras oficiales de población. (BOE 06.01.2004).
- Resolución 30 diciembre 2003 por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros, 26 diciembre 2003, por el que se fija un nuevo precio básico nacional, por metro cuadrado de superficie útil, como referencia de los precios máximos de venta y renta de las viviendas acogidas a las medidas de financiación cualificada del Plan de Vivienda 2002-2005. (BOE 08.01.2004).
- Orden 23 enero 2004 de desarrollo y aplicación del Real Decreto 835/2003, 27 junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades Locales. (BOE 30.01.2004 y Corrección de errores en BOE 23.02.2004).
- Orden 5 febrero 2004 por la que se determina el volumen máximo de préstamos cualificados a conceder por entidades de crédito para financiar el Programa 2004 del Plan de Vivienda 2002-2005 y se asigna territorialmente parte del mismo. (BOE 12.02.2004).
- Resolución 6 febrero 2004 por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros 6 febrero 2004 por el que se amplían los límites del Parque Nacional de Doñana por incorporación de terrenos colindantes al mismo. (BOE 24.02.2004).
- Orden 13 febrero 2004 por la que se aprueba el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Granadilla (Tenerife). (BOE 26.02.2004).
- Resolución 16 febrero 2004 por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 febrero 2004, por el que se modifica el tipo de interés efectivo anual vigente para los préstamos cualificados concedidos o que se concedan en el ámbito del Plan de Vivienda de 2002-2005. (BOE 19.02.2004).
- Resolución 16 febrero 2004 por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros 13 febrero 2004, por el que se modifican los tipos de interés efectivos anuales vigentes para los préstamos cualificados concedidos en el marco de los Programas 1994 y 1995 (Plan de Vivienda 1992-1995), Programa 1998 (Plan de Vivienda 1996-1999) y Plan de Vivienda 1998-2001. (BOE 19.02.2004).
- Orden 25 febrero 2004 por la que se modifica el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Huelva, aprobado por Orden 14 marzo 1996. (BOE 09.03.2004).
- Orden 27 febrero por la que se complementan las previsiones del Plan Director del Aeropuerto de Tenerife Sur en cuanto a la ampliación del campo de vuelos. (BOE 03.03.2004).

Cerrado en BB.OO. 31.03.2004



NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Administración Local

LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 1/2004, 16 febrero, de aplicación al municipio de Logroño del régimen de organización de los Municipios de gran población. (BOR 19.02.2004 y BOE 01.03.2004).</li> <li>— Decreto 10/2004, 13 febrero, que crea y regula el registro de Entidades Locales. (BOR 19.02.2004).</li> </ul>
----------	---

### Agricultura

ANDALUCÍA	— Orden 26 enero 2004 que aprueba las Instrucciones Generales para la Ordenación de los Montes. (BOJA 06.02.2004).
ARAGÓN	— Decreto 58/2004, 9 marzo, que aprueba el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Zaragoza. (BOA 31.03.2004).
CANTABRIA	— Orden 22 diciembre 2003 que modifica la Orden 40/2003, 5 mayo, por la que se establecen medidas complementarias de desarrollo rural para zonas con riesgo de despoblamiento. (BOC 02.01.2004).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 6/2004, 23 enero, que establece normas generales de Protección en Terrenos Forestales Incendiados. (DOGV 27.01.2004).</li> <li>— Decreto 11/2004, 30 enero, que designa determinados municipios como zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias. (DOGV 03.02.2004).</li> </ul>

### Espacios Naturales

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 344/2003, 9 diciembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de las Nieves. (BOJA 22.01.2004).</li> <li>— Decreto 354/2003, 16 diciembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Andujar. (BOJA 05.02.2004).</li> <li>— Decreto 4/2004, 13 enero, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras Subbéticas. (BOJA 25.02.2004).</li> <li>— Decreto 48/2004, 10 febrero, que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana. (BOJA 04.03.2004).</li> <li>— Acuerdo 27 enero 2004 que aprueba los Planes de Desarrollo Sostenible de los Parques Naturales Cabo de Gata-Níjar, Sierras Subbéticas y Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (BOJA 05.03.2004).</li> <li>— Acuerdo 9 marzo 2004 que aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Sierra Nevada. (BOJA 26.03.2004).</li> </ul>
-----------	---

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Espacios Naturales (continuación)

CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Resolución 21 enero 2004 que hace pública la normativa íntegra del Plan Territorial Especial del Área de los Barrancos de Güímar, (Tenerife), aprobado definitivamente mediante acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 4 febrero 2003. (BOCAN 05.02.2004).</li> <li>— Resolución 27 febrero 2004 del Plan Director de la Reserva Natural Especial de Güigüí, término municipal de San Nicolás de Tolentino (Gran Canaria). (BOCAN 25.03.2004).</li> </ul>
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 2/2004, 15 enero, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Collados del Asón. (BOC 27.01.2004).</li> </ul>
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 23/2004, 2 marzo, que declara Monumento Natural Hoz de Beteta y Sumidero de Mata Asnos en los términos municipales de Beteta, Carrascosa y Cañizares de la provincia de Cuenca. (DOCM 16.03.2004).</li> </ul>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 234/2004, 16 marzo, que prorroga la vigencia de las normas generales del Plan para la conservación de las áreas protegidas de las Illes Medes. (DOGC 18.03.2004).</li> </ul>
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 2/2003, 28 marzo, por la que se declara la sierra de El Carche como Parque Regional. (BOE 05.02.2004).</li> </ul>
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley Foral 33/2003, 10 diciembre, de redelimitación de la Reserva Natural de Larra y su Zona Periférica de Protección. (BOE 20.01.2004).</li> </ul>

### Estructura Orgánica

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 23/2003, 23 diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental. (BOE 16.01.2004).</li> </ul>
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 5/2004, 22 enero, de tercera modificación del Decreto 30/1991, 7 marzo, del Consejo Regional de Medio Ambiente. (BOPA 05.02.2004).</li> <li>— Decreto 7/2004, 29 enero, de rectificación de errores advertidos en el texto del Decreto 202/2003, 18 septiembre, segunda modificación del Decreto 169/1999, 9 diciembre, por el que se regula la composición, competencias y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias. (BOPA 12.02.2004).</li> <li>— Decreto 10/2004, 5 febrero, de segunda modificación del Decreto 10/1992, 7 febrero, por el que se crea la Comisión para Asuntos Medioambientales. (BOPA 02.03.2004).</li> </ul>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 3/2004, 16 enero, que modifica el Decreto 135/2002, 8 noviembre, que designa el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada y crea el Comité de Prevención y Control Integrado de la Contaminación. (BOCAIB 27.01.2004).</li> </ul>
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 2/2004, 27 enero, que aprueba las Normas Provisionales de Organización y Funcionamiento del Instituto Canario de la Vivienda. (BOCAN 29.01.2004).</li> </ul>



NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

## Estructura Orgánica (Continuación)

CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 9/2004, 5 febrero, que designa el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada y se crea la Comisión de Prevención y Control Integrado de la Contaminación. (BOC 27.02.2004).</li> <li>— Decreto 11/2004, 5 febrero, que crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente. (BOC 04.03.2004).</li> </ul>
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 11/2003, 25 septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo. (BOE 03.02.2004).</li> </ul>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 391/2003, 29 diciembre, que crea la Subdelegación Territorial del Gobierno de la Generalidad en la Cataluña Central y la Subdelegación Territorial del Gobierno de la Generalidad en L'Alt Pirineu y Aran. (Corrección de errores en DOGC 16.02.2004).</li> <li>— Decreto 152/2004, 27 enero, que modifica el Decreto 296/2003, 20 diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencias de los departamentos de la Administración de la Generalidad. (DOGC 29.01.2004).</li> <li>— Decreto 168/2004, 10 febrero, de reestructuración parcial de varios Departamentos de la Administración de la Generalidad. (DOGC 12.02.2004).</li> <li>— Decreto 193/2004, 20 febrero, de segunda modificación del Decreto 296/2003, 20 diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencias de los Departamentos de la Administración de la Generalidad. (DOGC 23.02.2004)</li> </ul>
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 1/2004, 19 febrero, de creación de la Empresa Pública "Gestión de Infraestructuras, suelo y Vivienda". (DOE 06.03.2004 y BOE 23.03.2004).</li> </ul>
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 30/2004, 22 enero, que crea la Junta Consultiva del Parque Natural del Complejo Dunar de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán. (Corrección de errores en DOG 09.03.2004).</li> <li>— Decreto 31/2004, 22 enero, que crea la Junta Consultiva del Parque Natural del Monte Aloia. (Corrección de errores en DOG 09.03.2004).</li> <li>— Decreto 32/2004, 22 enero, que crea la Junta Consultiva del Parque Natural de las Fragas del Eume. (Corrección de errores en DOG 09.03.2004).</li> </ul>
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 17/2004, 5 febrero, que crea la Comisión de Expertos de Urbanismo para la modificación de la Ley 9/2001, 17 julio, del Suelo. (BOCM 12.02.2004).</li> <li>— Decreto 10/2004, 23 enero, que establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes. (BOCM 04.02.2004).</li> </ul>
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 2/2004, 16 enero, que modifica el Decreto 242/1993, 7 diciembre, de creación del Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente. (DOGV 20.01.2004).</li> <li>— Decreto 3/2004, 16 enero, que crea el Consejo Valenciano de Urbanismo y Vivienda. (DOGV 20.01.2004).</li> </ul>

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Medio Ambiente

ARAGÓN	— Decreto 38/2004, 24 febrero, que aprueba el Reglamento de los vertidos de aguas residuales a las redes municipales de alcantarillado. (BOA 10.03.2004).
CANARIAS	— Orden 27 enero 2004 por la que se declaran Zonas Sensibles en las Aguas Marítimas y Continentales en cumplimiento de lo dispuesto en la Directiva 91/271/CEE del Consejo de 21 mayo 1991, sobre tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas. (BOCAN 04.02.2004).
NAVARRA	— Orden Foral 13 febrero 2004 que aprueba el Plan de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial y el Programa de Inspecciones para el año 2004. (BON 26.03.2004).
VALENCIA	— Decreto 40/2004, 5 marzo, que desarrolla el régimen de prevención y control integrados de la contaminación. (DOGV 05.03.2004).

### Ordenación del Territorio, Urbanismo y Cultura

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 311/2003, 4 noviembre, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Higuera de la Sierra (Huelva). (BOE 16.01.2004).</li> <li>— Decreto 321/2003, 18 noviembre, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, las Factorías Romanas de Salazones de Algeciras (Cádiz). (BOE 26.01.2004).</li> <li>— Decreto 339/2003, 2 diciembre, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, el yacimiento de Carissa Aurelia, sito en los términos municipales de Bornos y Espera (Cádiz). (BOE 26.01.2004).</li> <li>— <b>Decreto 341/2003, 9 diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana y crea su Comisión de Seguimiento.</b> (BOJA 03.02.2004).</li> <li>— Decreto 2/2004, 7 enero, que regula los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, y crea el Registro Autonómico. (BOJA 12.01.2003)</li> <li>— Decreto 85/2004, 2 marzo, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones. (BOJA 16.03.2004).</li> <li>— Decreto 91/2004, 2 marzo, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, los sectores delimitados de la población de Corteconcepción (Huelva). (BOJA 26.03.2004).</li> <li>— Decreto 92/2004, 2 marzo, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Guadalcanal (Sevilla). (BOJA 29.03.2004).</li> </ul>
ARAGÓN	— <b>Ley 7/1998, 16 julio, de Ordenación del Territorio.</b> Por Sentencia 14/2004, 12 febrero, del TC se declara inconstitucional el precepto impugnado por el Presidente del Gobierno (dos apartados). (BOE 10.03.2004).



NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Ordenación del Territorio, Urbanismo y Cultura (*Continuación*)

ASTURIAS	— Ley 1/2004, 18 febrero, de régimen transitorio de la ordenación, gestión y autorización de usos del suelo en centros de esquí y montaña. (BOA 25.02.2004 y BOE 30.03.2004).
BALEARES	— Decreto 22/2004, 11 marzo, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Jurado de Expropiación. (BOPA 25.03.2004).
	— <b>Ley 8/2003, 25 noviembre, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación Territorial y Urbanismo.</b> (BOE 26.01.2004).
	— Acuerdo 12 marzo 2004 de aprobación definitiva de las normas territoriales cautelares que han de regir hasta la aprobación y entrada en vigor del Plan Director Sectorial de telecomunicaciones. (BOCAIB 13.03.2004)
CANARIAS	— Decreto 10/2004, 3 febrero, que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Zona Arqueológica, el Risco de La Sabina, en los municipios de La Matanza de Acentejo y La Victoria de Acentejo, isla de Tenerife. (BOCAN 06.02.2004).
CANTABRIA	— Decreto 4/2004, 22 enero, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Lugar Cultural, a favor del «Casco Histórico de Isla», en el término municipal de Arnuero (Cantabria). (BOE 12.03.2004).
	— Decreto 5/2004, 22 enero, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Lugar Cultural, la «Casa del Padre Rábago», en Tresabuela, término municipal de Polaciones (Cantabria). (BOE 12.03.2004).
	— Decreto 10/2004, 5 febrero, que crea y regula la Agenda 21 Local y la Red Local de Sostenibilidad. (BOC 27.02.2004).
CASTILLA-LA MANCHA	— Decreto 14/2004, 17 febrero, que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico, la Villa de Orgaz, provincia de Toledo. (DOCM 27.02.2004).
	— Decreto 15/2004, 17 febrero, que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Sitio Histórico, los inmuebles correspondientes a cuatro silos, localizados en Villacañas (Toledo). (DOCM 01.03.2004).
CASTILLA Y LEÓN	— Decreto 11/2004, 15 enero, que aprueba el Plan Regional de Ámbito Territorial del Puerto de San Isidro (León). (BOCyL 21.01.2004).
	— <b>Decreto 22/2004, 29 enero, que aprueba el Reglamento de Urbanismo.</b> (BOCyL 02.02.2004 y Corrección de errores en BOCyL 02.03.2004).
VALENCIA	— Decreto 237/2003, 28 noviembre, por el que se declara Bien de Interés Cultural el Conjunto Histórico de Villajoyosa. (BOE 03.02.2004).
PAÍS VASCO	— Decreto 9/2004, 20 enero, que modifica el Decreto que califica el Casco Histórico de Markina-Xemein (Bizkaia) como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental, y fija su régimen de protección. (BOPV 29.01.2004).



NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Vivienda

ANDALUCÍA	— Orden 8 marzo 2004 que determina la no aplicación del porcentaje de viviendas de un dormitorio establecido en la Orden Ministerial de 21 febrero 1981. (BOJA 29.03.2004).
ARAGÓN	— <b>Ley 24/2003, 26 diciembre, de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida.</b> (BOE 16.01.2004).
CANARIAS	— Decreto 1/2004, 13 enero, que establece el precio máximo de venta y la renta máxima inicial anual de las Viviendas Protegidas de Promoción Pública. (BOCAN 20.01.2004).  — Decreto 6/2004, 3 febrero, que modifica el Decreto 75/2002, 3 junio, los Decretos 69/2002, 20 mayo y 70/2002, 20 mayo y el Decreto 19/2003, 10 febrero, referidos a medidas de fomento en materia de vivienda. (BOCAN 10.02.2004).
CASTILLA-LA MANCHA	— <b>Decreto 3/2004, 20 enero, del Régimen Jurídico de las Viviendas con Protección Pública.</b> (DOCM 23.01.2004).
CATALUÑA	— <i>Decreto 260/2003, 21 octubre, que actualiza precios de determinados grupos de Viviendas de Protección Oficial.</i> (DOGC 06.02.2004).  — Resolución 17 diciembre 2003 que dispone la publicación del diseño definitivo del modelo de contrato de arrendamiento de fincas urbanas. (DOGC 11.02.2004).
GALICIA	— Orden 10 marzo 2004 que regula ayudas complementarias destinadas a jóvenes adquirientes de Viviendas de Protección Pública. (DOG 26.03.2004).
MADRID	— Orden 496/2004, 16 marzo, que establece los precios máximos de venta de las Viviendas Protegidas. (BOCM 23.03.2004).
NAVARRA	— Decreto Foral 98/2004, 23 febrero, que fija el tipo de interés efectivo aplicable a los préstamos cualificados para actuaciones protegibles de Vivienda acogidos a los Acuerdos de Colaboración con Entidades Financieras de 1994. (BON 10.03.2004).
VALENCIA	— Decreto 39/2004, 5 marzo, que desarrolla la Ley 1/1998, 5 mayo, en materia de accesibilidad en la edificación de pública concurrencia en el Medio Urbano. (DOGV 06.03.2004).

Cerrado a BB.OO 31.03.2004

## Recensiones y reseñas de libros recibidos

1. **Trinidad. Cuba y el valle de los ingenios.** Roberto LÓPEZ BASTIDA & *al.*. Sevilla Consejería de Obras Públicas y Transportes. Dirección General de Arquitectura y Vivienda, 2003. 281 pp. 27x13 cm. il. b/n+col. ISBN.: 84-8095-349-7.
2. **Oriente de Cuba: guía de arquitectura.** Santiago de Cuba Asamblea Provincial del Poder Popular. Sevilla Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2002. 449 pp. 27x13 cm. il. b/n+col. ISBN.: 84-8095-316-0.
3. **Rosario: Guía de arquitectura.** Roberto DE GREGORIO (dir). Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño; Sevilla Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Arquitectura. 2003. 314 p. 26x13 cm. il. b/n+col. ISBN.: 84-8095-3505-0.
4. **Montevideo a cielo abierto.** El espacio público Fernando DE SIERRA (dir). Montevideo. Intendencia Municipal. Universidad de la República de Uruguay, Facultad de Arquitectura. Sevilla Consejería de Obras Públicas y Transportes. 2003. 283 pp. 30x26 cm. il. b/n+col. ISBN.: 84-8095-335-7.

En CyTET, 116 (1998): 569-74 se incluyeron unas reseñas sobre las guías de **Buenos Aires, La Habana Colonial (1519-1898), Tetuán: el ensanche (1913-1956), Tetuán: el barrio español Montevideo, Córdoba (Arg.) y Quito** coordinadas por la Junta de Andalucía, en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional y elaboradas por los Organismos municipales correspondientes de cada una de las ciudades estudiadas. Estas publicaciones se han editado en el marco del programa de cooperación que los organismos municipales respectivos y la Junta de Andalucía, gran impulsora e integradora de esta encomiable tarea, han mantenido, incluidos un continuo flujo de ideas y de personas concretas para un mejor conocimiento de la arquitectura y el urbanismo que caracterizan e identifican las diferentes metrópolis. Como continuación de aquella serie se ha seguido con esta tarea internacional y recogemos ahora las cuatro últimas editadas desde entonces. La historia pertenece al pasado, pero la historia de una ciudad se hace presente en sus edificios, en sus casas, en sus calles, en sus movimientos, en la manera que fue constituida por sus pobladores de otras épocas. Las generaciones pasan y las ciudades permanecen. Sus signos de identidad están marcados en las huellas que han ido dejando a su paso las diferentes culturas y los grupos humanos que en cada una de ellas se instalaron

Estas guías han sido diseñadas para un amplio espectro de usuarios, desde el turista

casual hasta un público más estudioso; desde el visitante que quiere ver algo más que los monumentos célebres, hasta el vecino de la metrópolis, proponiendo a éste último una invitación a esa mirada llena de curiosidad hacia las cosas que en la ciudad vemos diariamente sin reparar en ello. Para que alzando la vista en el rápido transitar cotidiano y en los periodos de ocio, disfrutan del espectáculo que les ofrece su propia ciudad.

También a los profesionales y estudiosos de la ciudad para que les sirva como herramienta básica y colabore al enriquecimiento de su labor cotidiana y con ello a la ampliación del patrimonio de la ciudad.

A las instituciones nacionales e internacionales para aunar esfuerzos en la conservación de este patrimonio que, como expresa la declaración de la UNESCO, es de toda la humanidad, y todos tenemos la responsabilidad de disponer los recursos técnicos y económicos para que pueda ser legado en las mejores condiciones a las generaciones venideras. Estas guías son el resultado de varios años de investigación, procesamiento y síntesis de una información voluminosa y dispersa.

Estas guías suponen una contribución importante al conocimiento de la ciudad. No puede pensarse que imágenes fotográficas, planos grabados y fotos antiguas, puedan sustituir las vivencias directas que se tienen cuando se recorre una ciudad, se visitan sus monumentos y se establece una relación personal con sus habitantes, pero contribuyen, sin duda, a fiarlos en el recuerdo de quienes lo hagan.

Aquellas guías se despedían con una «amenaza» «...Seguirán otras guías que completarán el recorrido por el urbanismo y la arquitectura de distintas ciudades en un programa editorial fruto de la colaboración entre las distintas ciudades y la Junta de Andalucía con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores a través del Instituto de Cooperación Iberoamericana» promesa que se ve cumplida en estas nuevas guías.

La primera **Trinidad. Cuba y el valle de los ingenios** una guía arquitectónica de Trinidad, trata de condensar, tarea harto difícil, en un solo texto casi cinco siglos de historia de una ciudad, tercera de las villas fundadas por los españoles en Cuba y declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad por atesorar uno de los conjuntos arquitectónicos más bellos y mejor conservados de la colonización hispana en América. La guía

muestra la imagen de una ciudad por mantener vivo el legado histórico de sus antepasados. Textos sobrios, ajustados al máximo rigor de la investigación científica, acompañados de imágenes fotográficas, grabados y planos de gran valor documental se integran en un conjunto armónico que será de gran utilidad.

Aquella guía tiene su antecedente inmediato en la guía publicada en el año 2002 **Oriente de Cuba: guía de arquitectura** sobre Santiago de Cuba y el resto de las provincias orientales. Esta Guía es el fruto del acuerdo de colaboración firmado en noviembre de 1999 cuyo primer punto consistía en la elaboración de (una Guía de Arquitectura del Oriente Cubano), con la pretensión de atender a la investigación teórica y científica en aras de divulgar la riqueza patrimonial de las cinco provincias orientales de Cuba.

Y del Caribe al Cono Sur americano. Las dos guías siguientes se unen a la relación, cada vez más amplia, de ciudades de América Latina que disponen de una guía de su Arquitectura en el marco del Programa de Cooperación Internacional de la Junta de Andalucía. La elaboración y edición de la primera **Rosario: Guía de arquitectura** es, además, el resultado del trabajo desarrollado por un equipo de profesionales vinculados a la Facultad de Arquitectura de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario. La ciudad de Rosario representa un buen ejemplo de la historia de Argentina desde la independencia hasta ahora. Esta hermosísima ciudad fluvial de fundación muy tardía y crecimiento muy rápido, registra una serie de etapas de evolución, algunas críticas, de las que siempre salió reforzada en su papel como centro urbano de primer nivel por sus valores económicos, sociales, arquitectónicos, culturales y humanos. Su patrimonio registra ejemplos notables del Modernismo, Nouveau, Decó..., por lo general aceptablemente conservados, que permiten erigir a la ciudad en un ejemplo vivo de la Arquitectura del siglo XIX y primeras décadas del XX, sin olvidar buenos ejemplos del Movimiento Moderno y de la Arquitectura más actual. Todas estas han sido razones importantes para considerar interesante la divulgación de estos valores que así apoyen la difusión, protección y conservación emprendida por su ciudadanía, plasmada en el libro.

El cuarto libro **Montevideo a cielo abierto. El espacio público**, trata de dar a conocer la calidad y la extensión del espacio público en la ciudad de Montevideo, la más joven de las ciudades sudamericanas fundadas por los españoles (1724-1730). Esta guía es el fruto de la acumulación de información, suma de esfuerzos diversos, aportación de distintas miradas,

intentando en la variación de mensajes, encontrar la diversidad de interpretaciones, para llegar finalmente a la síntesis. Todo ello acercará a un primer conocimiento del espacio público de la ciudad de Montevideo. Es el único volumen de estas series que no guarda un formato de «Guía de bolsillo» conformándose como un libro convencional, con muchas y coloristas fotografías y dibujos

No puede pensarse que imágenes fotográficas, planos grabados y fotos antiguas, puedan sustituir las vivencias directas que se tienen cuando se recorre una ciudad, se visitan sus monumentos y se establece una relación personal con sus habitantes, pero contribuyen, sin duda, a fiarlos en el recuerdo de quienes lo hagan.

PPG

**Bases para la evaluación de la sostenibilidad en proyectos urbanos** Fernando ESTEBAN MORATILLA (coord.) Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, Secretaría General Técnica, 2003, ISBN.: 84-8320-254-9

Con motivo del lanzamiento por la Comisión Europea del Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible, en 1998, el Ministerio de Medio Ambiente desarrolló y publicó los resultados de un seminario que permitió comprobar el impulso por parte de las ciudades españolas de una visión más integral del desarrollo urbano aunque sin llegar a introducir, en la mayoría de los casos, propuestas globales o cambios cualitativos en el enfoque de las políticas urbanas.

El documento que aquí se reseña responde a las sugerencias apuntadas en las conclusiones del Seminario pero, sobre todo, a la necesidad de actualizar el marco de referencia internacional y formular, a partir del mismo y de las experiencias y las lecciones aprendidas, una propuesta de guía para la evaluación y la formalización de estrategias de desarrollo urbano desde la sostenibilidad.

La publicación recoge de manera sintética y operativa las principales aportaciones del estudio «La problemática urbana en España (2000-2006)», dirigido por la Unidad de Desarrollo Territorial del Ministerio del Medio Ambiente y ofrece una orientación para las intervenciones urbanas desde la óptica de la sostenibilidad. Desde esta perspectiva cabe destacar el decálogo de la sostenibilidad elaborado a partir del marco de referencia de los documentos internacionales y la guía para el análisis y evaluación de proyectos urbanos.

Esta guía es un intento de visualización de los aspectos más representativos físicos, económicos, sociales, ambientales y de gestión a tener en cuenta para abordar las intervenciones en las

áreas urbanas y sus zonas de influencia de acuerdo con los nuevos criterios y principios exigibles expresados en el decálogo de la sostenibilidad, que se incluye en el capítulo primero que recoge el marco de referencia en el que se sitúan las principales consideraciones respecto al concepto de la sostenibilidad y su aplicación a los sistemas urbanos. El capítulo segundo describe el modelo de análisis resultante de la metodología elaborada para el estudio. El capítulo tercero sintetiza las conclusiones derivadas del análisis de los 48 estudios de caso utilizados en el análisis de los problemas y los modelos de intervención en los ámbitos urbanos, así como los criterios utilizados para la selección de los mismos. Por último, y a modo de epílogo se recogen algunas consideraciones para la orientación de las políticas urbanas, que pueden servir de base para estrategias de desarrollo urbano sostenible. La bibliografía básica utilizada así como el glosario de los términos más comunes en relación con la sostenibilidad que se proporcionan en los anexos facilita, como complemento, una mejor comprensión de muchos de estos aspectos apuntados que deberán ser utilizados en el futuro.

El documento trata de ser una aportación para orientar las intervenciones urbanas hacia la sostenibilidad y facilitar su puesta en práctica con una metodología diseñada y validada teniendo en cuenta las experiencias llevadas a cabo en diversas ciudades españolas.

PPG

**La Directiva europea sobre eficiencia energética de los edificios. Impacto sobre la actividad inmobiliaria** Pedro MORÓN BÉCQUER (ed.) Madrid, Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid, 2003, ISBN.: 84-600-9984-9

El libro aquí reseñado constituye un resultado más de los múltiples esfuerzos que la sociedad actual, y en concreto la europea, está realizando para utilizar eficientemente y con confort la energía, un recurso escaso y factor importante a tener en consideración en el diseño y gestión de los inmuebles.

El trabajo reúne fundamentalmente las intervenciones, incorporando aspectos que surgieron en los coloquios, de la Jornada Inaugural de la Cuarta Edición del Programa de Seminarios de Formación Inmobiliaria (PSFII), celebrada en el Salón de Actos de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid. En dicho Seminario se trató de analizar las implicaciones de la Nueva Directriz principalmente en el sector inmobiliario.

El libro recoge una visión multidisciplinar de los diversos impactos de la Directiva Europea sobre Eficiencia Energética de las Edificios en la actividad inmobiliaria, con el objeto de contribuir a que los agentes relacionados con ella introduzcan en su toma de decisiones y en su actividad diaria, la eficiencia energética dentro de sus objetivos.

Es habitual que los objetivos de los proyectos sean ambiciosos y que con posterioridad se deban adaptar a la realidad. No obstante el documento ha demostrado que son muchos los que lo apoyan, buena prueba de ello es la relación de sus cualificados autores y la diversidad de instituciones y agentes sociales que han participado en su elaboración.

PPG

**Arquitectura de Madrid:** Amparo BERLINCHES ACÍN, (dir.) Madrid, 3 vols. DVD COAM 2003, págs.: 350+463+685. ISBN.: 84-88496-680 Precio: 60€

El Colegio Oficial de Arquitectura de Madrid ha editado a lo largo de su historia varias guías de arquitectura de la capital de España. Pero el libro, que se reseña, revisa y actualiza todas ellas aunque con voluntad de continuidad.

No es un trabajo más sobre la arquitectura madrileña, por su carácter exhaustivo y riguroso, se va a convertir en auténtico referente y manual para investigadores, arquitectos, urbanistas e incluso turistas interesados en la arquitectura y en definitiva en la historia de Madrid.

La publicación es el producto del trabajo de un colectivo de profesionales dirigidos por Amparo Berlinches Acín y coordinados por Paloma Barreiro Pereira que va a contribuir a difundir el patrimonio arquitectónico de Madrid.

Se trata de un proyecto de gran ambición que completa, con el área geográfica de la ciudad de Madrid, el estudio que, desde hace años, realiza el COAM sobre el territorio de la Comunidad de Madrid.

El libro recoge lo más valioso de la arquitectura de Madrid, tanto antigua como moderna, organizada en dos volúmenes uno que se refiere al casco histórico y otro al ensanche, pero además los sitúa en unos mapas fraccionados en sectores, que constituyen unos planos más detallados y en estas figuras los edificios notables del sector, de modo que el consultor de la guía, puede ver donde está situado el edificio que le interesa y que figura en unas fichas con su imagen fotográfica. En estas fichas aparecen los principales rasgos documentales del edificio en cuestión. A esto se añade en un tomo 0 la Introducción Urbanística, Bibliografía e Índices, aligerando el volumen



impreso de los tomos 1 y 2 iniciales e incluye además, la versión informática en DVD de los contenidos de la publicación.

El tomo 0 de Introducción Urbanística comienza con un estudio sobre el crecimiento urbano de Madrid pretendiendo ilustrar sobre el desarrollo urbano de toda ciudad para su mejor comprensión, desde el análisis de la evolución del Casco Antiguo, Ensanches y Planeamiento del siglo XX hasta nuestros días, como avance o introducción común del tomo pendiente que queda por elaborar. Este tomo se completa con unas extensas Referencias Bibliográficas de cada uno de los tomos 1 y 2 e Índices de los contenidos de la publicación según cuatro criterios: cronológico, alfabético de edificios, autores y geográfico, aligerando así el volumen impreso de los tomos 1 y 2 iniciales.

Los tomos 1 y 2 se desarrollan a modo de guía ilustrada recogiendo los edificios y conjuntos urbanos más sobresalientes, localizados según un plano de emplazamiento localizado al final de cada uno de los tomos y en unas fichas donde aparecen los principales rasgos documentales del edificio en cuestión con su imagen fotográfica, denominación, arquitecto, protección como Bien de Interés Cultural cuando proceda, etc. El tomo 1 contiene 394 fichas de diferentes edificios complementado con un listado de 348 edificios, mientras que el tomo 2 recoge 564 fichas y 834, respectivamente.

Los criterios de selección de los edificios atendieron especialmente a parámetros de: calidad arquitectónica, valor histórico, autoría, referencias bibliográficas, singularidad y valor emblemático. Se han incluido referencias documentales específicas, de más del 90% de los elementos recogidos, muchas de ellas inéditas.

PPG

**Espacios naturales** José Manuel ALMERICH & al (textos) Paco TORTOSA & al (fotos) 2. vols Valencia, Generalitat Valenciana, Conselleria de Territorio y Vivienda, 2001, ISBN.: 84-7660-646-X

El territorio valenciano conserva una gran variedad de espacios de elevado valor ambiental, cultural y paisajístico, en los cuales podemos encontrar una flora y una fauna caracterizadas por la riqueza y diversidad. Esta diversidad es uno de los rasgos que mejor describe tanto el interior como la costa valenciana.

El trabajo que aquí se reseña consta de dos volúmenes, el primero bajo el subtítulo *Tierras interiores valencianas* muestra las sierras o los macizos montañosos más representativos del interior valenciano. Territorios extensos todavía sin urbanizar donde han predominado, hasta hace poco, las actividades propias de la sociedad tradicional y donde se funden, de manera sutil y armoniosa, el entorno físico y los elementos culturales.

El segundo bajo el título *el litoral valenciano* expone los fenómenos naturales que se pueden observar en los más de 475 km de longitud que en esta costa se pueden admirar desde colosales acantilados, como el Montgó o el Peñón de Ifac, hasta islas como las de Tabarca y Columbretes, sin olvidar espacios tan emblemáticos como la Albufera de Valencia. El recorrido por los parajes incluidos en este libro incluye, entre las más de 250 fotografías, panorámicas espectaculares e imágenes inéditas.

Este trabajo tiene una clara vocación divulgativa y pretende ser también una invitación a los lectores para que profundicen en el conocimiento y la valoración de la riqueza medioambiental valenciana.

PPG



## Acuse de recibo

### Arquitectura y vivienda

*Basa*: 1,4,5,11,12,12,15,16,17,18,19-20,21,22,23,24,25,26,27, Colegio de Arquitectos de Canarias, Santa Cruz de Tenerife.

*Quaderns*: 240, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya Barcelona

### Ciencias Regionales, Geografía

*Eria*: 61, 2003. Universidad de Oviedo, Departamento de Geografía Oviedo

*Geographicalia*: 44, diciembre 2003 Universidad de Zaragoza

*Méditerranée*: 3-4/ 2003. Institut de Géographie, Aix-en-Provence

### Economía urbana y regional

*Catastro*: 49, octubre 2003. Dirección General del Catastro. MEH.

*Economistas*: 99, 2004 Colegio de Economistas Madrid

*Revista de la CEPAL*: 81, diciembre 2003 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile

PERONA LARRAZ J.-L. (2003): *12+1 Reflexiones sobre 12+1 años de Gasto Farmacéutico* FEDEA Madrid

FERNÁNDEZ C. (2004): *Job Match Quality throughout the Business Cycle in the Spanish Labor Market* FEDEA Madrid

### Estadísticas

*Boletín económico*: febrero 2004. Banco de España Madrid

*Boletín mensual*: enero 2004. Banco Central Europeo Madrid

*Boletín mensual*: febrero 2004. Banco Central Europeo Madrid

*Informe Mensual*: 266, febrero 2004. La Caixa, Barcelona.

*Informe Mensual*: 263, noviembre 2003. La Caixa, Barcelona-

### Medio ambiente

*Industry and environment*: 26/4, october-december 2004. PNUMA Paris, Francia

*Residuos*: 75, noviembre-diciembre 2003. ATEGRUS Bilbao

### Obras públicas e Infraestructuras

*Carreteras*: 131, enero-febrero 2003. Asociación Española de la Carretera Madrid

### Sociología urbana y regional

*Agrosociales y Pesqueros*: 200/2003 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid

*AREAS. Revista de Ciencias Sociales*: 23/2003 Universidad de Murcia, Fundación Caja Murcia.

*Política y Sociedad*: 40, 1 2003. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid

*Revista Crítica de Ciências Sociais*: 67, dezembro 2003. Centro de Estudos Sociais Coimbra

*Revista Internacional de Sociología*: 35, mayo-agosto 2003. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Córdoba.

*Studium Revista de Humanidades*: 8-9, 2001-2002. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de Teruel, Universidad de Zaragoza.

LICANDRO, O & R. MAROTO & L.A. PUCH (2003): *Innovation, Investment and Productivity: Evidence from Spanish Firms* FEDEA Madrid

HERNANZ, V. & L. TOHARIA. (2004): *Do Temporary Contracts Increase Work Accidents? A Microeconomic Comparison between Italy and Spain* FEDEA Madrid

CONDE-RUIZ J.L. & J. ALONSO (2004): *El futuro d las pensiones en España. Perspectives y lecciones* FEDEA Madrid

### Transportes

*Rail International*: janvier 2004. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

### Urbanismo

*Études foncières*: 106 novembre-décembre 2003 Association des études foncières (adef) Paris

*EURE*: 88, diciembre 2003 Instituto de Investigación y Postgrado. Pontificia Universidad Católica de Chile

*Town Planning Review*: 74/4 october 2003. Liverpool University Press Reino Unido

### Varios

*Ciudades Iberoamericanas*: 25, diciembre 2003. Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas Madrid

*Revista de Estudios de la Administración Local*: 291, enero-abril 2003. INAP MAP Madrid

## 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. **Descriptor:** se incluirán cuatro o cinco descriptors 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 descriptors 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 email en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (i.e.: 3., 3.1., 3.1.1) Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...]
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
  - (1) **De libros:**  
 AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)
  - (2) **De artículos:**  
 (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 solamente: (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 editora 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, email, 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 fotocopias (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 email, 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 introducir las 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 editora 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  
email: 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 Vivienda  
Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo  
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](mailto: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](mailto: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 Urbanismo y Política de Suelo

**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 VIVIENDA



00140

9 771133 476000